

УДК 342 : 34.096 (477)

## **НОВИЙ ЕТАП В АДМІНІСТРАТИВНОМУ РЕФОРМУВАННІ В УКРАЇНІ 2010 РОКУ – НАГАЛЬНА ПОТРЕБА ДЕРЖАВОТВОРЧОГО ТА ПРАВОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ**

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, заслужений юрист України

Рибалко Н.В., студент

*Запорізький національний університет*

Дана стаття присвячена визначенню основних здобутків адміністративної реформи в Україні за часи незалежності (1991-2011р.р.) та перспектив її подальшої реалізації. Аналізується прийнятий 09 грудня 2010 року Указ Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

*Ключові слова: виконавча влада, державне управління, центральні органи виконавчої влади, функція управління.*

Коломоєць Т.А., Рыбалко Н.В. НОВЫЙ ЭТАП В АДМИНИСТРАТИВНОМ РЕФОРМИРОВАНИИ В УКРАИНЕ 2010 ГОДА – НАСУЩНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ ГОСУДАРСТВООБРАЗУЮЩЕГО И ПРАВООБРАЗУЮЩЕГО ПРОЦЕССА / Запорожский национальный университет, Украина

Данная статья посвящена определению основных достижений административной реформы в Украине за время независимости (1991-2011гг.) и перспектив ее дальнейшей реализации. Анализируется принятый 9 декабря 2010 г. Указ Президента Украины № 1085/2010 «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти».

*Ключевые слова: исполнительная власть, государственное управление, центральные органы исполнительной власти, функция управления.*

Kolomoets T.A., Rybalko N.V. NEW STAGE IN THE ADMINISTRATIVE REFORM IN UKRAINE IN 2010 – AN URGENT NEED OF CONSTITUENT AND LAW CREATION PROCESS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

This article is devoted to the achievements of administrative reform in Ukraine since independence (1991-2011) and prospects for its further implementation. Analyzed adopted December 9, 2010 President of Ukraine Decree № 1085/2010 «On The Optimization Of The System Of Central Executive Bodies».

*Key words: executive power, public administration, central bodies of executive power, function of management.*

Однією з найбільш актуальних наукових проблем українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне поліпшення організації та функціонування виконавчої влади. Адже загальноновизнаною є думка, що саме органи виконавчої влади реалізують найважливіші функції держави. З огляду на це, теоретичне обґрунтування оптимізації функцій управління – ключового чинника ефективного функціонування органів виконавчої влади – набуває особливого значення як з теоретичної, так і з практичної точок зору. Одним з важливих напрямів розвитку держави на сучасному етапі є подальша реалізація здійснення адміністративної реформи з метою створення ефективної і результативної системи державного управління. Ця ключова передумова успішності інноваційних суспільних перетворень знайшла відображення в Указі Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Дослідження проблем адміністративно-правової реформи, запровадження публічної адміністрації та удосконалення системи органів виконавчої влади нині активно здійснюються як у юридичній науці, так і в науці державного управління. Зокрема, серед правознавців слід відзначити наукові здобутки таких вчених, як В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Погорілка, В. Шаповала, В. Колпакова та інших, а серед фахівців з державного управління – П. Пижник, Н. Гончарук, В. Олуйка, В. Бакуменка, В. Тимошука, Р. Куйбіди та ін.

Мета дослідження полягає в аналізі адміністративної реформи 2010 року як нагальної потреби державотворчого та правотворчого процесу.

Реформування системи державного управління характеризується потребою нововведень, розробкою нової управлінської ідеології, ініціюванням нових управлінських процесів, зміною управлінських структур [1, 121-123], що формує перед сучасною теорією і практикою державного управління завдання комплексного реформування апарату державного управління, удосконалення характеру, підходів до керування цією системою.

Питання удосконалення системи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади в Україні мають розглядатися не відокремлено від інших проблем сучасного національного державотворення та державного управління, а в контексті удосконалення системи та механізмів виконавчої влади в Україні загалом. Адже більшість проблем, які в Україні існують у сфері організації та функціонування системи центральних органів виконавчої влади, ведуть свій "родовід" із радянської системи державної влади, рудименти якої виявились доволі життєстійкими і за вісімнадцять років після руйнації колишнього СРСР.

