

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-458-466

УДК 351.9

О. Ф. АНДРІЙКО,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*
ORCID: 0000-0002-7507-3090

РЕФОРМА СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ТА ЇЇ ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ІСТОРІЯ І СУЧАСНІСТЬ

У статті розглядаються актуальні питання реформування системи державного управління в Україні з проголошенням її незалежності та прийняттям Акта про незалежність України, схваленого 1 грудня 1991 р. Зроблено аналіз правового забезпечення реформ в умовах соціальних, політичних, економічних і реформаційних змін, що відбувалися та відбуваються в Україні. Увага приділяється аналізу наукових підходів, практичним напрацюванням та правовому забезпеченню проведення адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: реформа, державне управління, правове регулювання, система державного управління, реформа адміністративного права, контроль, моніторинг, концепція, стратегія.

Andriiko Olga. Public Administration System Reform in Ukraine and its Legal Support: History and Modernity

In the proposed article, current issues of reforming the system of state administration in Ukraine are examined, starting from the declaration of Ukraine's independence and the adoption of the Act of Independence of Ukraine, approved on December 1, 1991. An analysis of the legal support for reforms under the conditions of social, political, economic, and reformative changes that have occurred and are occurring in Ukraine is conducted. Attention is given to the analysis of scientific approaches, practical developments, and the legal support for conducting administrative reform in Ukraine.

Key words: reform, state administration, legal regulation, system of state administration, control, administrative law reform, monitoring, concept, strategy.

Актуальність. Тема реформування, удосконалення системи державного управління і правового забезпечення її функціонування є актуальною завжди, оскільки зміни, що відбуваються в суспільстві, державі, відносинах з іншими державами, потребують уваги, правової визначеності взаємовідносин, статусу суб'єктів та їх повноважень.

З початком повномасштабної війни, яку розпочала рф 24 лютого 2022 р. проти України, а свої загарбницькі наміри вона проявила ще у 2014 р., захо-

* *Andriiko Olga, Doctor of Juridical Sciences, Full Professor, Corresponding Member of the NALS of Ukraine*

пивши частину території України, особливо важливою є чітка злагоджена діяльність у межах своїх компетенційних повноважень державних органів і, зокрема, органів виконавчої влади, діяльність яких спрямована на забезпечення належного стану функціонування механізмів державного управління. Тому важливим є переосмислення і аналіз тих напрацювань, що були вже зроблені, здобутків і прорахунків, що мали місце при реформуванні системи державного управління та злагодженості діяльності усіх її ланок системи органів виконавчої влади, їх правового забезпечення і в умовах воєнного стану.

При розгляді заявлених проблем увага буде зосереджена на початкових кроках проведення адміністративних реформ в Україні і їх правовому забезпеченні та реформах, що проводилися з метою удосконалення системи державного управління.

З проголошенням у 1991 р. незалежності України український народ чітко визначився за демократичний шлях розвитку держави. Але попереду були складні випробування подолання кризових явищ, у яких перебувала Україна. Виходом із кризового стану було запровадження зміни механізмів державного управління, передусім кардинальні зміни державного управління та застосування відповідних правових механізмів, зокрема, норм адміністративного права, які б сприяли виходу із кризового стану та були спрямовані на побудову незалежної демократичної держави.

Реформи, що були розпочаті в Україні, та прийняття Конституції України у 1996 р. стосувалися усіх важливих напрямів державотворення та побудови суспільства, яке самостійно визначило свій шлях демократичного розвитку та налагодження дружніх, партнерських відносин з іншими державами, вибудовує правову систему так, щоб вона захищала права і свободи громадян.

Термін «реформа» в енциклопедичних виданнях визначається як процес кардинальних, часто тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо. Реформи, як правило, модернізують і змінюють форми і зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад.

Державне управління у Великому енциклопедичному словнику визначається як вид діяльності органів державно-законодавчого і розпорядчого характеру, який полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в економічній, соціально-культурній і адміністративно-політичній сферах шляхом застосування державно-владних повноважень. Там же, зокрема, зазначається, що «домінуючим у правовому регулюванні державного управління є адміністративне право, яке закріплює організацію, повноваження і порядок діяльності органів виконавчої влади, механізм функціонування державної служби, форми взаємовідносин цих органів з громадянами та іншими суб'єктами адміністративного права тощо»¹.

