

Міністерство освіти і науки України  
Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу  
Інститут гуманітарної підготовки та державного управління  
Кафедра публічного управління та адміністрування

**Багняк Ольга Петрівна**

УДК 351/354+342.5

**МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА**

Адміністративна реформа в Україні як шлях до європейських стандартів

публічного управління

Публічне управління та адміністрування

281 «Публічне управління та адміністрування»

\_\_\_\_\_ О.П. Багняк

Науковий керівник Серняк Олег Ігорович, к.держ.упр., доцент

**Допущено до захисту**  
В.о.завідувача кафедри,  
д.держ.упр., професор

\_\_\_\_\_ І.П. Лопушинський

Рецензент  
професор кафедри ПУА,  
д.держ.упр., доцент

\_\_\_\_\_ О.В. Молодцов

Робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

**Івано-Франківськ - 2024**

## АНОТАЦІЯ

**Багняк О. П. Адміністративна реформа в Україні як шлях до європейських стандартів публічного управління. – Рукопис.**

Магістерська робота за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». – Івано-Франківський національний технічний університет нафти і газу. – Івано-Франківськ, 2024.

У магістерському дослідженні описано наукові підходи до розуміння сутності поняття «адміністративна реформа» та розкрито роль адміністративної реформи в реалізації Конституції України.

Проаналізовано стан реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні та розглянути особливості сучасного етапу адміністративної реформи в Україні, зокрема в умовах запровадженого воєнного стану.

Запропоновано напрямки проведення адміністративної реформи в Україні в умовах євроінтеграції та поствоєнного розвитку, зокрема посилення децентралізаційних процесів з використанням досвіду європейських країн і розвиток міжсекторального партнерства у поствоєнний період адміністративного реформування.

Сформульовані в магістерській роботі висновки та пропозиції можуть бути використані органами державної влади для підвищення ефективності реалізації адміністративної реформи в Україні та застосовані в подальших наукових розробках з цієї тематики і в навчальному процесі.

**Ключові слова:** адміністративна реформа, адміністративно-територіальна реформа, публічне управління, децентралізація, євроінтеграція.

## ANNOTATION

**Bahniak O. P. Administrative reform in Ukraine as a way to European standards of public administration. – Manuscript.**

Master's thesis in specialty 281 «Public Administration». – Ivano-Frankivsk National Technical University of Oil and Gas. – Ivano-Frankivsk, 2024.

The master's research describes scientific approaches to understanding the essence of the concept of «administrative reform» and reveals the role of administrative reform in the implementation of the Constitution of Ukraine.

The state of implementation of the Concept of Administrative Reform in Ukraine is analyzed and features of the current stage of administrative reform in Ukraine are considered, in particular, in the conditions of the introduced martial law.

Directions for carrying out administrative reform in Ukraine in the conditions of European integration and post-war development are proposed, in particular strengthening of decentralization processes using the experience of European countries and the development of intersectoral partnership in the post-war period of administrative reforming.

The conclusions and suggestions formulated in the master's thesis can be used by public authorities to increase the effectiveness of the implementation of administrative reform in Ukraine and applied in further scientific developments on this topic and in the educational process.

**Key words:** administrative reform, administrative-territorial reform, public administration, decentralization, European integration.

## ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ.....	8
1.1 Наукові підходи до розуміння сутності поняття «адміністративна реформа».....	8
1.2 Роль адміністративної реформи в реалізації Конституції України...	17
РОЗДІЛ 2 АНАЛІЗ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ.....	29
2.1 Стан реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні....	29
2.2 Особливості сучасного етапу адміністративної реформи в Україні.....	38
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМКИ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ПОСТВОЄННОГО РОЗВИТКУ.....	50
3.1 Посилення децентралізаційних процесів як перспективний напрямок адміністративної реформи поствоєнної України: досвід європейських країн.....	50
3.2 Розвиток міжсекторального партнерства у поствоєнний період адміністративного реформування.....	57
ВИСНОВКИ.....	63
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	68

## ВСТУП

**Актуальність теми.** В сучасних умовах вітчизняного державотворення система органів публічної влади перебуває в постійному пошуку оптимальної моделі, спроможної відповідати викликам не лише суспільно-політичного характеру, а й загрозам, пов'язаним з глобальними катаклізмами. При цьому варто враховувати, що виконавча влада в державному механізмі посідає особливе місце. І хоча управління справами суспільства відбувається всіма механізмами публічної влади, причому не лише держави, а й політичними партіями, громадськими інституціями, але найбільший організаційний потенціал впливу на суспільні відносини має виконавча влада. Структури виконавчої влади суттєво впливають на становлення законодавства, правозастосовну практику, забезпечення законності, реалізацію загальнодержавних соціально-економічних і екологічних програм. Тому, коли говорять про відставання, кризу, стагнацію влади, то насамперед це відносять до виконавчої влади. І суспільство чекає саме від неї реакції на несприятливу ситуацію. Відсутність реакції підриває не лише імідж і авторитет виконавчої гілки влади, а й загалом всього механізму держави. Розвиток влади як системи, що управляє відповідними процесами, потребує постійної адаптації владних структур до процесів, що відбуваються в суспільстві.

Проблема публічного управління в Україні ускладнюється. І не тільки за рахунок численних негативних внутрішніх чинників, основним із яких сьогодні є повномасштабна війна, але й за рахунок комплексу інших чинників, серед яких – формування і реконструкція світового ринку та нового економічного простору, інформатизація суспільства, загострення екологічних проблем, ускладнення суспільних процесів, світовий тероризм, пандемії тощо.

Побудова ефективної системи публічного управління є вкрай складним завданням, від вирішення якого значною мірою залежатиме подальший суспільно-економічний розвиток України, реалізація планів щодо її європейської інтеграції та післявоєнне відновлення. Одним із шляхів досягнення високих

стандартів публічного управління та адміністрування є ефективною реалізація адміністративної реформи, яка де-юре розпочалася у 1998 році, а де-факто триває досі, постійно адаптуючись під нові реалії.

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Можна стверджувати, що тематика адміністративної реформи як явища глобальної і державної політики є досить популярною в науковому середовищі. До неї звертаються представники різних суспільних наук – соціологи, політологи, правознавці, економісти, держуправлінці, що призводить до методологічного різноманіття концептуальних підходів і напрямів у цій сфері досліджень. Окремі питання адміністративної реформи в Україні вивчали В. Авер'янов, М. Горбатюк, В. Козуб, В. Колпаков, В. Малиновський, М. Ониськів й інші. Проте поза увагою науковців залишилися аспекти, пов'язані з особливостями здійснення адміністративної реформи в теперішніх умовах, зокрема в контексті європейської інтеграції та воєнного стану.

**Мета і завдання дослідження.** *Метою магістерської роботи* є обґрунтування теоретико-правових засад і аналізування сучасних особливостей проведення адміністративної реформи в Україні, а також виокремлення напрямків її реалізації в умовах європейської інтеграції та поствоєнного розвитку.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі *завдання*:

- описати наукові підходи до розуміння сутності поняття «адміністративна реформа»;
- розкрити роль адміністративної реформи в реалізації Конституції України;
- проаналізувати стан реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні;
- розглянути особливості сучасного етапу адміністративної реформи в Україні;
- запропонувати напрямки проведення адміністративної реформи в Україні в умовах євроінтеграції та поствоєнного розвитку.

**Об'єкт дослідження** – суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративної реформи у сфері публічного управління та адміністрування.

**Предмет дослідження** – адміністративна реформа в Україні як шлях забезпечення європейських стандартів публічного управління.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження адміністративної реформи в Україні було використано комплекс загальних, загальнонаукових і спеціальних методів досліджень, зокрема: метод історичного аналізу літературних джерел – під час встановлення рівня розробленості проблеми у вітчизняній науковій літературі; методи аналізу і синтезу, класифікації та систематизації, узагальнення й аналогії – для вивчення динаміки розвитку нормативно-правової бази, що регулює адміністративну реформу; системний підхід – з метою розробки науково-практичних рекомендацій подальшого розвитку адміністративної реформи в Україні; порівняльний метод – під час дослідження управлінських механізмів у проведенні зарубіжними країнами децентралізаційних реформ; комплексний підхід – для всебічного розгляду адміністративної реформи як шляху до європейських стандартів публічного управління; структурний метод – у процесі систематизації законодавства як у сфері реалізації адміністративної реформи; прогностичний метод – у процесі формулювання висновків, рекомендацій та пропозицій і, відповідно, узагальнення отриманих результатів дослідження.

**Новизна отриманих результатів** полягає в тому, що у роботі запропоновано комплексний підхід до теоретико-правового обґрунтування адміністративної реформи як сучасного механізму удосконалення системи публічного управління та адміністрування в Україні.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що сформульовані в магістерській роботі висновки та пропозиції можуть бути використані органами державної влади для підвищення ефективності реалізації адміністративної реформи в Україні та застосовані в подальших наукових розробках з цієї тематики і в освітньому процесі.

**Структура та обсяг роботи.** Магістерська робота складається із вступу, трьох розділів (шести підрозділів), висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи складає 74 сторінки, з яких 63 сторінки основного тексту. Список використаних джерел налічує 65 найменувань.

## РОЗДІЛ 1

# ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

### 1.1 Наукові підходи до розуміння сутності поняття «адміністративна реформа»

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

Варто зазначити, що термін «адміністративна реформа» на слуху вже багато років. Але тільки в 1998 р., з ухваленням Указу Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»<sup>1</sup>, цим словам надано характер реальної, радикальної і масштабної державної справи. За Концепцією мета адміністративної реформи полягає в забезпеченні побудови нової системи публічного управління в Україні, створенні умов для побудови відповідно до Конституції України демократичної, соціальної, правової держави. Відповідно до Концепції, у результаті здійснення адміністративної реформи в Україні передбачається поетапне створення такої системи публічного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії; системи публічного управління, що стане близькою до потреб і запитів людей з основним пріоритетом її діяльності – служінню народові та національним інтересам<sup>2</sup>. Ця система публічного

---

<sup>1</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

<sup>2</sup> Там само.

управління буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною, а витрати на її утримання будуть адекватними фінансово-економічному стану держави. Це досягається, зокрема, шляхом зміцнення та підвищення ефективності реалізації виконавчої влади, поглиблення її взаємодії з місцевим самоврядуванням.

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

Отже, насамперед необхідно дати визначення поняттю «реформа». У загальному розумінні «реформа» означає перетворення, перевлаштування чого-небудь, перебудову, зміну. «Сучасний словник іноземних мов» тлумачить реформу як процес кардинальних, тривалих у часі перетворень різноманітних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо<sup>3</sup>.

Під поняттям «реформа» також розуміють сукупність політичних дій у суспільстві, що без перетворень принципових основ існуючої соціально-політичної структури зміцнюють окремі елементи політичної системи або спосіб їх функціонування. У ширшому сенсі реформа – це соціально-політичне нововведення. Проте в реальному житті реформа асоціюється з прогресивними перетвореннями задля підвищення рівня стабільності у суспільстві через здійснення системи заходів, що спрямовані на зниження соціальної нерівності та підвищення рівня життя більшості населення, або на розширення можливостей усіх громадян у політичній та економічній сферах життя. Помилково вважати, що здійснення реформ зумовлено необхідністю реагування на кризову ситуацію – часто реформи реалізуються на випередження кризам з метою створення істотно нових можливостей для суспільного розвитку<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Сучасний словник іншомовних слів : приблизно 20 тис. слів і словосполучень. Укладачі : О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалюк. К. : Довіра, 2006. С. 597.

<sup>4</sup> Юридична енциклопедія : у 6-ти т. Редколегія : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Українська енциклопедія, 2003. Т. 5 : П–С. С. 303.

Соціальні реформи зазвичай змінюють і модернізують форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушують водночас їхніх принципових засад. До ознак поняття соціальної реформи відносять: повільну зміну частини системи; використання законних методів; керованість і прогнозованість процесу; повний контроль над реалізацією реформи з боку державної влади; спрямованість на зміцнення позицій чинної влади<sup>5</sup>. На нашу думку, кінцева мета будь-якої політико-правової реформи – це зміцнення й оновлення державних засад.

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

Основні складнощі виникають у частині терміну-поняття «адміністративна», яке переважно визначається вельми складними поняттями «державне управління» або «публічне управління». Ми поділяємо поширену думку, що визначити чітко публічне управління навряд чи можливо, проте не за браком наукових зусиль, а у зв'язку з його складною сутністю, яка настільки багатозначна у плані завдань, функцій, форм і методів діяльності, що його неможливо охопити в одній дефініції. Отже, у зв'язку з відсутністю чіткого

---

<sup>5</sup> Камардіна Ю.В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2020. С. 24–25.

<sup>6</sup> Агафонова Н.В. Конституція як об'єкт реформування. Університетські наукові записки, 2016. № 59. С. 352.

визначення меж предмета та системи публічного управління стає складно окреслити межі адміністративної реформи.

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

Поняття «адміністративна реформа» часто ототожнюють із близькими поняттями, наприклад, із реорганізацією діяльності державних органів виконавчої влади. Варто зауважити, що в поширеному варіанті домінує позиція, що адміністративна реформа – це концептуально усвідомлений процес реалізації чітко регламентованих і контрольованих заходів щодо здійснення якісних змін в організаційно-функціональній системі державного апарату, виконавчих органів влади різного рівня з метою підвищення ефективності державного управління. Адміністративну реформу визначають як комплекс заходів державної влади щодо вдосконалення організації виконавчого апарату держави – у широкому сенсі, державної адміністрації, її функцій, форм і методів діяльності<sup>7</sup>. На нашу думку, такі дефініції мають рацію, але не бездоганні, бо звужують поняття адміністративної реформи до питань змін організаційної структури та функціональних змін у системі державного апарату, який обмежується органами державної виконавчої влади. Водночас випадають питання кадрового, фінансового забезпечення, різних форм самоорганізації в публічній сфері тощо.

Зазначимо, що за багатьох збігів у поглядах щодо адміністративної реформи автори нерідко розходяться в її окремих характеристиках та в

---

<sup>7</sup> Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір ставлення слухачів і працівників Національної академії у 2012 р. : навчальні матеріали для самостійної підготовки / авт. кол. : Т. П. Крушельницька та ін. Київ : НАДУ, 2013. С. 24–25.

акцентах щодо її компонентів. Наприклад, інституційний об'єкт адміністративної реформи дослідники здебільшого обмежують системою та діяльністю органів виконавчої влади або державного апарату, залишають поза увагою інші органи й установи, які опосередковано беруть участь у публічному управлінні. Тільки окремі автори пов'язують об'єкт адміністративної реформи з місцевим самоврядуванням<sup>8</sup>, як того вимагає Концепція відповідно до завдань реформи, та виводять її об'єкт поза системи органів влади в більш широке поняття системи публічного управління країни<sup>9</sup>.

Тож, під адміністративною реформою розуміють комплекс скоординованих між собою заходів, що спрямовані на суттєве зростання рівня керованості життєво важливих суспільних процесів шляхом створення науково обґрунтованого ефективно працюючого механізму публічного управління, розвитку адміністративного права, удосконалення людського, фінансово-економічного й інформаційно-технічного забезпечення організації виконавчої гілки влади»<sup>10</sup>.

