

*Ольга Федорівна Андрійко,  
провідний науковий співробітник  
відділу проблем державного управління  
та адміністративного права  
Інституту держави і права  
імені В. М. Корецького НАН України,  
доктор юридичних наук, професор,  
член-кореспондент НАПрН України  
ORCID: 0000-0002-7507-3090*

## ОСНОВНІ ВЕКТОРИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ТА ЇХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

**Постановка проблеми.** Складовою будь-якого дослідження є пізнавальний аспект, який дає можливість розглянути досліджуване явище в процесі його виникнення, особливостей формування та змін у ході осмислення та подальшого розвитку. Такий підхід спрямований на виявлення проблем, що постають перед державою, та запитамі суспільства, розуміння його необхідності й проведення реформ. Цей напрям спрямований на узагальнення теоретико-правових досліджень, які проводилися і проводяться в Україні та в інших країнах, коригування проведення реформ залежно від факторів напрацювань і виявлення переваг пріоритетності їх упровадження.

Світовий досвід проведення реформ, а він у різних країнах має свої певні особливості, свідчить, що в період значних трансформацій соціально-економічних і політико-правових систем у країні відбуваються істотні перетворення. У країнах Європи реформаційні процеси тривали десятки років та власне й сьогодні відбуваються певні зміни в різних сферах зумовлені вимогами суспільства та запитамі громадян.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Слід зазначити, що як необхідність проведення реформ, так і їх основні напрями та адміністративно-правове забезпечення, зокрема законодавче, були предметом обговорень на рівні державних структур і наукових досліджень. За тим нові виклики, що постають перед державою, суспільством потребують і нових підходів не лише до визначення нових векторів реформ та їх належного законодавчого забезпечення, а й їх узгодженості, послідовності та зв'язку із процесами, що відбуваються у світовому просторі. Тісний зв'язок, співпраця практиків і науковців, а також зарубіжних експертів, яка розпочалася з часів проголошення незалежності України, і активне спілкування щодо підготовки відповідного правового супроводу проведення реформ, і сьогодні є важливим фактором успішності подальшого проведення реформ та їх належного правового забезпечення.

Досліджуючи питання визначення та проведення реформ і відповідності адміністративно-правового забезпечення їх вимогам часу та планування майбутніх реформ, В. Авер'янов, І. Голосніченко, Ю. Битяк, а також В. Колпаков, Д. Лук'янець, О. Рябченко, В. Нагребельний, В. Гаращук, Т. Коломоєц, Н. Янюк, Д. Лученко, В. Тимошук, Л. Кисіль та інші науковці брали активну участь у підготовці законопроектів, забезпеченні якості їх та науковому супроводі застосування законодавства.

**Мета статті.** Метою статті є аналіз основних напрямів реформ в Україні та стан їх правового забезпечення, а також визначення актуальних проблем правового супроводу забезпечення результатів проведення реформ у мирний час, після перемоги над ворогом у війні, яку РФ з 2014 року веде проти України.

**Основні результати дослідження.** З проголошенням незалежності України у 1991 році та прийняттям у 1996 році Основного Закону країни – Конституції України – були визначені й першочергові кроки проведення реформ для побудови демократичної, соціальної, правової держави

та їх правове забезпечення, які б сприяли впровадженню високих стандартів життя та вихід країни на провідні позиції у світі. Результатами об'єднання зусиль науки і практики були напрацювання проведення адміністративної реформи та реформи адміністративного права, що було надзвичайно важливим для реформування адміністративної системи та правового забезпечення її діяльності, визначення подальших шляхів реформ в Україні.

Державна комісія з проведення адміністративної реформи в Україні була створена Указом Президента України від 07 липня 1997 року [1]. На створену комісію покладалося завдання з підготовки Концепції адміністративної реформи. У березні 1998 року Державна комісія завершила свою роботу, результатом якої стала Концепція адміністративної реформи в Україні. У цій Концепції було визначено п'ять напрямів здійснення адміністративної реформи: створення правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; кадрове забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ забезпечення системи державного управління; наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового інформаційного моніторингу її функціонування. У травні 1997 року рішенням Кабінету Міністрів України було створено Робочу групу з підготовки Концепції реформи адміністративного права України, проєкт якої був підготовлений у 1998 році і у 2000 році переданий до парламенту.

У експертному висновку професора, доктора О. Люхтерхандта до проєкту Концепції реформи адміністративного права, зокрема, зазначалося, що «Концепція адміністративної реформи України має за своєю природою всеохопний характер і враховує всі аспекти адміністративної реформи – організаційні, кадрові, фінансові та економічні питання, інформаційне забезпечення, наукове обґрунтування, а також стисло правове забезпечення, а саме цей аспект широко й систематично розкривається в проєкті Концепції Комісії Станік [2]. Розроблений у 1998 році за дорученням Кабінету Міністрів України проєкт Концепції реформи адміністративного права, за висновками іноземних експертів, не охоплював галузь адміністративного права в цілому, а містив лише його загальну частину, в якій йшлося про загальні засади реформи та основні напрями і кодифікацію адміністративного законодавства. Увага була в основному приділена розкриттю загальних засад у конкретно визначених законах та інших правових актах [3].