Виклад основного матеріалу. Державне управління є важливою сферою реалізації державної влади. На національні особливості та неоднозначність

теорії державного управління в різних країнах світу у своїх роботах вказували дослідники проблем державного управління. Розглядаючи ознаки, особливості, характерні риси управління та його організуючу роль у суспільстві, В. В. Цветков, зокрема, зауважував, що управління є особливою соціальною функцією, яка виникає з потреб самого суспільства як складної саморегулювальної системи і супроводжує всю історію розвитку суспільства, набуваючи політичного змісту й відповідних державних форм у соціально-розширеному суспільстві. Кожному типу соціальної організації, кожному конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст управління, свої специфічні процеси, форми і методи². Підтвердженням цієї позиції є досвід проведення адміністративних реформ у країнах, які проходили цей складний шлях реформування і мають свій досвід і свої напрацювання здобутків та подолання проблем.

Процеси розробки, а потім і реалізації реформ державного управління в Україні розпочалися з проголошенням Акта незалежності України 1 грудня 1991 р. Активно почався процес вивчення досвіду інших країн при проведенні реформ у різних сферах державного будівництва. Науковці і практики вивчали, досліджували проведення реформ у різних країнах, з різним досвідом і особливостями державного управління у вузькому його розумінні – як лише перетворень у системі органів виконавчої влади, чи в широкому – як реформування державного управління, що його здійснюють усі органи державної влади – органи законодавчої, виконавчої і судової влади.

Результатами таких досліджень ставали напрацювання щодо оновлення системи державного управління, державної служби, реформування організаційних структур виконавчої влади, зокрема, Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади. У цьому сенсі слушною є думка, висловлена в літературі, про те, що «будь-яка модель державного управління реалізується за певних умов і обставин. Не можна механічно переносити зарубіжний досвід в умовах, абсолютно неадекватних тим, у яких визрів і набув самоцінності цей досвід. Завдання створення ефективних державних структур, форм, методів, процедур управління не може вирішуватися тільки прямим запозиченням зарубіжних зразків»³.

У наданні Україні допомоги у проведенні реформ, забезпеченні доступу до найкращих європейських практик у розробці необхідних законодавчих актів включилися США і країни Євросоюзу. У всіх цих процесах нагальною проблемою була необхідність проведення реформи державного управління.

Однією з перших реформ, започаткованих в Україні, була адміністративна реформа. У Концепції адміністративної реформи зазначалося, що важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної ефективної системи управління, а формування нової системи державного управління як інструменту подолання кризових явищ має бути проведено шляхом адміністративної реформи. Змістом адміністративної

реформи має бути комплексна перебудова існуючої в Україні системи державного управління та розбудова інститутів державного управління.

У вступному слові до матеріалів Концепції з питань реформування державного управління та адміністративного права доктор О. Люхтерханд зауважував, що оновлення і реформування державної адміністрації повинно з самого початку розумітися усіма учасниками процесу як тривале «цивілізаторське» завдання. Досвід, набутий західною Європою, засвідчує, що вирішальним для успіху всіх адміністративних установ, їх інструментів, зрештою, є професійний та етичний рівень державних службовців⁴. І це не викликає сумнівів, оскільки «людський фактор» при здійсненні управлінської діяльності (чи бездіяльності) є важливим елементом успішності проведення реформ та їх реалізації.

У Концепції адміністративної реформи були визначені такі важливі напрями реформування, як: створення нової правової бази, що регламентує 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 функціонування державного управління та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Оптимізація державного управління, формування ефективності виконавчої влади, забезпечення реалізації і захисту прав і свобод людини – всі ці процеси потребують адекватного правового забезпечення. Відповідно відбуваються зміни в адміністративному законодавстві, формується нове законодавство, в якому знаходять відображення нові ідеї концепції розвитку адміністративного права.

В Україні процеси розвитку адміністративного законодавства відбувалися дуже повільно. Так, положення ст. 92 Конституції України щодо визначення організації і діяльності органів виконавчої влади виключно законами України «матеріалізувалося» лише з ухваленням Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 16 травня 2008 р.

Однак у законі не було достатнього відображення положення про статус Кабінету Міністрів України як вищого органу в системі органів виконавчої влади, до повноважень якого безпосередньо належать питання створення, реорганізації та ліквідації органів у системі органів виконавчої влади, кадрове забезпечення шляхом призначення і звільнення керівників. Питання кадрів, професіоналізм і компетентність їх мають безпосередній зв'язок із якістю та ефективністю державного управління.