В.К. Колпаков під «адміністративною реформою» розуміє перетворення в системі органів виконавчої влади з метою створення реально діючої єдиної системи виконавчої влади, що працює в «автоматичному режимі» в інтересах суспільства<sup>11</sup>.

Ю.М. Тодика пов'язує адміністративну реформу з політико-правовими і соціально-економічними перетвореннями в державі. Адміністративна реформа, за його твердженнями, – це складне явище, що передбачає чітке визначення системи органів виконавчої влади на всіх управлінських рівнях, їх компетенції, структури, статусу державних службовців, ієрархії підпорядкування та відповідальності, орієнтованості на забезпечення конституційних прав.

---

<sup>8</sup> Козуб В.П. Трансформація системи публічного адміністрування на основі інструментарію адміністративної реформи. *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2010\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_7) (дата звернення: 10.10.2023).

<sup>9</sup> Король В.С. Адміністративна реформа та перспективи розвитку місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11531/1/Statia%2012.pdf> (дата звернення: 10.10.2023).

<sup>10</sup> Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 48 с.

<sup>11</sup> Колпаков В. К. Адміністративна реформа : концептуальні засади. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvknuvs/2010\\_1/kolpakov.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknuvs/2010_1/kolpakov.htm) (дата звернення: 11.10.2023).

Утілення реформи в життя відіграє суттєву роль у формуванні демократичних основ української державності<sup>12</sup>.

М.М. Ониськів у дисертації дає визначення «адміністративної реформи» як особливого виду правової реформи в державі, що ініціюється вищими органами державної влади та здійснюється чинним апаратом публічного управління, зумовлюється суспільними потребами в радикальній зміні існуючого механізму публічного управління, має своїм предметом його істотну та закономірну реорганізацію (суттєву зміну функціональних і структурно-організаційних характеристик), а своєю метою – надання механізму публічного управління суспільством такої якості, як відповідність новим суспільним умовам, які істотно випереджають умови організації й функціонування публічного управління, що вже не здатні задовольнити наявні суспільні потреби»<sup>13</sup>.

Вітчизняний науковець В.П. Козуб вважає, що адміністративна реформа є засобом створення якісно нової системи публічних інституцій, що має на меті як системно перебудувати існуючу в Україні систему управління усіма суспільними сферами, так і створити передумови для інститутів публічного управління та адміністрування, які мають бути сформовані у майбутньому. За змістом адміністративна реформа є сукупністю інструментів і підходів, за допомогою яких забезпечується якісно нове адміністрування, що охоплює власне управління, надання послуг, забезпечення правопорядку та законності в діях публічних інституцій<sup>14</sup>.

В.С. Король зазначає, що державно-правова й адміністративна реформи співвідносяться одна з одною як загальне (родове) та часткове (видове) поняття. В адміністративній реформі діалектично поєдналися суб'єкти й об'єкти правової реформи: органи виконавчої влади виступають як суб'єкти реформаційних перетворень, часто постають об'єктами цієї реформи. Основним

---

<sup>12</sup> Тодика Ю.М. Адміністративна реформа в Україні в аспекті розвитку конституційного процесу. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № № 2 (33) – 3 (34). С. 238.

<sup>13</sup> Ониськів М.М. Організаційно-правове забезпечення адміністративної реформи в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2009. С. 44.

<sup>14</sup> Козуб В.П. Трансформація системи публічного адміністрування на основі інструментарію адміністративної реформи. *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2010\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_7) (дата звернення: 10.10.2023).

об'єктом адміністративної реформи є не система самих органів влади, а система державного управління країни загалом<sup>15</sup>.

Виходячи з того, що наукова думка не досягла єдності у визначеннях адміністративної реформи, ми вважаємо, що варто спиратися передусім на основні ознаки цього поняття, до яких, на думку Є.М. Черних і Ю.В. Камардіна, можна віднести такі риси<sup>16</sup>:

1) має дуже широкий і складний власний об'єкт, межі якого приблизно можна окреслити через комплексне поняття системи публічного управління:

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

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

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

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

---

<sup>15</sup> Король В.С. Адміністративна реформа та перспективи розвитку місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11531/1/Statia%2012.pdf> (дата звернення: 10.10.2023).

<sup>16</sup> Черних Є. М., Камардіна Ю. В. Теоретичні аспекти визначення поняття «адміністративна реформа». *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. С. 144–152. URL: <http://www.apdp.in.ua/v88/17.pdf> (дата звернення: 15.10.2023).

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

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

3) стратегічна спрямованість на вищі соціальні та політико-правові ідеали: розбудова високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави Україна з високим рівнем економічного добробуту, соціальної стабільності, культури та демократії через створення нової системи публічного управління;

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

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

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

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

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

9) керованість і прогнозованість реформи як процесу;

10) має відносно тривалий характер.

На наш погляд, вищенаведені приклади дефініцій адміністративної реформи репрезентують поширені наукові погляди в цьому питанні та дають можливість здійснити їх аналіз. Як бачимо, визначення поняття адміністративної реформи конструюються з урахуванням таких компонентів, як

мета, об'єкт, предмет, суб'єкти, засоби (або шляхи) та зміст, які є взаємопов'язаними і взаємозалежними. Автори погоджуються, що тільки їх єдність зумовлює успішність реалізації адміністративної реформи. Щоправда, вказані компоненти відрізняються рівнем повноти їх розкриття та не всі перебувають у полі зору кожного дослідника. Найбільшу підтримку отримали компоненти мети, інституційного об'єкта та засобів (або шляхів) досягнення мети адміністративної реформи.

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

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

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

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

## **1.2 Роль адміністративної реформи в реалізації Конституції України**

Україна проходить складний і тривалий процес побудови демократичної, соціальної та правової держави. Чималі труднощі, перешкоди та виклики зумовлені потребою ухвалення значної кількості нормативно-правових документів, які би регулювали усі сфери людського життя, та потребою проведення реформ, які, як і будь-які зміни, важко сприймаються реформованою системою та суспільством загалом. Найважче реформування дається у сферах, що пов'язані з державною владою, судовою владою та місцевим самоврядуванням. І це зрозуміло, адже як вважає Д. Бітем, демократія – це не лише сукупність демократичних інститутів, але й певний спосіб дій влади, які включають в себе в першу чергу політичні та адміністративні дії<sup>17</sup>. Без цих дій неможлива як реалізація фундаментальних прав і свобод людини та громадянина, так і реалізація Конституції України як Основного Закону. Усе це спонукає нас дослідити вплив проведення адміністративної реформи в Україні на дотримання, виконання, використання і застосування Конституції. До речі, про логічну зумовленість цього напрямку розшуків в сфері сучасного конституційного права прямо пише В. Горбатенко, який попереджаючи про небезпеки «уявного конституціоналізму», звертає

---

<sup>17</sup> Визначення і вимірювання демократії. За ред. Д. Бітема. Львів, 2005. С.27.

увагу на феномен розриву між Конституцією України та суспільно-політичною дійсністю, що часто виникає в умовах недієвої системи публічного управління, яка не сприяє реалізації Конституції, і не реалізує норми та принципи, які в ній закріплені<sup>18</sup>.

Однак, актуальність цієї проблематики зумовлена не лише суто теоретичними здогадками, але й безпосередніми викликами та загрозами, з якими майже щоденно стикається держава Українська держава. Свого часу про значущість адміністративної реформи для процесу реалізації Конституції України попереджав Ю. Тодика. Справді, важко не погодитись з думкою науковця про те, що доволі часто реалізації Конституції заважає саме відсутність ефективної структури управління, яка б забезпечувала практичне впровадження конституційних вимог. Базуючись на практичних дослідженнях, Ю. Тодика аргументує гіпотезу, що результативність реалізації Конституції суттєво залежить від якості виконавчо-розпорядчої діяльності публічного управління. Адже, загальна логіка конституційного процесу, зокрема й процесу реалізації Конституції України, передбачає, що система публічних інституцій повинна бути структурована й організована в спосіб, який дозволить реалізацію конституційно визначених завдань і функції держави<sup>19</sup>. І якщо такі роздуми на початку поточного тисячоліття були більшою мірою схожі на попередження, то за останні роки потреба кардинального адміністративного реформування стало очевидним фактом не лише для політиків, лідерів думок, експертів і науковців, але й для широкої громадськості.

Водночас, наполягаючи на високому рівні актуальності зазначеної теми, хотілося б відмітити й те, що наразі основною метою адміністративної реформи є створення системи публічного управління з орієнтацією на стандарти і норми демократичної правової держави, потреби та запити кожного громадянина. Тому, якщо ми досліджуватимемо цю тему в аспекті реалізації Конституції, то тоді стає очевидним, що адміністративна реформа є невід'ємною складовою

---

<sup>18</sup> Європейська інтеграція України: Політико-правові проблеми. За ред. В. П. Горбатенка. К., 2005. С.15.

<sup>19</sup> Тодика Ю. М. Фактори реалізації Конституції України. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. №3(30). С. 27.

загального механізму реалізації Конституції. При цьому адміністративна реформа має охоплювати перебудову системи публічних інституцій за допомогою переходу від безпосереднього галузевого та функціонального управління до формування й реалізації публічної політики у відповідних сферах; створення відкритої та справедливої системи відповідальності органів виконавчої влади за реалізацію прав і свобод громадян; залучення громадян до формування національної, регіональної та місцевої політики; створення системи громадського моніторингу та контролю за діяльністю центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування.

Той факт, що реалізація Конституції України вимагає існування ефективної системи взаємодії всіх гілок державної влади навряд чи потребує свого теоретичного доведення. Але кажучи про системні зміни на рівні державної влади, не можна забувати, що в межах кожної з владних гілок повинні, в свою чергу, відбутися відповідні трансформації, які змінивши, так би мовити, «обличчя» цієї влади, дозволи б їй по-новому взаємодіяти з іншими. Недарма наразі доволі часто лунає теза про те, що адміністративна реформа повинна забезпечити розробку нової ідеології виконавчої влади, яка б дозволила кардинально змінити як її суть, так і її сприйняття громадянами. Про те, що проведення адміністративної реформи передбачає подібну зміну в сфері виконавчої влади прямо пише І. Коліушко, який зазначає, що адміністративна реформа – це не лише підвищення ефективності та результативності діяльності виконавчої гілки влади, а насамперед її переорієнтація на потреби та запити людини<sup>20</sup>. Цю думку поділяє інший вітчизняний науковець В. Авер'янов, який наголошує, що сутність адміністративної реформи полягає в узгодженості між собою комплексу заходів, що спрямовані на істотне підвищення рівня управління життєво важливими суспільними процесами, забезпечення та захист прав, свобод та інтересів людини. Це досягається шляхом створення науково обґрунтованого й ефективно працюючого механізму публічного управління, розвитку

---

<sup>20</sup> Адміністративна реформа в Україні: міфи та реалії. Матеріали «круглого столу» (14 лютого 2000 р., м. Київ). К., 2000. С.12.

адміністративного права, покращення людського, фінансово-економічного й інформаційно-технічного забезпечення діяльності органів виконавчої влади<sup>21</sup>.

У той же час потрібно наголосити на важливості реформування насамперед виконавчої влади, що посідає особливе становище серед усіх гілок влади, коли йдеться про реалізацію Конституції. Це можна пояснити характером самої виконавчої влади й виконавчо-розпорядчої діяльності та специфікою реалізованої виконавчою владою функції публічного управління. Дійсно, якщо ми звернемося до доктринальних визначень виконавчої влади, то у більшості з них є акцентування про ключову роль цієї гілки влади саме в практичному втіленні у життя законодавчих норм, системному та систематичному управлінні економічною, соціальною, культурною й іншими сферами, а також сферою державно-політичної діяльності. Водночас, переважна кількість вчених погоджується з тезою, що в процесі реалізації виконавчої влади відбувається втілення в життя конституції, законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління процесами суспільного розвитку<sup>22</sup>. Аналогічно важливість виконавчої гілки влади для процесу реалізації Конституції можна простежити у визначенні поняття публічного управління. Так, наприклад, публічне управління часто розуміється як цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан і розвиток суспільних процесів, свідомість, поведінку та діяльність громадян задля досягнення цілей та реалізації функцій держави, що відображені в Конституції та законах, за допомогою запровадження публічної політики, сформованої та законодавчо закріпленої політичною системою, через діяльність публічних інституцій, що володіють необхідною компетенцією.

На підставі вищевикладеного робимо висновок, що виконавчій гілці влади насправді відводиться важлива та специфічна роль у процесі реалізації Конституції України. Адже, на відміну від інших гілок державної влади,

---

<sup>21</sup> Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні. К., 1997. С.40.

<sup>22</sup> Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Расіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління. К., 2003. С.32.

виконавча влада не лише забезпечує дотримання Конституції та неухильне виконання її приписів, але реалізацію функції практичне забезпечення виконання заснованої на Конституції державної політики в сфері прав людини, соціально-економічного розвитку, охорони правопорядку й ін. При цьому, як пише вже згадуваний вище Ю. Тодика, складність для органів виконавчої влади у реалізації Конституції України зумовлена тим, що, з одного боку, в Україні досі дуже складна соціально-економічна та політична ситуація, а з іншого боку – доволі високі стандарти, зафіксовані в Конституції, як наприклад норми про визнання України соціальною державою, про право громадян на достатній життєвий рівень для себе і своєї сім'ї, про доступність і безоплатність вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах та інші<sup>23</sup>. Усвідомлення цієї специфічної ролі виконавчої гілки влади в процесі реалізації Конституції України можна простежити і в Концепції адміністративної реформи в Україні, що була ухвалена Указом Президента України від 22.07.1998 р. «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні». Основними напрямками реалізації цієї реформи вказані такі, як: формування нової правової бази, що регламентуватиме публічне управління в Україні; створення нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення публічного управління; кадрове забезпечення нової системи публічного управління; посилення існуючих і пошук нових фінансово-економічних основ функціонування публічного управління; наукове та інформаційне забезпечення системи публічного управління, розроблення підходів і засобів наукового й інформаційного моніторингу її функціонування. Необхідність проведення в Україні адміністративної реформи, на думку її авторів, зумовлена потребою створення такої системи публічного управління, що б забезпечила становлення високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави Україна, з високим рівнем економічного добробуту, соціальної стабільності, культури й демократії, яка відповідатиме потребам і

---

<sup>23</sup> Тодика Ю. М. Адміністративна реформа в Україні в аспекті розвитку конституційного процесу. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. №2(33)-3(34). С.226.

запитам людей, служитиме народові, національним інтересам, виступатиме засобом реалізації та забезпечення конституційних норм і принципів<sup>24</sup>.