У цьому контексті слід зазначити, що адміністративне право було й залишається однією з основних публічно-правових галузей правової системи України. Воно є галуззю, яка має широке коло регульованих відносин, а адміністративне законодавство містить великий масив нормативно-правових актів, які за багатоманітністю відносин, що виникають, змінюються, розвиваються, потребують правового регулювання. Адміністративно-правові відносини і нормативно-правова база, що їх регулює, зазнали суттєвих змін з проведенням реформ у політичній, адміністративній, економічній, соціальній сферах України за час, що минув з проголошення незалежності України. Щодо змін законодавчої бази цікавими є дані, опубліковані в засобах інформації щодо законопроєктів, що були зареєстровані Верховною Радою України впродовж п'ятої сесії IX скликання з серпня 2020 по липень 2021 року. Усього було зареєстровано 3126 законопроєктів. Із них 142 законопроєкти подав Президент України, 428 законопроєктів подав Кабінет Міністрів України. Від Президента України було ухвалено 57 % законопроєктів, від Уряду – 17 % законопроєктів і лише 9 % законопроєктів було ухвалено від депутатів Верховної Ради України [4]. Такі дані свідчать про рівень депутатського корпусу, його неготовність до законотворчої діяльності.

Концепція адміністративної реформи 1998 року в Україні визначала мету й основні напрями, методи і засоби здійснення адміністративної реформи. У вступному слові до Концепції йшлося про те, що «адміністративна реформа повинна розглядатися не як новий перерозподіл владних повноважень чи чергова кадрово-структурна перестановка, а як концептуально осмислений перехід до нової «філософії» управління, що потребує проведення не часткових змін, а системного оновлення всього змісту діяльності органів виконавчої влади». Напрямами здійснення реформи були визначені: створення нової правової бази, формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління, кадрове забезпечення, зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; наукове й інформаційне забезпечення та формування наукового та інформаційного моніторингу і функціонуван-

ня системи державного управління. При цьому слід зауважити, що проведення адміністративної реформи відбувалося в умовах існування кризових явищ та існуючими соціальними запитами і потребами, а виклики внутрішнього та зовнішнього плану не спонукали до глибокого аналізу проведення адміністративної реформи, її здобутків, переваг і прорахунків.

Концепція адміністративної реформи, як і Указ Президента України про її впровадження, не були у визначеному обсязі підтримані реальними діями щодо їх реалізації. Відсутність чіткості та послідовності проведення структурних і функціональних змін у системі виконавчої влади та відносинах із органами місцевого самоврядування, а також тогочасна політична ситуація в країні, не сприяли подальшому розвитку змін у цьому напрямі, не було й політичної волі. І хоча відбувався процес наукового і практичного напрацювання правового забезпечення функціонування системи виконавчої влади, структурних зв'язків у цій системі, відповідні зміни законодавства, які не завжди були належно обґрунтованими та виваженими, не дали очікуваних результатів.

Та все ж певні кроки були зроблені в окремих напрямках шляхом внесення змін і доповнень до законодавчих актів, підготовки проєктів законів про Кабінет Міністрів України, державну службу, адміністративні процедури (Закон про які був прийнятий лише 2022 р.) тощо. Але це були лише окремі кроки, які не могли радикально вплинути на процес підвищення ефективності діяльності виконавчої влади.

У контексті належної організації та проведення публічно-правових реформ у цей період на особливу увагу заслуговує реформування та наповнення сутнісним змістом реформи державної служби, яка проводилася у тісній співпраці державних службовців, науковців і зарубіжних експертів та пошуками найбільш ефективної моделі організації державної служби, яка б відповідала «становленню професійної, високоефективної, стабільної та авторитетної служби» [5].

Сьогодні можна констатувати, що з часу прийняття перших нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію положень Концепції адміністративної реформи в Україні, незважаючи на окремі неузгодженості, відбулися суттєві зміни як у реформуванні системи публічного управління в організаційному та сутнісному (функціональному) плані, так і у правовому забезпеченні.

Стратегія сталого розвитку України «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [6], визначила мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України в умовах війни, яку у 2014 році РФ розпочала проти нашої країни. Основними векторами руху виходу України на провідні позиції світу були визначені вектори розвитку, безпеки, відповідальності і вектор гордості. У межах визначених векторів Стратегія передбачила реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави.

Забезпечення реалізації Стратегії передбачало розробку та прийняття відповідних нормативно-правових актів, щорічних планів дій реалізації Стратегії та моніторинг стану їх виконання. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р була схвалена Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки, метою якої було зазначено подальше удосконалення системи державного управління. У ній, зокрема, зазначалося, що процес формування та реалізації державної політики потребує відповідної нормативно-правової бази, а також підвищення якості проєктів законів і підзаконних актів, а подані на розгляд Кабінету Міністрів України проєкти законів і підзаконних актів мають відповідати оновленій методології.