Координатор заходів проведення адміністративної реформи, контролюючі посадові особи – відповідних напрямів реформи та підготовку плану першочергових заходів щодо проведення адміністративної реформи були визначені Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. Фактично процеси

реформування системи управління розпочалися ще раніше, але це були лише перші кроки проведення реформ, які не завжди були достатньо обґрунтованими та виваженими. Поясненням цього може бути як недостатня комунікація посадових осіб, відповідальних за проведення реформ, із суспільством при вирішенні важливих реформаційних проблем, так і недостатня активність громадян, участі їх у вирішенні суспільних проблем. Крім того, слухними були й міркування доктора О. Люхтерхандта щодо відсутності ініціативи реагування на проведення реформ з боку законодавчої влади, який зазначав, що «при реформі державного управління законодавець не може і не повинен стояти осторонь, бо, звичайно, реформа проводиться на основі й у межах законів, наприклад, про організацію держави, про державну службу, про адміністративну процедуру, про адміністративний процес і через це участь Верховної Ради України має вирішальний вплив на її зміст»⁵.

Положення Концепції адміністративної реформи набули розвитку в підготовлених у 1999–2001 рр. трьох проєктах Стратегії адміністративної реформи. У них положення Концепції отримували розвиток та шляхи реалізації, першочерговість проведення відповідних змін. Однак жоден із проєктів не був затверджений, як не набули розвитку й напрацювання робочих груп, що були створені для реалізації положень про систему органів виконавчої влади, державну службу, хоча відповідні розробки напрацьовувалися робочими групами, до яких були включені й державні посадові особи і науковці, що вивчали досвід інших країн. Але була відсутня координація та узагальнення отриманого досвіду та можливість адаптації його до реалій України. Відсутня була організаційна складова у проведенні реформи та об'єднувального центру, який би був уповноважений узгоджувати зусилля окремих груп реформаторського спрямування на реалізацію положень адміністративної реформи.

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання повноважень, забезпечення скорочень чисельності управлінського апарату 9 грудня 2010 р. був виданий Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085. Він містить перелік центральних органів виконавчої влади, до якого віднесено міністерства, служби, агентства та інспекції.

Усі ці роки тривав пошук відповідної моделі побудови системи органів виконавчої влади та визначення їх правового статусу, основних завдань і повноважень органів вертикалі виконавчої влади. Важливим кроком у забезпеченні оптимізації державного управління стало прийняття Закону України «Про центральні органи виконавчої влади». Слід зауважити, що питання законодавчого регулювання організації і діяльності центральних органів виконавчої влади було завжди актуальним. Теоретичні напрацювання містили відповіді на переважну більшість питань, пов'язаних з правовим регулюванням організації і діяльності центральних органів виконавчої влади.

З визначенням напрямів реформування системи державного управління важливого значення набуває вибір відповідної стратегії розвитку державно-управлінських інститутів, конкретних шляхів і засобів для створення механізмів реалізації заходів реформування.

У 2000 р. Указом Президента України була затверджена Стратегія реформи державної служби в Україні, якій передувала велика робота, проведена керівництвом державної служби і науковцями з вивчення досвіду роботи цієї інституції в інших країнах, а також комплексна програма підготовки державних службовців. Відповідно до положень Стратегії були введені в дію наказом Голодержслужби у жовтні 2000 р. Загальні правила поведінки державних службовців.

Стратегії з окремих напрямів адміністративної реформи розроблялися, але так і залишалися переважно в стані намірів.

Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» була схвалена Указом Президента України 12 січня 2015 р. № 5/2015. У ній були визначені мета, вектор руху, дорожня карта, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. Серед визначених 62 реформ і програм розвитку держави важливе місце було відведено реформі державного управління. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474 була схвалена Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 рр. Основними напрямками реформування були визначені: формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участі громадськості); модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорості роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності та можливості судового перегляду рішень); надання адміністративних послуг (стандарті надання та гарантії щодо адміністративних послуг, електронне урядування); управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка державного бюджету, виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік і звітність, зовнішній аудит). Були зроблені початкові кроки реалізації визначених завдань.

Експертами Центру політико-правових реформ був проведений моніторинг виконання у 2017–2018 рр. Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. За результатами проведеного моніторингу було зазначено, що запланований перелік заходів із розділу «Стратегічні засади реформування державного управління» виконаний частково, а строки виконання частини заходів були перенесені⁶. Щодо внесення змін у хід реформ було зазначено необхідність постійного контролю Секретаріату

Кабінету Міністрів України за впровадженням реформи державного управління в міністерствах, моніторингу виконання Плану заходів, звітування робочих груп перед Спеціальною робочою групою з питань реформування державного управління.