Зрозуміло, що в процесі проведення адміністративної реформи в Україні її ключові завдання зазнали змін. Зокрема на самому початку ставилися такі цілі: формування ефективної організації виконавчої влади на центральному і місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних і адміністративних послуг; організація на нових засадах публічної служби; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів для публічного управління; запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

Натомість узагальнивши сучасні (протягом останніх років) пропозиції щодо цілей проведення адміністративної реформи, можна виокремити такі: зробити Кабінет Міністрів України політичною інституцією, що несе політичну відповідальність за формування й реалізацію публічної політики, та підвищення ролі міністрів у реалізації відповідних напрямів цієї політики; впровадити функціональний принцип формування структури Кабінет Міністрів України та його апарату; перетворити урядові комітети в реальні робочі органи Кабінету Міністрів України й інструмент координації діяльності і взаємодії центральних органів виконавчої влади, узгодження проєктів рішень; зосередити роботу Кабінету Міністрів України на стратегічних питаннях й делегувати іншим органам виконавчої влади та місцевим державним адміністраціям вирішення питань щоденного адміністрування; провести функціональний аналіз діяльності існуючих органів виконавчої влади на предмет виявлення зайвих управлінських ланок та оптимізувати на основі цих результатів структуру центральних органів виконавчої влади; ліквідувати дублюючі контролюючі органи й усунути паралельний контроль дотримання певних норм законодавства; сконцентрувати

---

<sup>24</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

функції з адміністрування податків та прирівняних до них платежів у єдиному органі виконавчої влади; реформувати систему публічної служби на принципах політичної нейтральності службовців, гарантії прав і обов'язків державних службовців, застосування прозорих умов прийняття їх на роботу та просування по службі залежно від морально-ділових якостей працівників; провести чітке розмежування повноважень між центральними та місцевими органами влади з одночасним делегуванням окремих повноважень центральних органів влади місцевим; забезпечити прозорість у діяльності всіх органів державної влади; започаткувати практику публічного діалогу центральної влади з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері.

Навіть після кардинальних змін у пріоритетах адміністративної реформи її основна наскрізна ціль у вигляді забезпечення процесів реалізації Конституції України залишилася такою ж, як у момент ухвалення Концепції адміністративної реформи в Україні. Тому, досліджуючи процес адміністративної реформи в Україні з позиції реалізації Конституції, доцільно розглянути його як мінімум у трьох різних аспектах.

По-перше, це якість реалізації та забезпечення конституційної вимоги взаємодії гілок державної влади. Цей аспект можна описати як «зовнішній вимір» адміністративної реформи. Якщо його розглядати з позиції адміністративного права, предметом регулювання якого є відносини, що формуються у процесі публічного управління сферами економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності, а також у ході реалізації повноважень виконавчої гілки влади, що делеговані державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інститутам, у процесі діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм і юридичним особам різноманітних управлінських послуг, у процесі внутрішньоорганізаційної діяльності апаратів усіх державних інституцій, адміністрацій державних підприємств, установ і організацій, у процесі

проходження державної служби або служби в органах місцевого самоврядування, у процесі реалізації юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права, у процесі застосування заходів адміністративного примусу, зокрема адміністративної відповідальності щодо фізичних і юридичних осіб, то тоді цей «зовнішній аспект» випадатиме зі сфери нашого дослідження. Натомість розглядаючи проблематику адміністративної реформи з позицій конституційного права, не можна оминати істотний нюанс, що в процесі якісних змін у системі виконавчої влади поступово змінюються і відносини цієї гілки влади з іншими гілками<sup>25</sup>. У цьому контексті удосконалення структури виконавчої влади, налагодження результативного функціонування всіх її ланок та рівнів з часом матиме відображення на характері її взаємодії з законодавчою, судовою, контрольно-наглядовою владою. Водночас, розгляд адміністративної реформи під зазначеним кутом вимагає додаткового залучення ширшого кола питань, що пов'язані з конституційною реформою загалом.

Справді, як переконливо доводить Н. Жук, конституційна реформа безпосередньо зачіпає виконавчу владу, оскільки одним з її акцентів є перерозподіл повноважень між президентом і урядом щодо органів виконавчої влади на користь уряду<sup>26</sup>. Це ж саме підтверджує й аналіз конституційних змін внесених Законом України від 08.12.2004 р. «Про внесення змін до Конституції України»<sup>27</sup>. Нагадаємо, що у той період і зараз Прем'єр-міністр України призначається Верховною Радою України за поданням Президента України. Кандидатуру для призначення на посаду Прем'єр-міністра України вносить Президент України за пропозицією коаліції депутатських фракцій у Верховній Раді України, сформованої відповідно до статті 83 Конституції України, або депутатської фракції, до складу якої входить більшість народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. За виключенням

---

<sup>25</sup> Авер'янов В. Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. №2(37). С.145.

<sup>26</sup> Жук Н. Про конституційне реформування влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2005. №3(42) С.81.

<sup>27</sup> Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8.12.2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. №2. Ст.44.

Міністра оборони України та Міністра закордонних справ України, які призначаються Верховною Радою України за поданням Президента України, інші члени Кабінету Міністрів України призначаються Верховною Радою України за поданням Прем'єр-міністра України. При цьому Прем'єр-міністр України керує роботою Кабінету Міністрів України, спрямовує її на виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Верховною Радою України.

По-друге, істотним результатом впровадження адміністративної реформи з точки зору реалізації Конституції України є її внутрішня структурна й функціональна перебудова, перебудова відносин між органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування. Саме це і складає змістовне ядро підготовки та проведення Концепції адміністративної реформи в Україні. Аналіз внутрішнього стану організації та функціонування виконавчої влади приводить нас до висновків, що міністерства не можуть формувати та реалізовувати ефективну публічну політику. Для зменшення масштабів тіньової економіки, запобігання погіршенню стандартів у сфері охорони здоров'я й освіти та збільшенню нерівності у розвитку регіонів і зубожінню значної частини населення, публічна служба є у своїй більшості неефективною, оскільки навіть з урахуванням усіх змін і реформ вона досі не трансформована в інститут, що забезпечує реалізацію публічної політики насамперед в інтересах держави, а не в інтересах окремих державних службовців та посадових осіб. Підтвердженням цьому є той факт, що до теперішнього часу майже усі без винятку принципи функціонування виконавчої гілки влади в демократичній, соціальній, правовій державі, які визначались пріоритетними для України наприкінці 90-х років, залишаються актуальними та затребуваними і сьогодні. Йдеться про принципи пріоритетності законодавчої регламентації функцій, повноважень та порядку діяльності органів виконавчої влади, незалежності здійснення функцій і повноважень виконавчої влади від органів законодавчої та судової влади у межах, визначених Конституцією і законами України, здійснення внутрішнього та судового контролю за діяльністю органів

виконавчої влади та їх посадових осіб насамперед з позиції забезпечення поваги до особи та справедливості, а також постійного підвищення ефективності державного управління, відповідальності органів виконавчої влади, їх посадових осіб за свої рішення, дії чи бездіяльність перед громадянами, права яких були порушені, запровадження механізму контролю за функціонуванням виконавчої влади з боку суспільства через інститути парламентської та безпосередньої демократії, передбачаючи, що вищі посади в ключових органах виконавчої влади є політичними посадами, а також принципи ефективності, відкритості та доброчесності в роботі Кабінету Міністрів України й інших органів виконавчої влади.

Третій важливий аспект, який, на нашу думку, не можна обходити увагою в контексті дослідження взаємозв'язку адміністративної реформи в Україні та процесами реалізації Конституції, пов'язаний зі забезпеченням прав людини у сфері виконавчої влади. Звертаємо увагу на як мінімум два істотні моменти. Перший – це створення умов для реалізації прав і свобод громадян, а також здійснення конкретних заходів щодо створення належних умов для забезпечення та захисту всієї палітри прав і свобод людини і громадянина, які передбачено Конституцією України. Другий – це надання їм широкого кола державних, зокрема управлінських, послуг, що має бути спрямоване на задоволення потреб особи і суспільства. При цьому варто визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання. При визначенні управлінських послуг варто враховувати наступне:

- соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства;
- управлінські послуги мають бути платними лише у випадку, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні;
- управлінські послуги мають надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення потреб кожного конкретного громадянина.

Констатуємо, що напрями реформування системи виконавчої влади шляхом створення умов для реалізації прав і свобод громадян свого адекватного втілення та шляхом надання громадянам широкого кола державних, зокрема управлінських, послуг не були достатнім чином реалізовані. Саме тому рівень надання управлінських послуг залишається відносно низьким та за якістю – незадовільним. Дії виконавчої влади щодо створення умов для забезпечення конституційних прав громадян також потребують удосконалення, що підтверджується не лише низькими соціальними стандартами життя громадян в Україні та негативними економічними тенденціями, але й серйозними проблемами у сфері забезпечення правопорядку та безпеки кожного конкретного громадянина.

Базуючись на попередньо здійсненому аналізу, доходимо висновку, що проблема реформування системи виконавчої влади перебуває за межами виключно адміністративно-правової науки. Більше того, якщо ми досліджуємо цю тему з точки зору реалізації Конституції України, то у нас з'являється велика кількість точок дотику між процесом практичного втілення адміністративної реформи й удосконаленням системи конституційно-правових відносин і конституційно-правового регулювання.

Підводячи загальні підсумки вищесказаному, можемо сформулювати наступні висновки. Перше, процес реформування системи виконавчої влади має вагоме значення для реалізації Конституції України, оскільки саме на цю гілку державної влади лягає основна відповідальність щодо виконання Конституції та законів України в частині їх практичної реалізації, а також гарантування й забезпечення зафіксованих у них правил, норм, принципів і положень. Друге, можливості реалізації Конституції України в частині забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантування сталого соціально-економічного, політичного, національно-культурного, екологічного розвитку та втілення принципів соціальної держави безпосередньо залежать від ефективності й системності діяльності кожної окремо взятої гілки державної влади, тобто успішності виконання нею своїх функцій. У даному випадку організаційне та

функціональне реформування виконавчої гілки влади є водночас невід'ємною складовою механізму реалізації Конституції України й умовою результативності цього складного процесу. Третє, в аспекті проблеми реалізації Конституції України доцільно аналізувати як мінімум три елементи процесу адміністративної реформи, а саме реформування механізмів взаємодії виконавчої влади з іншими гілками державної влади, внутрішнє структурно-функціональне реформування виконавчої влади та забезпечення прав людини у сфері виконавчої влади.

## РОЗДІЛ 2

### АНАЛІЗ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

#### 2.1 Стан реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні

Процес реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні умовно можна поділити на три періоди: перший з 1997 р. до 2004 р.; другий з 2005 р. до 2009 р; третій з 2010 р. і до сьогодні.

Структурне та функціональне реформування системи органів публічної влади розпочалося після ухвалення Конституції України у 1996 р. Першою постійно діючою інституцією щодо підготовки та проведення адміністративних перетворень стала Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи (далі – Державна комісія) на чолі з Л. Кравчуком, створена у липні 1997 року. З цього часу розпочався перший етап адміністративної реформи. Основні завдання й повноваження Державної комісії дозволяють її характеризувати як координаційний центр стратегічного управління адміністративною реформою. Результатом діяльності Державної комісії стала розробка Концепції адміністративної реформи в Україні, основною метою якої було поступове становлення такої системи публічного управління, що відповідатиме стандартам демократичної правової, соціально орієнтованої, ринкової держави. Держави, відкритої до суспільства й адекватною за видатками поточному фінансово-економічному стану<sup>28</sup>.

Проте наступні кроки продемонстрували, що реальних практичних дій щодо реалізації ключових положень Концепції адміністративної реформи здійснено не було. По факту було проведено імітацію реформи шляхом зміни найменувань окремих центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та кадрових перестановок, а також посиленої указотворчості Президента України Л. Кучми. Де-факто Державна комісія не функціонувала, адже протягом 1999 р. вона засідала лише один раз. З моменту створення двох робочих груп (щодо

---

<sup>28</sup> Концепція адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р. К. : ДВПІ Міннауки, 1998. С. 7.

проведення реформи ЦОВВ (голова – віце-прем'єр-міністр України з питань економіки С. Тігіпко) та щодо проведення реформи місцевих органів виконавчої влади (далі – МОВВ), органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) та державної служби (голова – Глава Адміністрації Президента України Є. Кушнар'єв)) Державна комісія припинила свою активну діяльність. Водночас, робоча група щодо проведення реформи МОВВ, ОМС та державної служби за два роки існування так і не провела жодного засідання<sup>29</sup>.

Важливим періодом реалізації адміністративної реформи став 1999 р., коли ухвалені рішення щодо запровадження нової концепції публічного управління та створення ефективнішої системи органів виконавчої влади. У січні був ухвалений Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ», що визначав спеціальний статус міста Києва як столиці України й особливості реалізації там виконавчої влади та місцевого самоврядування. Пізніше у квітні був ухвалений Закон України «Про місцеві державні адміністрації», що регламентував повноваження, організацію та порядок функціонування місцевих державних адміністрацій.

Через відсутність законодавчого регулювання повноважень і функцій органів виконавчої влади, Президент України видав кілька указів, які мали на меті впорядкувати систему ЦОВВ<sup>30</sup><sup>31</sup><sup>32</sup><sup>33</sup>. Зокрема указом від 13 березня 1999 р. «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» запроваджувалася така система ЦОВВ: ЦОВВ, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України, Державні комітети України й інші ЦОВВ. До відома, діяльність 38-ми ЦОВВ координувалася Кабміном через інші ЦОВВ<sup>34</sup>.

---

<sup>29</sup> Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади : постанова Верхов. Ради України від 2 листоп. 2000 р., № 2067–ІІІ. Голос України. 2000. 21 листоп. С. 2.

<sup>30</sup> Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України : Указ Президента України від 13 берез. 1999 р. № 250/99. Урядовий кур'єр. 1999. 16 берез. С. 6.

<sup>31</sup> Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573/99. Урядовий кур'єр. 1999. 17 груд. С. 4.

<sup>32</sup> Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99. Урядовий кур'єр. 1999. 17 груд. С. 2.

<sup>33</sup> Про склад Кабінету Міністрів України : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1574/99. Урядовий кур'єр. 1999. 17 груд. С. 2.

<sup>34</sup> Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України : Указ Президента України від 13 берез. 1999 р. № 250/99. Урядовий кур'єр. 1999. 16 берез. С. 6.

Однак уже 15 грудня 1999 р. Указом «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» відбулося істотне скорочення кількості органів виконавчої влади з 88-ми до 46-ти, а нова структура ЦОВВ почала містити міністерства, керівники яких входять до складу Кабінету Міністрів України, Державні комітети та інші ЦОВВ, статус яких прирівнюється до Державного комітету України, ЦОВВ зі спеціальним статусом. Діяльність 11-ти ЦОВВ спрямовувалася і координувалася Кабміном через відповідних міністрів<sup>35</sup>.

Указом Президента України «Про систему центральних органів виконавчої влади» утворювалися нові інституції виконавчої влади – урядові органи публічного управління у складі ЦОВВ (департаменти, служби, інспекції). На останніх було покладено функції управління окремими підгалуззями та сферами діяльності, регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних і юридичних осіб, контроль-наглядові функції. Відбулося істотне скорочення кількості заступників керівників ЦОВВ – не більше одного першого заступника і трьох заступників<sup>36</sup>.

Указом Президента України «Про склад Кабінету Міністрів України» було визначено кількісний склад Кабміну, до якого входило 20 осіб, кожен з яких відповідав за окремий напрямок роботи<sup>37</sup>. З метою реалізації Концепції, на початку 2000 р. було ухвалено Укази Президента України щодо реформування та підвищення ефективності державної служби. Так, згідно указу «Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів» керівники органів виконавчої влади мали протягом року вдосконалити структури відповідних інституцій і забезпечити скорочення видатків бюджету у розмірі не менше 40 %<sup>38</sup>. А згідно указу «Про підвищення ефективності системи державної

---

<sup>35</sup> Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573/99. Урядовий кур'єр. 1999. 17 груд. С. 4.