Стратегія узгоджувалася з положеннями таких стратегічних документів, як Стратегія розвитку системи управління державними фінансами, реформування державної служби та органів місцевого самоврядування, програмою реалізації засад державної антикорупційної політики, планом заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та планом дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання. Як свідчить наведений перелік Стратегія була розроблена у тісному зв'язку з іншими стратегічними документами та передбачала правову регламентацію дій суб'єктів по регулюванню виокремлених програм.

Уряд дуже відповідально поставився до якісного наповнення Стратегії, яка не лише обговорювалася в середині країни, а й істотно доопрацьовувалася за участю всіх заінтересованих сторін, представниками громадськості та Дорадчої групи ЄС.

Указом Президента України № 837 (2019) «Про невідкладні заходи проведення реформ та зміцнення держави» передбачалася низка заходів щодо їх забезпечення.

Подальші кроки щодо реформування державного управління були визначені у Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 липня 2021 року № 831-р.

Метою Стратегії реформування державного управління на 2022–2025 роки було визначено побудову в Україні спроможної сервісної та цифрової держави, яка забезпечує захист інтересів громадян на основі європейських стандартів та досвіду [7].

Результатами реформи державного управління до 2025 року було визначено забезпечення надання послуг високої якості та формування «зручної» адміністративної процедури для громадян і бізнесу, формування системи професійної та політично нейтральної публічної, орієнтовної на захист громадян; розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують для сталого розвитку держави.

**Висновки.** У загальному вимірі Стратегія містить важливі напрями реформування державного управління. За тим вона не стала продовженням попередніх напрацювань щодо основних векторів руху, системності реформування державного управління, аргументації очікуваних результатів реформи державного управління. У стратегії відсутні положення щодо належного правового забезпечення в результаті проведення реформ.

### Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Адміністративна реформа в Україні. Документи і матеріали. *Український правовий часопис*. Вип. 4. 2022. С. 92.
3. Там само. С. 6.
4. *Український тиждень*. 2021. № 49.
5. Концепція адміністративної реформи в Україні. Київ, 1988.
6. Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. Урядовий кур'єр. 2015. № 6.
7. Стратегія реформування державного управління України на 2022–2025 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.07.2021 р. № 831-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

### References

1. Konstytucja Ukrainy від 28 chervnia 1996 roku. *Vidomosti Verhovnoi Rady Ukrainy*. 1996. No 30. S. 141.
2. Administratyvna reforma v Ukraini. Dokumenty i materialy. *Ukrainskyi pravovyi chasopys*. Vyp. 4. 2022. S. 92.
3. Tam samo. S. 6.
4. *Ukrainskyi mygzden*. 2021. No 49.
5. Konceptsiia administratyvnoi reform v Ukraini. Kyiv, 1988.
6. Ukaz Prezydenta Ukrainy від 12.01.2015 r. No 5/2015. *Uradowyi kur'er*. 2015. No 6.
7. Strategiiia reformuvanna derzhavnogo upravlinna Ukrainy na 2022–2025 roky: rozporadzhenna Kabinetu Ministriv Ukrainy від 21.07.2021 r. No 831-r. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/831-2021-%D1%80#Text>

### Андрійко О. Ф. Основні вектори реформ в Україні та їх адміністративно-правове забезпечення

Проаналізовано основні напрями проведення реформ у різних сферах державної політики України з проголошенням її незалежності. Розглянуто основні напрями Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.) та їх правове забезпечення й подальшу реалізацію у Стратегіях реформування державного управління України 2016–2020 років та 2022–2025 років, звернено увагу на необхідність удосконалення законодавства та відповідність його сучасним процесам і викликам, що постають перед країною.

Звернено увагу на необхідність детального аналізу та нових поглядів на продовження реформи державного управління, переосмислення попередніх напрацювань і врахування принципових змін, що відбулися за минулі роки щодо завдань державного управління, наслідком яких має бути переорієнтація його суб'єктів з безпосереднього владно-розпорядчого впливу на регулятивну діяльність та активну участь громадськості.

*Ключові слова:* реформи, основні вектори реформ, адміністративна реформа, адміністративно-правове забезпечення, Стратегія реформування державного управління.

**Andriiko O. F.** The main vectors of reforms in Ukraine and their administrative and legal support

The main directions of reforms in various spheres of state policy of Ukraine with the declaration of its independence are analyzed. The main directions of the Concept of Administrative Reform in Ukraine (1998) and their legal support and their further implementation in the State Administration Reform Strategies of Ukraine for 2016–2020 were and 2022–2025 were considered, attention was drawn to the need to improve legislation and its compliance with modern processes and challenges, which appear before the country.

Attention is drawn to the need for a detailed analysis and new views on the continuation of public administration reform, rethinking previous developments and taking into account the fundamental changes that have occurred in recent years regarding the tasks of public administration, which should result in a reorientation of its subjects from direct power and administrative influence to regulatory activities and active public participation.

The participation of civil society representatives, international experts, key stakeholders, and legislative changes bring certain positive elements to the further course of reform in Ukraine, which will definitely continue after our victory in the war of aggression waged by Russia against Ukraine and the entire democratic world.

*Key words:* reforms, main vectors of reforms, administrative reform, administrative and legal support, State Administration Reform Strategy.

**DOI: 10.33663/2524-017X-2023-14-95-99**