Проведений моніторинг засвідчив наявність як об'єктивних, так і суб'єктивних обставин, що уповільнювали або ж слугували гальмом у проведенні реформи на цьому етапі, та сприяв виявленню причин, що уповільнювали проведення реформ.

У грудні 2018 р. Кабінетом Міністрів України були схвалені редакції Стратегії реформування державного управління в Україні на період до 2021 р. і Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади. Були прийняті нормативно-правові акти, необхідні для реалізації нового Закону України «Про державну службу». Призначення на посади державної служби відбувалися на конкурсних засадах.

Як і в попередні роки, робота по реалізації виробленої лінії проведення реформ в Україні, серед яких важливе місце було відведено реформі державного управління, залишилася в основному черговими намірами. Були зроблені лише перші кроки організаційного і правового забезпечення подальшого проведення реформ, оскільки нові реалії нашого буття, нове бачення політичної сили після чергових виборів керівництва держави векторів подальшого розвитку держави фактично нівелювало всі попередні напрацювання та визначені орієнтири.

Слід погодитися із фаховими висновками, наведеними у Брифі «Україна після перемоги»: Бачення «України – 2030», підготовленому ЦППР щодо реформ, які б мали здійснюватися, а при цьому не отримали фахової підтримки та визначених шляхів подальшого розвитку. Зокрема, йдеться про відсутність системного характеру впровадження реформ – неспроможність здійснити реформи всієї системи державного управління; відсутність бачення потреби в перебудові системи державного управління, відсутність політичного та адміністративного лідерства у впровадженні реформ⁷. Вихід із такого становища бачиться у змінах підходів до організації і правового супроводу проведення реформ, постійного моніторингу стану результатів та вибору.

Натепер основним завданням, що стоїть перед народом України, є перемога у війні, яку розпочала РФ, підступно напавши на нашу країну. Водночас слід думати і про те, щоб такого більше не повторилося, а отже, будувати сильну, захищену, демократичну країну, аналізуючи здобутки і прорахунки.

Висновки. Досвід, який отримала Україна за роки оновлення, реформування системи державного управління і проведення реформ у різних сферах управлінської діяльності, засвідчує складність і тривалість цього процесу. Проведення реформи не є технічним процесом, під час якого створюються додаткові структури або ж ліквідуються діючі, тобто проводяться певні організаційні, структурні зміни системи державного управління, тоді як сутність

їх діяльності не змінюється. Структурні зміни теж мають відбуватися, затим вирішальна роль належить професійній підготовці державних службовців, їх здатності застосовувати сучасні технологічні засоби. Людський фактор у процесі реформування системи державного управління має вирішальне значення. У післявоєнний час, а перемога над ворогом обов'язково буде, уваги потребуватимуть не лише наміри щось змінювати, а й чітка покрокова робота відбудови країни, шана людей, що захищали нас у цей час війни, визначення та покрокова реалізація реформ, контроль держави і суспільства за виконанням планів, зокрема, і тих, які спрямовані на удосконалення механізмів державного управління.

Реформа системи державного управління її удосконалення є постійним процесом, який відбувається у відповідь на виклики, що постають перед державою, суспільством і потребують постійної уваги і відповідного реагування.

1. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 992 с.
2. Цветков В. В. Демократія і державне управління: теорія, методологія, практика: монографія. Київ: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. 336 с.
3. Мельниченко В. І. Використання зарубіжного досвіду державного управління у вітчизняній практиці. Державне управління України: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: навч. посібник / за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка. Львів: Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2002. С. 89.
4. Концепція адміністративної реформи в Україні / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. Київ, 1998. 61 с.
5. *Український правовий часопис*. 1999. Вип. 4. С. 6.
6. Моніторинговий звіт про виконання у 2017–2018 роках Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки / ЦППР. Київ, 2019. С. 13.
7. Реформа виконавчої влади. Бриф «Україна після перемоги». Київ: ЦППР, 2023.