<sup>36</sup> Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99. Урядовий кур'єр. 1999. 17 груд. С. 2.

<sup>37</sup> Про склад Кабінету Міністрів України : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1574/99. Урядовий кур'єр. 1999. 17 груд. С. 2.

<sup>38</sup> Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів : Указ Президента України від 11 лют. 2000 р. № 207. Урядовий кур'єр. 2000. 15 лют. С. 5.

служби» створено Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України, та перепідпорядковано Президентові України Головне управління державної служби України<sup>39</sup>.

Ключовим суб'єктом проведення адміністративної реформи після ухвалення Указу Президента України «Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні»<sup>40</sup> замість Прем'єр-міністра України стала Адміністрація Президента України. Цим указом також вводилася посада та затверджувалося Положення про Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи, яким став Перший заступник Глави Адміністрації Президента Ю. Єхануров, оновлювався персональний склад Державної комісії та ліквідовувалися Секретаріат Державної комісії, робоча група щодо проведення реформи ЦОВВ і робоча група щодо проведення реформи МОВВ, ОМС та державної служби. Функції останніх покладено на Управління з питань адміністративної реформи у складі Адміністрації Президента України. Історія продемонструвала, що інститут Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи існував формально, оскільки він не мав реальних повноважень щодо формування та реалізації публічної політики у цій сфері, а тому об'єктивно не відігравав роль координаційного центру адміністративної реформи. Як наслідок, у червні 2003 р. цей інститут був ліквідований.

Хід проведення адміністративної реформи розглядався Верховною Радою України, що завершилося ухваленням Постанови, у якій констатувалося наступне: існування паралелізму та дублювання в діяльності новоутворених й існуючих органів виконавчої влади; неврахування якісної та функціональної перебудови МОВВ під час зменшення їх чисельності; відсутність системного характеру підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади у контексті реалізації адміністративної реформи в Україні<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Про підвищення ефективності системи державної служби : Указ Президента України від 11 лют. 2000 р. № 208. Урядовий кур'єр. 2000. 15 лют. С. 5.

<sup>40</sup> Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 29 трав. 2001 р. № 345/2001. Урядовий кур'єр. 2001. 31 трав. С. 4.

<sup>41</sup> Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади : постанова Верхов. Ради України від 2 листоп. 2000 р., № 2067–ІІІ. Голос України. 2000. 21 листоп. С. 2.

Зазначені тенденції мали продовження після введення інституту державних секретарів Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) і міністерств<sup>42</sup>. Запровадження зазначеного інституту стало першим кроком до розмежування політичних і адміністративних посад у публічному управлінні. Вперше у вітчизняній практиці було запроваджено політичні посади у сфері виконавчої влади: Прем'єр-міністр, віце-прем'єр-міністри, міністри. Натомість, державні секретарі були державними службовцями, що забезпечували діяльність відповідних органів виконавчої влади.

Для України потреба введення інституту державних секретарів зумовлена постійними змінами урядів, що майже завжди супроводжувалися докорінними перестановками управлінських апаратів ЦОВВ, змінами налагоджених алгоритмів, підходів, форм і методів діяльності. Проте окремі експерти та науковці назвали запровадження цього інституту черговим кроком до посилення повноважень Президента України у виконавчій гілці влади, оскільки надані держсекретарям повноваження, порядок їх призначення та звільнення, ліквідація інституту перших заступників і заступників міністрів не відповідали Концепції адміністративної реформи в Україні. Тому не випадково, що інститут державних секретарів було ліквідовано у 2003 р.

Радикальні зміни у контексті реалізації адміністративної реформи відбувалися у 2005 р., коли розпочався другий етап реформи. Активізацію зазначеного процесу започаткував виступ Президента України В. Ющенка на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування 26 квітня, у якому він акцентував увагу на негайному проведенні адміністративно-територіальної реформи та суттєвому посиленні місцевого самоврядування<sup>43</sup>.

Через програму Кабміну «Назустріч людям» команда Президента України В. Ющенка дала громадськості сигнал, що адміністративна реформа розпочнеться з реформування Кабінету Міністрів України та ЦОВВ. Для цього було залучено Раду національної безпеки і оборони України, яка на одному зі

---

<sup>42</sup> Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 29 трав. 2001 р. № 345/2001. Урядовий кур'єр. 2001. 31 трав. С. 4.

<sup>43</sup> Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці. Політологія*. 2013. Випуск 200. Том 212. С. 20.

своїх засідань ухвалила зміни до структури ЦОВВ<sup>44</sup>. Але невизначеним залишилося питання діяльності ЦОВВ зі спеціальним статусом. Частково це питання було вирішене Указом Президента України від 19.12.2005 р., яким затверджено схему організації та взаємодії та перелік ЦОВВ зі спеціальним статусом<sup>45</sup>. На практиці спеціальний статус не мав реального змісту, а тому Постановою Кабміну від 23.07.2008 р. десять ЦОВВ (Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, Державний комітет статистики, Головне управління державної служби тощо) були його позбавлені. Водночас, Указом Президента України від 03.04.2008 р. було впорядковано структури місцевих державних адміністрацій<sup>46</sup>.

Змін зазнала і Адміністрація Президента України. Замість неї було утворено Секретаріат Президента України. У його складі не знайшлося місця Управлінню з питань адміністративної реформи. Ці функції частково перейшли до новоутвореної Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку. Ця консультативно-дорадча інституція при Президентові України мала на меті розробити пропозицій щодо комплексного проведення адміністративної, адміністративно-територіальної та реформи місцевого самоврядування<sup>47</sup>. Через відсутність положення про Нацраду та незатвердження персонального складу інституція по факту не функціонувала.

З початку 2006 р. набрали чинності ухвалені 08.12.2004 р. зміни до Конституції, які узаконили перехід держави до парламентсько-президентської форми правління. У травні 2006 р. відбулося перейменування Національної ради з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку в Національну раду з питань державного управління та

---

<sup>44</sup> Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 берез. 2005 р. «Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади»: Указ Президента України від 15 квіт. 2005 р. № 658/2005. Урядовий кур'єр. 2005. 19 квіт. С. 4.

<sup>45</sup> Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 19 груд. 2005 р. № 1784/2005. Урядовий кур'єр. 2006. 24 січ. С. 13.

<sup>46</sup> Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента від 3 квіт. 2006 р. № 284/2006): Указ Президента від 3 квіт. 2005 р. № 593/2005. Офіційний вісник України. 2005. № 14. С. 22–23.

<sup>47</sup> Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку: Указ Президента України від 26 квіт. 2005 р. № 706/2005. Урядовий кур'єр. 2005. 29 квіт. С. 5.

місцевого самоврядування. Затверджено її персональний склад на чолі з Президентом В. Ющенком та Положення, а відповідальним за забезпечення її функціонування став Секретаріат Президента України. Вагомим надбанням цієї інституції стало розроблення Зеленої та Білої книг реформи публічної адміністрації. Проте, на жаль, як і попередні органи, Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування не стала ефективним координаційним центром проведення адміністративної реформи. Також далася взнаки проблема узгодження реформаторських ініціатив між Президентом України та Кабінетом Міністрів України, що яскраво проявилось у ситуації, коли ухвалений Закон України «Про Кабінет Міністрів України» набрав чинності без підпису Президента України<sup>48</sup>.

У цей період адміністративна реформа мала два координаційні центри: президентський і урядовий. Так, реформування місцевого самоврядування координувалося Міжвідомчою комісією з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України, реформування системи органів виконавчої влади та регіонального управління – Радою розвитку регіонів. Обидва консультативно-дорадчі інституції очолював Прем'єр-міністр України, який також очолював Урядовий комітет з реформ. Така ситуація у сфері підтримки адміністративної реформи загалом негативно впливала на хід проведення реформи.

Після утворення Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (Мінрегіонбуд) питання проведення адмінреформи були покладені на цей ЦОВВ. Водночас, замість Національної ради з питань державного управління та місцевого самоврядування було утворено Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, до складу якої увійшли всі голови обласних державних адміністрацій і обласних рад, міські голови обласних центрів і великих міст. Усі спроби реформування органів виконавчої влади призвели лише до зростання їх

---

<sup>48</sup> Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці. Політологія*. 2013. Випуск 200. Том 212. С. 20.

чисельності, яка, незважаючи на кризу в економіці, у 2005-2010 рр. досягла позначки в 110 інституцій, включно з міністерствами<sup>49</sup>.

Після того як Президентом України став В. Янукович, відбулися суттєві зміни у державотворчому курсі держави. З жовтня 2010 р., Україна знову стала жити за Конституцією зразка 1996 року, а центр проведення політико-правових реформ перемістився до Адміністрації Президента України, а саме до Комітету з економічних реформ та Ради регіонів як консультативно-дорадчих інституцій при Президентові України.

У грудні 2010 р. розпочато третій етап адміністративної реформи в Україні, який характеризувався переходом системи органів виконавчої влади від галузевого до функціонального управління. Його формальним початком став Указ Президента України від 09.12.2010 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади»<sup>50</sup>. Згідно цього указу зменшено загальну кількість органів виконавчої влади, зокрема з 69-ти контролюючих інституцій залишилося 11<sup>51</sup>. Ліквідовано урядові органи у системі ЦОВВ. Також скорочено чисельність державних службовців, яка загалом зменшилася на 17 %.

Однак, оптимізація чисельності та структури міністерств та інших ЦОВВ не стали самоціллю цього етапу адміністративної реформи. Унаслідок реформи з'явилися нові інституції (служби, агентства, інспекції), а діяльність ЦОВВ почала координуватися Кабміном через членів уряду. Також залишилося лише п'ять ЦОВВ зі спеціальним статусом, а саме: Антимонопольний комітет, Держкомтелерадіо, Фонд державного майна, Держспецзв'язок та Національне агентство з питань державної служби<sup>52</sup>.

Завдяки запровадженню посади заступника міністра-керівника апарату відбулося розмежування політичних та адміністративних посад, що відповідає європейським стандартам публічного управління та адміністрування.

<sup>49</sup> Коваленко В. Модернізація правоохоронної діяльності та адміністративно-правова реформа в Україні: новітні виклики і перспективи. *Голос України*. 2013. 23 лют. С. 8.

<sup>50</sup> Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085. Урядовий кур'єр. 2010. 14 груд. С. 5–6.

<sup>51</sup> Ведерникова І. Олександр Лавринович: «Окремі шановані люди хочуть дискредитувати саму ідею адміністративної реформи». *Дзеркало тижня*. 2011. 11 листоп. № 41.

<sup>52</sup> Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці. Політологія*. 2013. Випуск 200. Том 212. С. 21.

У цей період діяльність багатьох органів виконавчої влади отримала правове забезпечення, зокрема ухвалено Закони України «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Фонд державного майна», «Про Раду міністрів Автономної Республіки Крим», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про державну службу» (нова редакція), «Про правила етичної поведінки».

Однак ціла низка наступних указів Президента України засвідчила вже традиційне для вітчизняної історії публічного управління імітування адміністративної реформи. Так, через 4 місяці після реформи системи ЦОВВ, було сформовано інституції, яких не було в плані реформування, зокрема Державну інспекцію з питань захисту прав споживачів, Національне агентство України з питань державної служби, Державну інспекцію з контролю за цінами, Державну службу з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва (замість Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва). Також варто пригадати епопею зі зміною назви Мінрегіонбуду, коли спочатку з назви прибрали регіональний розвиток, а вже через місяць повернули<sup>53</sup>.

Істотним періодом адміністративного реформування є 2012-2013 рр., коли було видано Указ Президента України від 24.12.2012 р. «Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади», згідно якого було об'єднано податкову та митну служби в Міністерство доходів і зборів та відновлено роботу Міністерства промислової політики, та Указ Президента України від 28.02.2013 р., згідно якого було розділено Міністерство освіти і науки та у справах сім'ї, молоді та спорту<sup>54</sup>. Незважаючи на це, так і не було визначено чи створено інституцію, яка би стала координаційним центром та драйвером адміністративної реформи.

Зазначені прорахунки, на думку В.Я. Малиновського, є результатом відсутності концептуального документа, де було б чітко прописано стратегію,

---

<sup>53</sup> Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Указ Президента України від 12 трав. 2011 р. № 580/2011. Урядовий кур'єр. 2011. 18 трав. С. 4.

<sup>54</sup> Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 28 лют. 2013 р. № 96/2013. Офіційний вісник Президента України. 2013. № 5. С. 185.

тактику та терміни проведення адміністративної реформи, що завідомо прогнозує негативний результат її проведення<sup>55</sup>.

Таким чином, здійснений аналіз показує, що реформуванню системи ОВВ за період реалізації Концепції адміністративної реформи бракувало системності, послідовності, наукового обґрунтування, а логіка проведення адміністративної реформи не була достатньо продуманою. У результаті кожна з проведених за означений період реформацій була своєрідним перерозподілом владних повноважень, черговою кадрово-структурною перестановкою, що не призвели до системних змін у формуванні оптимальної моделі виконавчої влади, спроможної адекватно реагувати на сучасні виклики і загрози.

Перманентні ліквідації та реорганізації ЦОВВ значною мірою знизили ефективність їх діяльності, зумовили додаткові бюджетні витрати. Скорочення кількісного складу управлінського апарату здійснювалося переважно за директивним підходом з неврахуванням необхідності узгодження цих заходів з потребою виконання конкретних функцій публічного управління та надання державних й адміністративних послуг для фізичних і юридичних осіб.

Таким чином, неприродність і невідповідність моделі організаційної структури виконавчої влади завданням, що об'єктивно стояли перед державою, створили перешкоди на шляху спроможності виконання покладених на неї функцій. Подальші науково-прикладні зусилля щодо вирішення окресленої проблематики мають бути спрямовані на детальне дослідження сучасного процесу адміністративного реформування.

## **2.2 Особливості сучасного етапу адміністративної реформи в Україні**

Протягом усього сучасного етапу здійснення адміністративної реформи завданням держави було не лише знаходження ефективної моделі організації місцевого самоврядування, а й вибудовування дієвої системи співіснування та

---

<sup>55</sup> Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці. Політологія*. 2013. Випуск 200. Том 212. С. 21.

взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

На концептуальному рівні уперше питання здійснення адміністративної реформи були закріплені в Указі Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»<sup>56</sup>. Відповідно до цього Указу передбачалося запровадження докорінних змін у системі публічного управління та місцевого самоврядування, а також формування раціонального адміністративно-територіального устрою. При цьому адміністративну реформу заплановано було здійснити у три етапи. Завершальний етап реформи передбачав поглиблення процесів трансформації, формування нових інститутів, інструментів й організаційних структур публічного управління.

Поряд з тим потрібно констатувати, що станом на 2014 р. – початок реалізації наступного етапу адміністративної реформи, що, головним чином, було зумовлено офіційним визначенням Україною європейського шляху розвитку через підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (ЄС) і Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами<sup>57</sup>, стан здійснення попередніх етапів реформи залишався незадовільним. Зокрема, не було розроблено належної правової основи для провадження реформи та до того ж не було комплексного бачення концепції здійснення реформи.

Тому черговий, а фактично новий виток у здійсненні реформи децентралізації почався зі схвалення розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р. Крім іншого, у цій Концепції підбиті підсумки та визначено поточний стан на 2014 р., а саме – вказано на такі проблеми: починаючи з відновлення

---

<sup>56</sup> Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

<sup>57</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 12.11.2023).

незалежності України у 1991 р., чисельність населення сіл зменшилася на 2,5 млн. осіб, а кількість сіл – на 348. У той же час кількість сільських рад зросла на 1067 одиниць. Утворено близько 12 тисяч територіальних громад. У половині з них чисельність жителів складає менше 3 тисяч осіб, у майже п'яти тисячах громад – менше тисячі осіб, а у 1129 громадах – менше 500 осіб. У переважній більшості громад не утворено виконавчі органи відповідних рад, немає бюджетних установ і комунальних підприємств. На практиці органи місцевого самоврядування таких громад не можуть здійснювати належним чином визначені законодавством повноваження<sup>58</sup>.

З огляду на зазначене основними проблемами, з якими зіштовхнулися органи місцевого самоврядування, стали неспроможність у фінансовому, кваліфікаційному та інших відношеннях (дотаційність місцевих бюджетів, нестача кваліфікованих кадрів, відсутність достатніх повноважень тощо) ефективно виконувати покладені на них функції.

З метою поетапної реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було утворено Робочу групу з питань сприяння реформуванню територіальних громад базового рівня та затверджено Положення про Робочу групу з питань сприяння реформуванню територіальних громад базового рівня. Основними завданнями цієї Робочої групи стали вирішення оперативних завдань з надання підтримки об'єднанню територіальних громад; вивчення громадської думки щодо законодавчих ініціатив з питань об'єднання територіальних громад та ін.<sup>59</sup>

У цей же період постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 затверджено Положення про Міністерство розвитку громад та територій України<sup>60</sup>, одним із завдань якого визначено забезпечення

---

<sup>58</sup> Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.11.2023).

<sup>59</sup> Про Робочу групу з питань сприяння реформуванню територіальних громад базового рівня: розпорядження Голови Верховної Ради України від 11.03.2015 № 377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377/15-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 12.11.2023).

<sup>60</sup> Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/about-min/polozhennya-pro-ministerstvo-rozvitkugromad-ta-teritoriy-ukrayini/> (дата звернення: 12.11.2023).

формування та реалізація державної регіональної політики, державної політики у сфері розвитку територіальної організації влади, місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою.

Одним із головних здобутків адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади стало ухвалення Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>61</sup>, на підставі якого були внесені зміни та доповнення до інших нормативно-правових актів у сфері регулювання організації місцевого самоврядування та його представницьких органів у напрямі розширення повноважень останніх, підвищення спроможності територіальних громад та об'єднаних територіальних громад, а також більш чіткого розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Наприклад, змінено порядок розподілу бюджетних надходжень між державним і місцевим бюджетами (Закон України від 20 грудня 2016 р. № 1789-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України»<sup>62</sup>), розширено повноваження органів місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг і земельній сфері (Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг»<sup>63</sup>), містобудівній (Закон України від 17 січня 2017 р. № 1817-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності»<sup>64</sup>) та інших сферах.

Загалом, передбачалося розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сферах надання адміністративних послуг, надання медичних

---

<sup>61</sup> Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 12.11.2023).

<sup>62</sup> Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 20 грудня 2016 р. № 1789-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

<sup>63</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#n26> (дата звернення: 15.11.2023).

<sup>64</sup> Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: Закон України від 17 січня 2017 р. № 1817-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1817-19#n86> (дата звернення: 15.11.2023).

послуг, забезпечення правопорядку та внутрішньої безпеки, надання соціальних послуг, культури, енергоефективності, освіти й інших.

Крім того, на реалізацію положень Закону України від 8 квітня 2015 р. №214 «Про добровільне об'єднання територіальних громад» постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214 затверджено Методику формування спроможних територіальних громад. Цією Методикою, зокрема, визначено критерії формування спроможних територіальних громад, якими визначено такі:

- здатність органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належать до їх компетенції, для задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- здатність територіальної громади самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання публічних послуг, зокрема в освіті, культурі, охороні здоров'я, соціальному захисті, житлово-комунальній сфері, враховуючи наявні людські ресурси, фінансове забезпечення та розвиток інфраструктури відповідного адміністративно-територіального утворення<sup>65</sup>.

Також передбачалось, що при формуванні спроможної територіальної громади до уваги беруться такі показники її спроможності: чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади; чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади; площа території спроможної територіальної громади; індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади; частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

<sup>66</sup> Там само.

Загалом, ключовими елементами системи є групи індикаторів: статистична інформація, інституційна спроможність і організаційне забезпечення; охоплення послугами, доступність; якість, ефективність послуг; рівень задоволеності послугами<sup>67</sup>.

У квітні 2020 р. прийнято важливий для здійснення реформи децентралізації влади Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», яким, зокрема, визначено поняття адміністративного центру територіальної громади як населеного пункту (село, селище, місто) з розвиненою інфраструктурою та, як правило, розташуванням найближче до географічного центру території територіальної громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування територіальної громади<sup>68</sup>.

Таким чином, передбачалось, що адміністративним центром територіальної громади може стати населений пункт відповідного адміністративно-територіального рівня, однак обов'язковою умовою при цьому є відповідність такого центру вимогам щодо розвинутої інфраструктури, близькості до географічного центру громади тощо.

Протягом квітня-травня 2020 р. на реалізацію адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади у низці територіальних громад розпорядженнями Кабінету Міністрів України активно затверджувалися перспективні плани формування територій громад відповідних областей (зокрема, Кіровоградської, Полтавської, Черкаської, Чернігівської та інших)<sup>6970</sup>.

---

<sup>67</sup> Звіт щодо розробки системи оцінки ефективності територіальних громад (пілотний проєкт). Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність». С. 9. Київ, 2021. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/798/Report\\_PMS\\_Pilot\\_29.12.2021\\_final\\_Ukr.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/798/Report_PMS_Pilot_29.12.2021_final_Ukr.pdf) (дата звернення: 15.11.2023).

<sup>68</sup> Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

<sup>69</sup> Про затвердження перспективного плану формування територій громад Кіровоградської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 593-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/593-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

<sup>70</sup> Про затвердження перспективного плану формування територій громад Полтавської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 571-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/571-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

Цими перспективними планами визначались оптимальна та більш ефективна організація адміністративно-територіального поділу відповідних областей з визначенням адміністративного центру територіальної громади та переліку населених пунктів, що включені до відповідної об'єднаної територіальної громади. Затвердження таких перспективних планів дало змогу передусім уточнити межі адміністративно-територіальних одиниць та об'єднаних територіальних громад відповідної області.

Підбиваючи підсумки реформи децентралізації, що розпочалася 2014 р., звертаємо увагу, що протягом 2014-2018 рр. держава наполегливо, цілеспрямовано й послідовно запроваджувала цю реформу. Водночас політику децентралізації не можна зводити лише до об'єднання й зміцнення громад, оскільки, на думку вченого, демократичні перетворення у сфері місцевого самоврядування могли стати більш результативними у разі запровадження реформи децентралізації на всіх напрямках: конституційно-правовому забезпеченні самоврядування, демократичних перетворень на рівні регіонів (наприклад, створенні виконкомів обласних і районних рад з наданням їм належних повноважень), виборності голів обласних адміністрацій, запровадженні інституту призначених комісарів і префектів із суто контрольними функціями, як це прийнято в більшості розвинутих країн світу<sup>71</sup>.

М. Горбатюк зазначив, що результатами реформи побудови якісно нової системи місцевого самоврядування і зміни базового рівня адміністративно-територіального устрою шляхом утворення об'єднаних територіальних громад стали: надання більшого обсягу прав органам місцевого самоврядування у розпорядженні наявними у них ресурсами; посилення зацікавленості органів місцевого самоврядування у зростанні доходів місцевих бюджетів і пошуку додаткових джерел їх наповнення; зміцнення матеріальної та фінансової бази територіальних громад; поява нових осередків активізації підприємницької діяльності та інші. У результаті цих нововведень територіальні громади

---

<sup>71</sup> Мартищенко С. Л. Концептуальні особливості сучасного етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2022/2-4. С. 34.

отримали спроможність підвищити якість надання послуг населенню, реалізовувати соціальні й інфраструктурні проекти, створювати умови для залучення інвестицій і розвитку місцевого бізнесу, розробляти та реалізовувати програми місцевого розвитку тощо<sup>72</sup>.

Отже, необхідно погодитись з тим, що проведення адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади мало позитивний вплив на різноманітні складові життя громади: від якості та доступності надання адміністративних послуг – до розширення громадської участі в управлінні справами територіальної громади.

Офіційно оцінювання критеріїв спроможності територіальної громади здійснюється за відповідною методикою та на підставі такого оцінювання виводиться висновок стосовно спроможності утвореної об'єднаної територіальної громади.

У процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи децентралізації влади Міністерством розвитку громад та територій України щомісячно проводиться моніторинг результатів реалізації заходів цієї реформи. Востаннє такий моніторинг проводився станом на січень 2022 р. Зокрема, за інформацією Міністерства, на цю дату утворено 1470 громад, з яких 410 міських, 433 селищних та 627 сільських. Крім того, було утворено 7975 старостинських округів (територій юрисдикції старост). Також, за інформацією Міністерства, станом на 10 січня 2022 р. 296 територіальних громад уклали 153 договори про співробітництво<sup>73</sup>.

Поряд з тим після лютого 2022 р. з початком повномасштабних воєнних дій РФ на території України наведені показники, у тому числі прогнози, втратили актуальність, оскільки деякі територіальні громади опинились в умовах тимчасової окупації.

---

<sup>72</sup> Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 24.

<sup>73</sup> Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади: інформація Міністерства розвитку громад та територій станом на 10 січня 2022 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf> (дата звернення: 20.11.2023).

У цьому контексті також важливо згадати про утворення у 2016 р. Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій. В умовах запровадження режиму воєнного стану основними повноваженнями цього органу є: вжиття заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які порушені внаслідок воєнних дій та/або тимчасової окупації території України; координація здійснення заходів з повернення на територію України, на якій публічні інституції здійснюють свої повноваження в повному обсязі, громадян України, зокрема дітей, примусово переміщених (депортованих) на тимчасово окуповану територію або на територію держави-окупанта, інших держав; координація здійснення заходів з організації гуманітарних коридорів для забезпечення безпечного транзиту гуманітарної допомоги на тимчасово окуповану територію та/або надання медичної допомоги цивільному населенню та пораненим на тимчасово окупованій території та/або евакуації цивільного населення, поранених і загиблих з тимчасово окупованої території тощо<sup>74</sup>.

Окрім утворення згаданого міністерства, команда нового Президента України В. Зеленського загалом зменшила кількість міністерств, об'єднавши деякі з них. Частково це було цілком виправдано – об'єднання Мінкультури, Мінспорту і Мінінформації; МінТОТ і Мінветеранів, у решті випадках – досить ризиковано і проблематично – Міненерго й Мінекології; Мінекономіки і Мінагро. Проте це було зроблено не лише через власне бачення системи публічного управління, а, мабуть, насамперед через бажання звільнити якомога більшу кількість держсекретарів та інших державних службовців на підставі ліквідації/реорганізації міністерства. Так, усього звільнили вісім державних секретарів міністерств, з них лише одного за власним бажанням, решту на підставі нової статті 871 Закону України «Про державну службу». Сім державних секретарів залишилися працювати з новими міністрами (один з них з новим старим міністром, а одна продовжила перебувати у відпустці по

---

<sup>74</sup> Про затвердження Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 8 червня 2016 р. № 376 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 6 травня 2020 р. № 371). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#n172> (дата звернення: 20.11.2023).

догляду за дитиною). Три посади держсекретарів були вакантні на час формування нового Уряду. Крім того, було створене нове Міністерство цифрової трансформації України. При цьому до завершення повноважень Уряду О. Гончарука в лютому 2020 року об'єднані міністерства так і не були інтегровані, а ліквідовані – не завершили процес ліквідації, і два з них були знову відновлені в Уряді Д. Шмигала.

Позитивом в Уряді О. Гончарука була підтримка створення директоратів для аналізу політики в усіх міністерствах, а не тільки пілотних. Проте замість того, щоб структурувати державну політику, за формування і реалізацію якої відповідає Уряд, і таким чином дати міністрам методологічну основу для створення директоратів, особливо в тих міністерствах, де цей процес ще не почався, О. Гончарук дав вказівку створювати директорати під виконання конкретних і часто короткострокових цілей, які попали в Програму діяльності КМУ. Також було заборонено створювати директорати в інших підсекторах державної політики, чий цілі не ввійшли до Програми. Принаймні так вказівки Прем'єр-міністра сприйняли в міністерствах, і так вони виконувалися. У результаті тільки на початок лютого 2020 року тривала підготовка до створення понад 100 директоратів, від двох у деяких міністерствах (Мін'юст, МЗС) до 15 в Мінцифрі та 20 в Мінекономрозвитку. Велика кількість з них не була орієнтована на аналіз і формування політики (особливо у Мінцифрі). Проте це рішення так і не було практично реалізоване до відставки Уряду О. Гончарука.

У реформуванні інших ЦОВВ ситуація склалася по-різному, залежно від суб'єктивної позиції відповідного міністра. У деяких з них готувалися цілком правильні кроки з розмежування політики та адміністрування і, відповідно, виведення останнього в спеціалізовані ЦОВВ (Мінкультураспорт, Мін'юст), проте процес так і не завершився.

Найбільш проблемною в адміністративній реформі Уряду О. Гончарука виявилася державна служба. У перший тиждень роботи нового складу Верховної Ради України були внесені значні зміни до Закону України «Про державну службу» (законопроект № 1066). Так, фактично анульовано принцип

стабільності – нова стаття 871 дозволила політичні звільнення службовців категорії А; дозволено запроваджувати контрактну службу за рішенням самих керівників органів; вихолощено процедури притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності; знівлено роль Комісії з питань вищого корпусу державної служби та скорочено її склад. Масові звільнення держслужбовців у перші місяці роботи Уряду О. Гончарука, природно, спричинили перевантаження в роботі конкурсних комісій, тому конкурсні процедури були максимально спрощені. Усе це сильно підірвало довіру до Уряду та державної служби. Закономірно, на кінець року вже виникли проблеми із знаходженням адекватних претендентів на посади в державній службі.

Ідеологами цих «реформ» були керівники Державної митної служби України Максим Нефьодов та Національного агентства України з питань державної служби Олександр Стародубцев. Цікаво, що після всіх змін до Закону України «Про державну службу», яких вимагав Нефьодов, наприкінці року ДМС повністю вивели з державної служби, але європейські стандарти в державну службу не повернули. А Стародубцева, який обґрунтовував необхідність легкого звільнення і легкого набору державних службовців відповідно до засад бізнес-менеджменту, Уряд Д. Шмигала звільнив одним з перших на основі статті 871.