References

1. Velykyi encyklopedychnyi urydychnui slovnyk / za red. akal. NAN Ukrainy U. S. Shemshuchenka. Kyiv: TOV «Vydavnytvo «Urydychna dumka»», 2007. 992 s.
2. Cvetkov V. V. Demokratia i derzhavne upravlinna: teoria, metodologia, praktyka: monografia. Kyiv: TOV «Vydavnytvo «Urydychna dumka»», 2007. 336 s.
3. Melnichenko V. I. Vykorystanna zarubizhnogo dosvidu derzhavnogo upravlinna u vityzhnainii praktyci. Derzhavne upravlinna Ukrainy: naukovy, pravovy, kadrovi ta organizaciini zasady: navch. Posibnyk / za zag. red. N. R. Nyzhnyk, V. M. Oluika. Lviv: Vydavnytvo Nacionalnogo universitetu «Lvivska politehnika», 2002. S. 89.
4. Konceptia administratyvnoi reform v Ukraini / Derzhavna komisija z provedenna v Ukraini administratyvnoi reform. Kyiv, 1998. 61 s.
5. *Ukrainskyi pravovyi chasopys*. 1999. Vyp. 4. S. 6.
6. Monitoryngovyi zvit pro vykonanna u 2017–2018 rokakh Strategii reformuvanna derzhavnogo upravlinna Ukrainy yf 2016–2020 roky / CPPR. Kyiv, 2019. S. 13.
7. Reforma vykonavchoi vlady. Bryf «Ukraina pislа peremogy». Kyiv: CPPR, 2023.

Andriiko Olga. Public Administration System Reform in Ukraine and its Legal Support: History and Modernity

In the proposed article, current issues of reforming the system of state administration in Ukraine are examined, starting from the declaration of Ukraine's independence and the adoption of the Act of Independence of Ukraine, approved on December 1, 1991. An analysis of the legal support for reforms under the conditions of social, political, economic, and reformative changes that have occurred and are occurring in Ukraine is conducted. Attention is given to the analysis of scientific approaches, practical developments, and the legal support for conducting administrative reform in Ukraine.

With the beginning of a full-scale war, which the RF launched on February 24, 2022 against Ukraine, and it manifested its aggressive intentions back in 2014, seizing part of the territory of Ukraine, it is especially important that all state authorities and, in particular, executive authorities, whose activities are aimed at providing everything necessary. Hence, today there is a rethinking and analysis of the efforts that have already been made, the achievements and miscalculations that have taken place, and the implementation of the state administration system reform and the coherence of activities of all its links of the system of executive authorities, their legal support.

When considering the stated issues, attention will be directed to the initial steps of administrative reforms in Ukraine and its legal support, and reforms carried out at the next stages of improving the public administration system.

Key words: reform, state administration, legal regulation, system of state administration, control, administrative law reform, monitoring, concept, strategy.

DOI: 10.33663/0869-2491-2024-35-467-478

УДК 342.9

Л. Є. КИСІЛЬ,
кандидат юридичних наук, доцент*
ORCID: 0000-0001-7986-0967

Я. В. ШЕВЧУК,
кандидат економічних наук**
ORCID: 0009-0006-0585-3581

**ДО ПИТАННЯ ПРО МОДЕЛЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ
ЗБИРАННЯ ІНФОРМАЦІЇ ПРО ПАСАЖИРІВ
УСІХ ВИДІВ ТРАНСПОРТУ, ЗОКРЕМА API/PNR**

У статті аналізуються міжнародні нормативно-правові акти і українське законодавство у сфері протидії міжнародному тероризму, запобігання, виявлення, розслідування кримінальних правопорушень, що вчиняються з терористичною метою, інших тяжких та особливо тяжких злочинів, а також запобігання переміщенню осіб, які можуть становити загрозу національній безпеці України. Запропоновано вітчизняну модель реалізації функції збирання інформації про пасажирів усіх видів транспорту, зокрема API/PNR, для формування єдиного державницького підходу. Обґрунтовано, що Національним уповноваженим органом обробки інформації про пасажирів має стати Антитерористичний центр при Службі безпеки України.

Ключові слова: інформація про пасажирів (API), реєстраційні записи про пасажирів (PNR), протидія міжнародному тероризму, СБУ, АТЦ при СБУ, Адміністрація ДПС України, модель реалізації функції збирання інформації про пасажирів.

Kysil Liudmyla, Shevchuk Yaroslav. Regarding the model of implementation of the function of collecting information about passengers of all types of transport, including API/PNR

The article analyzes international legal acts and domestic legislation in the field of combating international terrorism, prevention, detection, investigation of criminal offenses committed with terrorist intent, other serious and especially serious crimes, as well as prevention of the transfer of persons who may pose a threat to national security of Ukraine. A domestic model of the implementation of the function of collecting information about passengers of all types of transport, including API/PNR, is proposed in order to form a unified state approach. It is justified that the national authorized body for processing information about passengers should become the ATC under the SBU.

* **Kysil Liudmyla**, Candidate of Juridical Sciences (Ph. D.), Docent

** **Shevchuk Yaroslav**, Candidate of economic Sciences