В умовах запровадження воєнного стану адміністративна реформа і реформа децентралізації влади призупинилась. Водночас, за результатами соціологічних досліджень, проведених у період жовтня-листопада 2022 р., кожні 3 з 4 респондентів (76,5 %) вважають, що реформу місцевого самоврядування та децентралізацію влади потрібно продовжувати. При цьому лише 14 % вважають, що реформу не варто продовжувати. Порівняно з показниками минулих періодів ця цифра є доволі високою. Зокрема, у період з 2015 до 2021 р. з 59 % до 63 % зросла частка тих, хто вважає потрібною реформу місцевого самоврядування та децентралізацію влади в Україні. Фактично бачимо, що наразі рівень підтримки реформи став ще вищим. Частка противників реформи у 2021 р. була 16 % (майже як тепер), але водночас у 2021 р. 21 %

мали невизначене ставлення. Тобто в період між 2021 і 2022 р. стало менше тих, хто має невизначене ставлення, на користь зростання підтримки реформи<sup>75</sup>.

Таким чином, узагальнюючи вищевикладене, необхідно наголосити, що особливостями здійснення адміністративної реформи на сучасному етапі є:

- стратегічна спланованість і послідовність реалізації адміністративної реформи, що передбачає початкове формування її концепції та ретельне планування проведення реформи, зокрема шляхом консультування з міжнародними інституціями;

- основний акцент адміністративної реформи зроблений на зростання спроможності територіальних громад через їх укрупнення, що має наслідком акумулювання ресурсів і надходжень місцевих бюджетів в одній громаді;

- спрямованість адміністративної реформи на забезпечення довгострокового позитивного впливу на різні складові життя громади: від якості та доступності надання адміністративних послуг – до розширення участі громадян в управлінні справами територіальної громади;

- вагомим результатом сучасного етапу здійснення децентралізаційної реформи стало розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сферах надання адміністративних послуг, надання медичних послуг, забезпечення правопорядку та внутрішньої безпеки, надання соціальних послуг, культури, енергоефективності, освіти й інших;

- продовження адміністративної реформи в умовах повномасштабної війни, що спричинило потребу трансформації частини повноважень органів місцевого самоврядування та виникнення проблеми тимчасово окупованих територій.

Незважаючи на позитивні результати та поточні виклики, адміністративна реформа має продовжуватися, адже мета та цілі досі актуальні для вітчизняної системи публічного управління та адміністрування.

---

<sup>75</sup> Місцеве самоврядування та територіальна організація влади в контексті широкомасштабного російського вторгнення. Аналітичний звіт. 2022. С. 8. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/835/Sociology\\_lsg\\_2022.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/835/Sociology_lsg_2022.pdf) (дата звернення: 20.11.2023).

## РОЗДІЛ 3

### НАПРЯМКИ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ ТА ПОСТВОЄННОГО РОЗВИТКУ

#### **3.1 Посилення децентралізаційних процесів як перспективний напрямок адміністративної реформи поствоєнної України: досвід європейських країн**

Децентралізація публічної влади та зміна підходів у формуванні органів публічної влади, в тому числі органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади в останні десятиліття стало трендом адміністративно-правової реформи держав Центральної та Східної Європи, які раніше перебували у російській сфері впливу, а на даний час або стали членами Європейського Союзу або знаходяться на шляху до вступу. У 90-і роки ХХ ст. та нульові роки ХХІ ст. відповідний шлях пройшла Польща, Чехія, Угорщина, країни Балтії, нещодавно адміністративно-правова реформа пройшла і в Україні, яка почалася із добровільного об'єднання територіальних громад, коли об'єднаним громадам передавалися фінансові ресурси та частина повноважень, які раніше належали органам виконавчої влади, а завершилася – директивним об'єднанням тих громад, які не виявили ініціативи у створенні спроможних громад, і створенням нових районів із органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, які залишили за собою ті повноваження, які не можуть бути передані на рівень громади. При цьому, безперечно застосовувався досвід відповідного реформування, що відбувся у державах Центральної Європи, а раніше – у Франції, в Іспанії та Італії. Врахування цього досвіду мало велике значення, оскільки дозволило уникнути тих недоліків та недопрацювань, які виникали під час проведення адміністративно-територіальної реформи в державах Європейського Союзу.

Говорячи про зарубіжні підходи проведення децентралізації можемо виокремити італійський, іспанський, французький та польський досвід

проведення децентралізації, які стали свого роду взірцем для реформ децентралізації в інших державах.

Правовою основою децентралізації в Італії стала Конституція 1947 року, ст. 114 якої передбачає, що комуни, провінції, міста і регіони є автономними утвореннями, що мають свої власні статuti, повноваження і функції відповідно до принципів, викладених в Конституції; відповідно до ст. 123 кожна область має статут, який відповідно до Конституції та законів Республіки встановлює положення, що стосуються внутрішньої організації області і регулює здійснення права ініціативи та референдуму щодо законів та адміністративних заходів області, а також опублікування законів та обласних постанов. Положення Конституції Італії реалізуються у законі «Про місцеві автономії» від 8 червня 1990 р. № 142, яким запроваджено статутну автономію комун і провінцій, «закон Басаніні» № 59 від 15 березня 1997 р., яким закріплено загальну децентралізацію і закон № 112 від 31 березня 1998 р., яким проведено розподіл адміністративних функцій<sup>76</sup>.

В Італії реформа децентралізації торкнулася трьох рівнів місцевої ланки публічного управління – регіону (області), провінції та комуни. Перша ланка в результаті децентралізації отримала досить широкі повноваження, зокрема: прийняття регіонального законодавства та адміністративного регулювання; право законодавчої ініціативи на національному рівні; можливість пропонувати референдуми, призначення 3 делегатів для участі у президентських виборах. Відповідні повноваження були передані регіональним радам та регіональним комітетам як виконавчим органам рад, що формуються з членів регіональної ради. До компетенції регіонів віднесені питання освіти, охорони здоров'я, транспортні мережі, цивільна авіація, територіальне планування та розвиток, адміністративні послуги для промисловості та бізнесу тощо, видатки щодо їх виконання здійснюються з регіональних бюджетів. Також у рамках своїх інтересів та повноважень регіони можуть брати участь у програмах та проектах

---

<sup>76</sup> Зайцева М. Децентралізація публічної влади України в контексті євроінтеграційних процесів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія Міжнародні відносини. 2022. № 2 (56). С. 37–40.

Європейського Союзу. Для їх ефективної реалізації регіони забезпечуються відповідними ресурсами: власними (насамперед, податки й інші доходи, що визначаються регіональною радою) та коштами від рівномірного розподілу державних фондів для підтримки економічного розвитку і зменшення соціальних та економічних дисбалансів<sup>77</sup>. Особливим елементом децентралізації в Італії стало передання органам місцевого самоврядування областей повноважень, які в унітарних державах належать центральним органам законодавчої чи виконавчої влади (зокрема видання законів). Причому здійснено це на рівні конституції, а деталізовано в статуті, що затверджується парламентом Італії; законами такі повноваження можуть бути лише розширені, що й зроблено для областей Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто Адідже, Фріулі-Венеція Джулія та Валле д'Аоста.

На рівні провінцій та комун також діють власні ради, виконавчими органами провінцій є президент та «уряд», комуни – мер, які обираються населенням відповідної адміністративно-територіальної одиниці. До основних функцій провінційних органів місцевого самоврядування відносяться територіальне планування, регулювання діяльності місцевих поліцейських органів та пожежної служби, транспортне забезпечення та реєстрація, охорона навколишнього природного середовища, розвиток культурної спадщини, медичні питання та утилізація твердих побутових відходів, менеджмент середньою освітою; схожі повноваження мають також муніципальні ради, останні зокрема здійснюють: визначення завдань і норм функціонування для децентралізованих органів; організація публічних служб із надання послуг населенню; впровадження та порядок стягнення податків; нагляд за діяльністю публічних комунальних закладів тощо<sup>78</sup>. На рівні провінцій та комун, так само як і на рівні областей, немає органів виконавчої влади, оскільки «уряди» (джунти) та мери виконують значну частину делегованих функцій як агент національного уряду. Зокрема, мер реєструє народження, смерті, одруження та міграційні зміни, відповідає за громадський порядок, у разі надзвичайних

<sup>77</sup> Грובה В. П. Правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування Італії: перспективи для України. *Право і суспільство*. 2015. Вип. 3, № 4. С. 3–8.

<sup>78</sup> Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Інститут комунального самоврядування в Італії: організаційно правовий аспект. *Держава та регіони*. 2007. № 1. С. 82–88.

потреб може видавати спеціальні накази щодо сфери охорони здоров'я, міського планування і місцевої поліції<sup>79</sup>.

Децентралізація публічної влади в Іспанії розпочалася після переходу від авторитаризму до демократії та прийняття Конституції у 1978 році. Остання передбачила створення автономних спільнот, а також провінцій та муніципалітетів, які отримали високий рівень автономії, порівняно із тим, який існував в період франкістського режиму.

На муніципальному рівні в Іспанії урядування здійснюється муніципальною радою, члени якої безпосередньо обираються на основі загального голосування та пропорційного представництва, а також мером, який обирається членами ради. Мер є головою ради, він повністю керує муніципальною владою, очолює муніципальну поліцію та має доволі об'ємні повноваження щодо посадових призначень, також мер (голова) виконує важливу роль у зв'язках із громадськістю та користується неабияким престижем. Крім мера, виконавчим органом місцевого самоврядування є муніципальні комісії, які створюються у муніципалітетах з кількістю більше 5 тис. мешканців, і можуть створюватися в окремих департаментах та округах. З іншого боку, у деяких менших сільських муніципалітетах Північної Іспанії наявна особлива форма прямої демократії: відкрита рада, тобто загальні збори мешканців відповідного населеного пункту<sup>80</sup>.

На провінційному рівні функціонують провінційні ради, що формуються радами муніципалітетів відповідних провінцій (хоча в окремих автономних спільнотах провінційні ради обираються прямими виборами), однак мають лише представницькі повноваження, оскільки виконавчі функції виконує губернатор, який є найвищою виконавчою посадою в державній адміністрації на рівні провінцій, призначається прем'єр-міністром за рекомендацією міністра внутрішніх справ; діяльність губернатора в провінції є безпековою, оскільки він здійснює керівництво місцевими безпековими та поліцейськими органами, а також забезпечує взаємодію між місцевою та центральною владою.

---

<sup>79</sup> Мельник Я. В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70). № 3. С. 156.

<sup>80</sup> Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2018. Том 29 (68). № 5. С. 121–122.

На рівні автономних спільнот законодавчі та виконавчі функції передані органам місцевого самоврядування – місцевим парламентам, які обираються прямими виборам, та регіональними урядами, які призначаються ними та здійснюють виконавчі функції щодо реалізації державної політики у сфері освіти, охорони здоров'я, інфраструктури, охорони навколишнього середовища, культури, спорту, економічного розвитку та туризму, житлового будівництва та благоустрою. Відповідні повноваження визначені у Конституції та регіональному Статуті про автономію. В той же час, у разі, якщо автономне співтовариство не виконує свої конституційні зобов'язання чи діє проти загальних інтересів нації, відповідні повноваження можуть бути тимчасово передані представникові місцевого уряду, призначеного Радою міністрів за рекомендацією прем'єр-міністра. Останній здійснює моніторинг діяльності регіонального уряду, однак у надзвичайних випадках може перебрати на себе повноваження регіональної влади<sup>81</sup>.

Адміністративна децентралізація 1982 року у Франції передбачала передачу повноважень префектур (орган державної виконавчої влади у системі регіонального управління) муніципалітетам, які делегували право надавати послуги населенню представникам бізнесу через систему контрактів (переважно у сфері надання комунальних послуг). Територіальним громадам (регіонам, департаментам, комунам) делегувалися окремі повноваження держави, при цьому скасовувалися наглядові функції префекта, які передавались адміністративному суду і регіональній рахунковій палаті; передавались виконавчі повноваження від префекта голові представницької асамблеї; у регіонах і департаментах виконавча влада передавалась від представника держави (префекта) відповідним радам цих територіальних громад. Нова адміністративна реформа 2011 року передбачає об'єднання комун із передачею їм більшої кількості повноважень – об'єднання комун із своєю територіальною юрисдикцією, своїм представницьким та виконавчим органом і власним бюджетом (міські об'єднання, об'єднання міст та передмістя,

---

<sup>81</sup> Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2018. Том 29 (68). № 5. С. 123–124.

об'єднання комун. Міжмуніципальне об'єднання формує міжмуніципальний представницький орган (муніципальна рада), членів якого обирають комунальні ради (у подальшому їх обиратимуть мешканці комун безпосередньо). Міжмуніципальна рада має досить багато повноважень, зокрема відповідає за планування, громадський транспорт, збір та переробку сміття, каналізацію та воду, міські дороги (крім вулиць у містечках), будівництво шкіл, розвиток, створення промислових зон, виділення для них землі. Представник держави – префект ініціює нові об'єднання комун і створює можливості для дискусії, хоча від префекта поступово відходять компетенції до об'єднань комун, зокрема в питаннях забезпечення правопорядку<sup>82</sup>.

Польський досвід децентралізації передбачав з одного боку укрупнення існуючих адміністративних територіальних одиниць (воєводства, повіти), утворення нових (гміни) та збільшення повноважень нових (громади населених пунктів). Децентралізація в Польщі відбувалась у декілька етапів: перший – утворення гмін (територіальних громад), якими були місто, село, кілька сіл або район міста; другий крок – відповідне формування повітів та воєводств, що зумовило перерозподіл повноважень між центральними і місцевими органами влади, перерозподіл податкових надходжень між державним та місцевими бюджетами. При цьому, зберігся частково централізаторський підхід щодо призначення органів виконавчої влади на місцях (воєвода призначається прем'єр-міністром Польщі за пропозицією Міністра публічної адміністрації, а органом реалізації виконавчої влади, однак воєводське управління обирається сеймиком; на рівні повіту діє староста та управління, які обираються населенням; виконавчу владу у гміні реалізує виконавча рада на чолі з вуйтом (село), бурмістром (селище) та мером (місто). Особливістю польської моделі децентралізації стало те, що вона передбачила співпрацю регіонів у формі створення вільних економічних зон та надання допомоги одного регіону іншому; чітке розмежування функцій та повноважень між державною та місцевою владою, з концентрацією

---

<sup>82</sup> Мельник Я. В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70). № 3. С. 160.

основних повноважень (економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами і майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення) та фінансових ресурсів на рівні гмін<sup>83</sup>.

Основними принципами децентралізації в державах Європейського Союзу стали муніципальна самостійність (в тому числі фінансова); взаємозалежність самоврядних одиниць територіального поділу; можливість зміни адміністративно-територіального поділу та повноважень місцевого самоврядування лише відповідно до конституції та закону; повноваження місцевих самоврядних одиниць щодо можливості звернення до органів конституційного контролю за захистом<sup>84</sup>.

Отже, в результаті аналізу європейського досвіду впровадження децентралізації та зміни підходів до формування місцевих органів публічної влади можемо прийти до наступних висновків. Італійська та іспанська моделі децентралізації передбачає формування трирівневої системи місцевого публічного управління із наділенням органів першого рівня законодавчими повноваженнями, повністю виборний характер публічної виконавчої влади на місцях та її незалежність від органів публічної влади загальнодержавного рівня. В Іспанії така модель діє на рівні муніципалітетів та автономних спільнот, однак на провінційному рівні виконавчі функції належать виключно місцевим органам виконавчої влади, а не органам місцевого самоврядування, а реалізація державної політики у правоохоронній та безпековій сфері на рівні автономної спільноти належить не органам спільноти, а представникові центрального уряду. Французька модель децентралізації публічної влади передбачає наділення повноваженнями державної влади органів місцевого самоврядування із передачею контрольних повноважень не виконавчій, а судовій владі; призначення виконавчих органів представницькими місцевими органами; об'єднання кількох громад нижчого рівня (комун) у об'єднання, яким надається більше повноважень, ніж мали комуни до об'єднання. Польський досвід

---

<sup>83</sup> Мельник Я. В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70). № 3. С. 159.

<sup>84</sup> Грובה В. П. Правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування Італії: перспективи для України. *Право і суспільство*. 2015. Вип. 3, № 4. С. 3–8.

здійснення децентралізації публічного управління передбачає: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (воєводства та повіти), формування нових одиниць (гміни) із передачею останнім більшості повноважень місцевого публічного управління; поєднання виборності та призначуваності у виконавчій місцевій публічній владі. Даний досвід буде корисним для України в контексті продовження адміністративної децентралізації в умовах поствоєнного періоду та європейської інтеграції.

### **3.2 Розвиток міжсекторального партнерства у поствоєнний період адміністративного реформування**

Поствоєнний період українського життя буде очікуємо важким і заздалегідь непередбачуваним. Він потребуватиме максимальної організації та самовіддачі як з боку переважної більшості звичайних громадян, так й представників усіх рівнів та структур влади. У цей непростий період ефективна владна діяльність має поєднуватися з не менш дієвими системними соціальними трансформаціями серед яких особливе місце належатиме адміністративній реформі, головними особливостями якої є: її фундаментальність та первинність по відношенню до інших різновидів споріднених реформ (оборонно-безпекової сфери, правоохоронної діяльності, охорони здоров'я, освіти, тощо); її базування на новій концепції з фіксацією сучасної владно-управлінської моделі, функціонування якої забезпечує безальтернативність повної та своєчасної реалізації об'єктивно існуючих суспільних потреб; суттєве збільшення мілітарної складової у переліку цілей і завдань даної реформи; корегування чинного формату реалізації інституту адміністративної юстиції, шляхом запровадження її змішаного варіанту; чітко визначений часом особливий порядок режиму організації та здійснення державної влади на деокупованих територіях; її органічний зв'язок з новітньою доктриною адміністративного права, теоретичні положення якої допомагатимуть вирішувати існуючі практичні проблеми у сфері владно-управлінської діяльності; поступова адаптація адміністративного законодавства

до відповідного законодавства ЄС з урахуванням особливостей післявоєнного періоду в Україні<sup>85</sup>.

З метою забезпечення реалізації поставлених цілей адміністративного реформування важливо розбудовувати міжсекторальне партнерство в системі публічного управління та адміністрування.

Питання партнерства та децентралізації лишається актуальним у всіх країн Європи з розвиненими ринковими відносинами. Партнерство і децентралізація виводять національну економіку та притаманну їй систему управління на шлях конкурентоспроможності в глобальному просторі. Сама конкурентоспроможність має розглядатись як стратегія переосмислення регіонального та місцевого розвитку на принципі «розумної спеціалізації» і «міжрегіональної співпраці» з метою розвитку без дублювання функцій та активізації соціальної активності місцевих жителів. Власне міжсекторальне партнерство – це не є щось задане раз і назавжди, це – живий процес, зокрема за часів децентралізації всієї системи управління. Як умова діяльності, партнерство означає об'єднання зусиль заради спільно визначених цілей, тобто згоду на співпрацю.

Партнерство як процес передбачає сукупність спільних дій, спільний пошук шляхів вирішення поточних проблем чи нових можливостей та їх реалізацію. У партнерстві немає другорядного. Важливим є як процес налагодження партнерства, розвитку стосунків та узвичаєння діалогу, так і спільна діяльність, що є результатом цього процесу. Партнерство може бути і метою діяльності, і механізмом досягнення цілей. Особливо це стає очевидним, коли завдання полягає у налагодженні порозуміння, наближенні сторін, створенні умові для змін.

Налагодження партнерства вимагає спільності, взаємної зацікавленості, внеску кожного у спільну справу. Партнерство передбачає прагнення об'єднання зусиль і ресурсів, енергії, знань, досвіду різних груп, кожна з яких приносить у партнерство щось своє, цінне і неповторне. Це певні мережі, але не

---

<sup>85</sup> Курінний С. В. Особливості поствоєнного етапу адміністративної реформи в Україні. Актуальні виклики адміністративної реформи в Україні в умовах воєнного стану : збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу (м. Харків, 30 червня 2022 р.). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 59.

лише просто скоординованих дій різних сторін, це – насамперед спільна відповідальність. Зазвичай про партнерство говорять які про спосіб взаємодії, який найбільше враховує рівність сторін – як у плані участі в процесі, так і в плані користі, яку отримують сторони.

Важливо, що на сьогодні все частіше говорять про міжсекторальне партнерство – партнерство органів влади, громадян та їх об'єднань, бізнес сектору, ЗМІ, й особливо на місцях. Як і самі термін «партнерство», міжсекторальне партнерство має різні визначення. За однією з версій міжсекторальне партнерство – це спільна дія «трьох або більше організацій, що представляють державний, приватний і волонтерський сектори, які надають свої різноманітні ресурси для просування спільного бачення, що має чітко визначені цілі й задачі. В ідеальному світі метою партнерства мало б бути створення ініціативи, в рамках якої партнери співпрацювали б для досягнення спільних цілей і задач, а відтак – створювали б більше. У реальному житті часто трапляється так, що партнерство – це просто ініціатива, яка існує як формальна структура, що збирає разом різні групи інтересів». Форум лідерів бізнесу імені Принца Уельського (Велика Британія), який займався розвитком стратегічного партнерства в Центральній та Східній Європі, дає таке визначення: «Міжсекторальне партнерство – це формалізовані міжсекторальні стосунки між окремими особами і групами, у яких ініціатива і зобов'язання узгоджуються заздалегідь, і в основі яких лежить елемент спільного здобутку (ризик). Це – стосунки, побудовані на виконанні зобов'язання чи завдання». Якщо умови цього визначення не виконуються, то, на думку його авторів, така взаємодія не є партнерством.

Дедалі частіше в Європі говорять саме про партнерство як механізм розвитку соціальної єдності та вирішення соціальних проблем, залучення груп, які раніше потерпали від вимушеної маргінальності, недостатньої уваги, а іноді – і відверто ворожого ставлення з боку решти суспільства. Метою партнерства виступає «об'єднання енергії, навичок та ресурсів ключових акторів: організацій публічного сектора, профспілок, волонтерських організацій, груп представників

місцевих громад, – у розвитку та реалізації місцевих стратегій для подолання безробіття, бідності та соціального виключення. Таке партнерство має різні форми і покриває широкий спектр соціальних, економічних проблем, проблем охорони навколишнього середовища».

Відносини взаємовпливу сторін є динамічними та відкритими, зумовленими наявними ціннісними орієнтаціями, політичною культурою суспільства як цілого. Спільна робота дозволяє дійти згоди про спільні цінності і принципи, виробити спільні цілі й задачі, заходи та програми діяльності. Вона допомагає долати бар'єри між владою і людьми, ізоляцію окремих груп і більш прозоро і відповідально розподіляти ресурси задля ефективнішого вирішення проблем. Партнерство виникає, коли беруться за справу, яку самотужки вирішити неможливо. Часто один сектор – чи то влада, чи неурядові об'єднання, чи бізнес – не можуть дати відповіді, які задовольнили б усіх. Відтак, міжсекторальне партнерство не просто гасло, а необхідна умова сталого розвитку.

Зазначимо, що нові можливості для діалогу між різними «зацікавленими сторонами» суспільства дозволяють розглянути різні підходи, залучити свіжі ідеї та нові людські ресурси. Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку, максимальне врахування усіх законних інтересів і створення умов для постійного зростання не можливе без партнерства між усіма секторами суспільства. Завдяки відмінностям між ними, кожен із секторів має унікальні знання, досвід і ресурси, які мають бути використані для розвитку громади. Тож, на зміну протистоянню та конкуренції секторів приходить взаємодоповнення і партнерство. Органи влади мають відповідні повноваження щодо прийняття рішень і ресурси для втілення цих рішень у життя. Організації громадянського суспільства мають досвід активістів, тісні стосунки з людьми, які потребують вирішення нагальних проблемі.

Саме це громадські організації приносять у партнерство з владою. Голос кожного члена громади має право бути почутим – і у цьому допомагають громадські організації. Міжсекторальне партнерство – це насамперед механізми створення нових можливостей і порозуміння, руйнація стереотипів, зміна

ставлення, відхід від акцентування стосунків залежності й підпорядкування, розвиток навичок спільної діяльності та об'єднання заради змін на краще.

Міжсекторальне партнерство – це демократія в дії. Люди, організації не існують в ізоляції та часто вступають у контакт і взаємодіють з іншими. Рівень цієї взаємодії може суттєво відрізнятись. Навіть те, що сторони називають партнерством, часто не є ним.

Можна виокремити кілька рівнів взаємодії:

1. «Згода на публіці» – ці стосунки добре виглядають зовні, і партнери не сперечаються відкрито і не з'ясовують стосунки на людях, однак кожен з партнерів працює ніби сам по собі.

2. «Паралельні дії» – партнери працюють у межах певної узгодженої програми, однак при цьому мають різні уявлення про те, навіщо вони працюють і чого прагнуть досягти. Їм бракує спільної мети і відчуття спільної відповідальності за процес і результат того, що вони роблять.

3. «Співпраця» – партнери працюють на досягнення спільної мети і взаємно доповнюють один одного. Партнерство передбачає визначення умов та обсягів співпраці, цілей та завдань спільної діяльності, очікуваних результатів тощо. Можемо говорити про «різне» партнерство і з точки зору формалізації стосунків. Такі, виокремлюють м'яке та жорстке партнерство.

Партнерські стосунки можуть відрізнятись і з точки зору часу – як короткотермінові, так і довготривалі, стратегічні. Коли мова йде про міжсекторальне партнерство, певна річ, ця взаємодія, цей діалог мають бути сталими й орієнтованими на дотримання належного процесу які в нинішньому, так і в майбутньому.

Партнерство, як і будь-яка спільна діяльність, має певні ризики і залежить від низки факторів. На характер взаємодії впливають загальний контекст та специфічні умови, норми та процедури взаємодії. Чимало залежить від готовності та бажання сторін до співпраці.

Незалежність сторін у партнерстві є принциповою. Вибір на користь партнерства може зробити лише незалежна людина чи організація. Йдеться про

те, що умовою партнерства є визнання незалежності саме у значенні невідповідності однієї сторони іншій і водночас визнання взаємної потреби та взаємного впливу – взаємозалежності сторін.

Таким чином, необхідно вміти та вчитися працювати разом, брати участь у діяльності на рівних, особливо за умов децентралізації. Тож, робота у партнерстві – непроста справа, особливо коли йдеться про партнерство між секторами, підтримувати яке найскладніше. Чи не найважче визнати рівноправність партнерів: кожен сектор має визнати чесноти інших секторів і використовувати їх сильні сторони, а не змагатися з ними і самостверджуватися. «Рівноправність» не означає однаковий вплив, або ресурси. Рівноправність є визнанням важливих ролей та можливостей сторін на всіх етапах співпраці.

Проаналізувавши стан реалізації секторальної децентралізації за напрямками адміністративної реформи в Україні доходимо висновку про її несистемний характер. В окремих сферах робота проводилась доволі активно, отримані позитивні практичні результати, водночас за певними напрямками результати майже відсутні. Загальними проблемами для всіх напрямів секторальної децентралізації є недостатнє законодавчо-нормативне забезпечення, неналежне кадрове забезпечення як на рівні центральних і місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, наявність протиріч між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо передачі управлінських повноважень та відповідних ресурсів громадам. Системне вирішення цих питань має сприяти посиленню міжсекторальної співпраці в системі публічного управління та адміністрування і допомогти у післявоєнному відновленні України.

## ВИСНОВКИ

У висновках до магістерського дослідження наведено теоретичне узагальнення та вирішення науково-практичного завдання, що полягає в обґрунтуванні теоретико-правових засад і аналізуванні сучасних особливостей проведення адміністративної реформи в Україні, а також виокремленні напрямків її реалізації в умовах європейської інтеграції та поствоєнного розвитку. Найбільш важливими є такі висновки:

1. Описано наукові підходи до розуміння сутності поняття «адміністративна реформа». Продемонстровано, що адміністративна реформа – це системне явище, яка є сукупністю взаємопов'язаних елементів, що передбачає комплексність підходу до її визначення. Саме в цьому виявляється методологічна єдність науковців у питанні пошуку кращої дефініції. У вітчизняних реаліях під адміністративною реформою розуміють комплекс політико-правових заходів, що полягають у структурних, функціональних і державно-службових перетвореннях, насамперед у сфері виконавчої влади, з метою її трансформації на інститут, що служить суспільству, та створення на цій основі ефективної системи публічного управління. Незважаючи на це визначення, на нашу думку, навряд чи взагалі можна сподіватися на вичерпне тлумачення концепту адміністративної реформи, оскільки його понятійне ядро становить поняття публічного управління, що само є зразком безуспішних пошуків абсолютної дефініції.

2. Розкрито роль адміністративної реформи в реалізації Конституції України. Аргументовано, що реформування системи виконавчої влади має вагоме значення для реалізації Конституції України, оскільки саме на цю гілку державної влади лягає основна відповідальність щодо виконання Конституції та законів України в частині їх практичної реалізації, а також гарантування й забезпечення зафіксованих у них правил, норм, принципів і положень. Друге, можливості реалізації Конституції України в частині забезпечення прав і

свобод людини і громадянина, гарантування сталого соціально-економічного, політичного, національно-культурного, екологічного розвитку та втілення принципів соціальної держави безпосередньо залежать від ефективності й системності діяльності кожної окремо взятої гілки державної влади, тобто успішності виконання нею своїх функцій. У даному випадку організаційне та функціональне реформування виконавчої гілки влади є водночас невід'ємною складовою механізму реалізації Конституції України й умовою результативності цього складного процесу. Третє, в аспекті проблеми реалізації Конституції України доцільно аналізувати як мінімум три елементи процесу адміністративної реформи, а саме реформування механізмів взаємодії виконавчої влади з іншими гілками державної влади, внутрішнє структурно-функціональне реформування виконавчої влади та забезпечення прав людини у сфері виконавчої влади.

3. Проаналізовано стан реалізації Концепції адміністративної реформи в Україні. Встановлено, що реформуванню системи органів виконавчої влади за період реалізації Концепції адміністративної реформи бракувало системності, послідовності, наукового обґрунтування, а логіка проведення адміністративної реформи не була достатньо продуманою. У результаті кожна з проведених за означений період реформацій була своєрідним перерозподілом владних повноважень, черговою кадрово-структурною перестановкою, що не призвели до системних змін у формуванні оптимальної моделі виконавчої влади, спроможної адекватно реагувати на сучасні виклики і загрози. Перманентні ліквідації та реорганізації ЦОВВ значною мірою знизили ефективність їх діяльності, зумовили додаткові бюджетні витрати. Скорочення кількісного складу управлінського апарату здійснювалося переважно за директивним підходом з неврахуванням необхідності узгодження цих заходів з потребою виконання конкретних функцій публічного управління та надання державних і адміністративних послуг фізичним та юридичним особам. Неприродність і невідповідність моделі організаційної структури виконавчої влади завданням, що об'єктивно стояли перед державою, створили перешкоди на шляху спроможності виконання покладених на неї функцій.

4. Розглянуто особливості сучасного етапу адміністративної реформи в Україні, зокрема такі, як:

- стратегічна спланованість і послідовність реалізації адміністративної реформи, що передбачає початкове формування її концепції та ретельне планування проведення реформи, зокрема шляхом консультування з міжнародними інституціями;

- основний акцент адміністративної реформи зроблений на зростання спроможності територіальних громад через їх укрупнення, що має наслідком акумулювання ресурсів і надходжень місцевих бюджетів в одній громаді;

- спрямованість адміністративної реформи на забезпечення довгострокового позитивного впливу на різні складові життя громади: від якості та доступності надання адміністративних послуг – до розширення участі громадян в управлінні справами територіальної громади;

- вагомим результатом сучасного етапу здійснення децентралізаційної реформи стало розширення повноважень органів місцевого самоврядування у сферах надання адміністративних послуг, надання медичних послуг, забезпечення правопорядку та внутрішньої безпеки, надання соціальних послуг, культури, енергоефективності, освіти й інших;

- продовження адміністративної реформи в умовах повномасштабної війни, що спричинило потребу трансформації частини повноважень органів місцевого самоврядування та виникнення проблеми тимчасово окупованих територій.

Незважаючи на досягнуті позитивні результати та поточні виклики, адміністративна реформа має продовжуватися, адже мета та цілі досі актуальні для вітчизняної системи публічного управління та адміністрування.

5. Запропоновано напрямки проведення адміністративної реформи в Україні в умовах євроінтеграції та поствоєнного розвитку, зокрема посилення децентралізаційних процесів з використанням досвіду європейських країн і розвиток міжсекторального партнерства у поствоєнний період адміністративного реформування.

У результаті аналізу європейського досвіду впровадження децентралізації та зміни підходів до формування місцевих органів публічної влади отримано наступні висновки. Італійська та іспанська моделі децентралізації передбачає формування трирівневої системи місцевого публічного управління із наділенням органів першого рівня законодавчими повноваженнями, повністю виборний характер публічної виконавчої влади на місцях та її незалежність від органів публічної влади загальнодержавного рівня. В Іспанії така модель діє на рівні муніципалітетів та автономних спільнот, однак на провінційному рівні виконавчі функції належать виключно місцевим органам виконавчої влади, а не органам місцевого самоврядування, а реалізація державної політики у правоохоронній та безпековій сфері на рівні автономної спільноти належить не органам спільноти, а представникові центрального уряду. Французька модель децентралізації публічної влади передбачає наділення повноваженнями державної влади органів місцевого самоврядування із передачею контрольних повноважень не виконавчій, а судовій владі; призначення виконавчих органів представницькими місцевими органами; об'єднання кількох громад нижчого рівня (комун) у об'єднання, яким надається більше повноважень, ніж мали комуни до об'єднання. Польський досвід здійснення децентралізації публічного управління передбачає: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (воєводства та повіти), формування нових одиниць (гміни) із передачею останнім більшості повноважень місцевого публічного управління; поєднання виборності та призначуваності у виконавчій місцевій публічній владі. Даний досвід буде корисним для України в контексті продовження адміністративної децентралізації в умовах поствоєнного періоду та європейської інтеграції.

Виокремлено загальні проблеми міжсекторального партнерства в Україні, якими є недостатнє законодавчо-нормативне забезпечення, неналежне кадрове забезпечення як на рівні центральних і місцевих органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування, наявність протиріч між інституціями виконавчої влади й інституціями органами місцевого самоврядування щодо передачі управлінських повноважень та відповідних ресурсів громадам.

Визначено основні особливостями адміністративної реформи в Україні в поствоєнний період, а саме: її фундаментальність та первинність по відношенню до інших різновидів споріднених реформ (оборонно-безпекової сфери, правоохоронної діяльності, охорони здоров'я, освіти, тощо); її базування на новій концепції з фіксацією сучасної владно-управлінської моделі, функціонування якої забезпечує безальтернативність повної та своєчасної реалізації об'єктивно існуючих суспільних потреб; суттєве збільшення мілітарної складової у переліку цілей і завдань даної реформи; корегування чинного формату реалізації інституту адміністративної юстиції, шляхом запровадження її змішаного варіанту; чітко визначений часом особливий порядок режиму організації та здійснення державної влади на деокупованих територіях; її органічний зв'язок з новітньою доктриною адміністративного права, теоретичні положення якої допомагатимуть вирішувати існуючі практичні проблеми у сфері владно-управлінської діяльності; поступова адаптація адміністративного законодавства до відповідного законодавства Європейського Союзу з урахуванням особливостей післявоєнного періоду в Україні.

Встановлено, що побудова демократичної правової держави, спроможної адекватно реагувати на економічні та суспільно-політичні виклики сьогодення, вимагає створення адекватної системи органів державної влади і цілісної системи публічного управління. Цей процес вимагає оптимізації співпраці органів виконавчої влади всіх рівнів, підвищення їх ефективності, а також посилення співпраці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з громадянським суспільством. Зазначено, що ці заходи мають реалізуватися шляхом функціональних, процедурних та структурних змін органів виконавчої влади з послідовним підсиленням функціонального принципу управління, деконцентрації, децентралізації повноважень, реорганізації державного контролю, модернізації управлінської вертикалі, спрощення та дерегуляції системи надання адміністративних послуг всіма рівнями влади, модернізації державної служби.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Авер'янов В. Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права. *Вісник Академії правових наук України*. 2004. №2(37). С.145.
2. Авер'янов В.Б. Органи виконавчої влади в Україні. К. : Ін Юре, 1997. 48 с.
3. Агафонова Н.В. Конституція як об'єкт реформування. *Університетські наукові записки*, 2016. № 59. С. 351–366.
4. Адміністративна реформа в Україні: міфи та реалії. Матеріали «круглого столу» (14 лютого 2000 р., м. Київ). К., 2000. С.12.
5. Адміністративна реформа в Україні: соціологічний вимір ставлення слухачів і працівників Національної академії у 2012 р. : навчальні матеріали для самостійної підготовки / авт. кол. : Т. П. Крушельницька та ін. К. : НАДУ, 2013. 60 с.
6. Ведерникова І. Олександр Лавринович: «Окремі шановані люди хочуть дискредитувати саму ідею адміністративної реформи». *Дзеркало тижня*. 2011. 11 листоп. № 41.
7. Визначення і вимірювання демократії. За ред. Д. Бітема. Львів, 2005. С.27.
8. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. № 1. С. 23–40.
9. Грובה В. П. Правовий статус та повноваження органів місцевого самоврядування Італії: перспективи для України. *Право і суспільство*. 2015. Вип. 3, № 4. С. 3–8.
10. Європейська інтеграція України: Політико-правові проблеми. За ред. В. П. Горбатенка. К., 2005. С.15.
11. Жук Н. Про конституційне реформування влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2005. №3(42) С.81.
12. Зайцева М. Децентралізація публічної влади України в контексті євроінтеграційних процесів. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія Міжнародні відносини. 2022. № 2 (56). С. 37–40.

13. Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8.12.2004 р. Відомості Верховної Ради України. 2005. №2. Ст.44.
14. Звіт щодо розробки системи оцінки ефективності територіальних громад (пілотний проєкт). Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність». Київ, 2021. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/798/Report\\_PMS\\_Pilot\\_29.12.2021\\_final\\_Ukr.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/798/Report_PMS_Pilot_29.12.2021_final_Ukr.pdf) (дата звернення: 15.11.2023).
15. Камардіна Ю.В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2020. 266 с.
16. Коваленко В. Модернізація правоохоронної діяльності та адміністративно-правова реформа в Україні: новітні виклики і перспективи. Голос України. 2013. 23 лют. С. 8.
17. Козуб В.П. Трансформація системи публічного адміністрування на основі інструментарію адміністративної реформи. *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2010\\_2\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_7) (дата звернення: 10.10.2023).
18. Колпаков В. К. Адміністративна реформа : концептуальні засади. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. URL: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Nvknuvs/2010\\_1/kolpakov.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknuvs/2010_1/kolpakov.htm) (дата звернення: 11.10.2023).
19. Концепція адміністративної реформи в Україні від 22.07.1998 р. К. : ДВПІ Міннауки, 1998. 62 с.
20. Король В.С. Адміністративна реформа та перспективи розвитку місцевого самоврядування. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11531/1/Statia%2012.pdf> (дата звернення: 10.10.2023).
21. Курілов Ю. Ю. Децентралізація влади в Іспанії: самоврядування, регіоналізація та податки. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2018. Том 29 (68). № 5. С. 120–129.

22. Курінний Є. В. Особливості поствоєнного етапу адміністративної реформи в Україні. Актуальні виклики адміністративної реформи в Україні в умовах воєнного стану : збірник тез доповідей та повідомлень за матеріалами круглого столу (м. Харків, 30 червня 2022 р.) / НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України, м. Харків). Харків : НЮУ імені Ярослава Мудрого, 2022. С. 56–60.

23. Лазор О. Д., Шелепницька І. П. Інститут комунального самоврядування в Італії: організаційно правовий аспект. *Держава та регіони*. 2007. № 1. С. 82–88.

24. Малиновський В.Я. Стан і перспективи адміністративної реформи в Україні. *Наукові праці. Політологія*. 2013. Випуск 200. Том 212. С. 18–20.

25. Мартищенко С. Л. Концептуальні особливості сучасного етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2022/2-4. С. 32–37.

26. Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Расіна А. Ю., Гордієнко Л. Ю. Державне управління. К., 2003. С.32.

27. Мельник Я. В. Іноземні моделі та досвід децентралізації публічного управління. *Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2020. Том 31 (70). № 3. С. 155–163.

28. Місцеве самоврядування та територіальна організація влади в контексті широкомасштабного російського вторгнення. Аналітичний звіт. 2022. С. 8. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/835/Sociology\\_lsg\\_2022.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/835/Sociology_lsg_2022.pdf) (дата звернення: 20.11.2023).

29. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади: інформація Міністерства розвитку громад та територій станом на 10 січня 2022 р. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/800/10.01.2022.pdf> (дата звернення: 20.11.2023).

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

31. Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів : Указ Президента України від 11 лют. 2000 р. № 207. Уряд. кур'єр. 2000. 15 лют. С. 5.

32. Про вдосконалення структури місцевих державних адміністрацій (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента від 3 квіт. 2006 р. № 284/2006) : Указ Президента від 3 квіт. 2005 р. № 593/2005. Офіц. вісн. України. 2005. № 14. С. 22–23.

33. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України: Закон України від 20 грудня 2016 р. № 1789-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-19#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

34. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

35. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 888-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-19#n26> (дата звернення: 15.11.2023).

36. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: Закон України від 17 січня 2017 р. № 1817-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1817-19#n86> (дата звернення: 15.11.2023).

37. Про внесення змін до Схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 19 груд. 2005 р. № 1784/2005. Уряд. кур'єр. 2006. 24 січ. С. 13.

38. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 28 лют. 2013 р. № 96/2013. Офіц. вісн. Президента України. 2013. № 5. С. 185.

39. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 12.11.2023).

40. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р. № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 15.11.2023).

41. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Кіровоградської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 593-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/593-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

42. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Полтавської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 р. № 571-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/571-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 16.11.2023).

43. Про затвердження Положення про Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України від 8 червня 2016 р. № 376 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 6 травня 2020 р. № 371). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF#n172> (дата звернення: 20.11.2023).

44. Про затвердження Положення про Міністерство розвитку громад та територій України: постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/about-min/polozhennya-pro-ministerstvo-rozvitkugromad-ta-teritoriy-ukrayini/> (дата звернення: 12.11.2023).

45. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text> (дата звернення: 01.10.2023).

46. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України : Указ Президента України від 13 берез. 1999 р. № 250/99. Уряд. кур'єр. 1999. 16 берез. С. 6.

47. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1573/99. Уряд. кур'єр. 1999. 17 груд. С. 4.

48. Про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Указ Президента України від 12 трав. 2011 р. № 580/2011. Уряд. кур'єр. 2011. 18 трав. С. 4.

49. Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку : Указ Президента України від 26 квіт. 2005 р. № 706/2005. Уряд. кур'єр. 2005. 29 квіт. С. 5.

50. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085. Уряд. кур'єр. 2010. 14 груд. С. 5–6.

51. Про підвищення ефективності системи державної служби : Указ Президента України від 11 лют. 2000 р. № 208. Уряд. кур'єр. 2000. 15 лют. С. 5.

52. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 берез. 2005 р. «Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади» : Указ Президента України від 15 квіт. 2005 р. № 658/2005. Уряд. кур'єр. 2005. 19 квіт. С. 4.

53. Про Робочу групу з питань сприяння реформуванню територіальних громад базового рівня: розпорядження Голови Верховної Ради України від 11.03.2015 № 377. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/377/15-%D1%80%D0%B3#Text> (дата звернення: 12.11.2023).

54. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1572/99. Уряд. кур'єр. 1999. 17 груд. С. 2.

55. Про склад Кабінету Міністрів України : Указ Президента України від 15 груд. 1999 р. № 1574/99. Уряд. кур'єр. 1999. 17 груд. С. 2.

56. Про стан реалізації адміністративної реформи стосовно вдосконалення діяльності органів виконавчої влади : постанова Верхов. Ради України від 2 листоп. 2000 р., № 2067–III. Голос України. 2000. 21 листоп. С. 2.

57. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 12.11.2023).

58. Про чергові заходи щодо дальшого здійснення адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 29 трав. 2001 р. № 345/2001. Уряд. кур'єр. 2001. 31 трав. С. 4.

59. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід : посібник / В. В. Толкованов, Р. Герцог, А. К. Гук [та ін.] ; під ред. В. В. Толкованова. Київ : Крамар, 2011. 261 с.

60. Сучасний словник іншомовних слів : приблизно 20 тис. слів і слово сполучень. Укладачі : О.І. Скопненко, Т.В. Цимбалюк. К. : Довіра, 2006. С. 597.

61. Тодика Ю.М. Адміністративна реформа в Україні в аспекті розвитку конституційного процесу. Вісник Академії правових наук України. 2003. № № 2 (33) – 3 (34). С. 224–238.

62. Тодика Ю.М. Фактори реалізації Конституції України. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. №3(30). С. 27.

63. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 12.11.2023).

64. Черних Є.М., Камардіна Ю.В. Теоретичні аспекти визначення поняття «адміністративна реформа». *Актуальні проблеми держави і права*. 2020. С. 144–152. URL: <http://www.apdp.in.ua/v88/17.pdf> (дата звернення: 15.10.2023).

65. Юридична енциклопедія : у 6-ти т. Редколегія : Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К. : Українська енциклопедія, 2003. Т. 5 : П–С. С. 303.