Як відомо, нині закріплена в Конституції України система поділу влади ґрунтується на теоретико-методологічних засадах західноєвропейської правової традиції та доктрині класичного конституціоналізму, основи якої були сформовані наприкінці XVIII – початку XIX ст. під впливом здобутків буржуазно-демократичних революцій у Західній Європі та війни за незалежність у Північноамериканських колоніях. Після проголошення незалежності Україна фактично беззастережно сприйняла принцип поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову гілки, запропонований свого часу Ш.Л. Монтеск'є та успішно апробований у державному управлінні більшості демократичних європейських країн.

Разом із тим проблема пошуку найбільш оптимальної моделі поділу влади має ще глибинні історичні витоки. Зокрема, перші спроби пошуку ефективної моделі організації держави шляхом розподілу функцій державної влади належать Аристотелю, Марселію Падуанському, Дж. Локку та іншим мислителям античності, а потім і епохи Відродження. Проте лише Ш.Л. Монтеск'є у своїй праці "Про дух закону" (1748 р.) вдалося пов'язати тричленну класифікацію функцій державної влади з вченням про конституціоналізм. Менш відомою сучасникам залишається теорія поділу влади Ж.-Ж. Руссо, в якого двочленна класифікація функцій держави поєднується з теоретичним обґрунтуванням безпосередньої демократії. Зокрема, Ж.-Ж. Руссо, виходячи з положень своєї теорії про народний суверенітет і спільну волю, вбачав, що народу належить вся повнота законодавчої і установчої влади, яку він здійснює через референдум, тоді як поточні питання суспільного і державного життя мали вирішуватись шляхом прийняття всенародно обраним урядом декретів [2, 190-211].

Натомість історія виявила більшу життєздатність теорії поділу влади, запропонованої Ш.Л. Монтеск'є. Цьому сприяло і її успішне втілення в Конституції США 1787 р., яка вперше у світовій історії конституціоналізму нормативно закріпила принцип поділу влади і систему стримувань і противаг між гілками влади. Зокрема, у США компонентами системи стримувань і противаг стали не тільки розмежовані повноваження органів державної влади, а й різні способи формування цих органів і різні терміни їх повноважень тощо.

Вчення Ш.Л. Монтеск'є про поділ влади до XX ст. сприймалось у теорії та практиці європейського конституціоналізму як аксіома, а після обґрунтування філософських витоків системи поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову Е. Кантом, який вбачав у такому поділі реалізацію ідеї раціональної держави, згадана теорія Ш.Л. Монтеск'є стала сприйматися як один із важливих принципів конституціоналізму.

Зокрема, цей принцип знайшов своє нормативне закріплення і в ст.6 Конституції України [3].

Загальновідомо, що зарубіжна конституційна практика доводить можливість модернізації теорії поділу влади Ш.Л. Монтеск'є. Так, у Конституції Нікарагуа, крім законодавчої, виконавчої і судової влади, визначена виборча влада, а в Конституції Венесуели – общинна влада. Конституції В'єтнаму, КНДР, КНР, Куби і Лаосу декларують принцип демократичного централізму, який передбачає існування системи представницьких органів як формально єдиних органів державної влади [4, 114-115]. Тобто у XXI ст. жодна сучасна держава світу, у тому числі й Україна, не втілює у своєму конституційному законодавстві та практиці державного управління принцип поділу влад у тому класичному розумінні, як він був сформульований Ш.Л. Монтеск'є [5, 50].

Дійсно, функції сучасної держави є набагато різноманітнішими, ніж законодавча, виконавча та судова. Разом із тим вичленення трьох класичних гілок влади створює своєрідну "шкалу координат" для розвитку державності у XXI ст.

Ст.6 Конституції України встановлює: "Державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України" [3].

Ми погоджуємося з думкою В.Б. Авер'янова про те, що особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме в процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку [6, 351]. Водночас виконавча гілка влади в Україні набуває своєї ефективної дієвості лише за умови інституціоналізації та унормування всіх складових елементів системи органів виконавчої влади – Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, місцевих органів виконавчої влади.

Процес реформування системи органів виконавчої влади загалом і системи центральних органів виконавчої влади, зокрема, має давню історію і хронологічно збігається з генезисом незалежної України. Як відомо, у "спадщину" від колишнього СРСР Україні, після проголошення її незалежності в 1991 р., дісталась застаріла та громіздка система органів виконавчої влади, до якої входили всі органи, що не належали до "системи рад усіх рівнів". Тривалий час, навіть після запровадження в Україні посади Президента України (1991 р.) та прийняття Конституції України (1996 р.), система органів виконавчої влади, особливо на рівні її центральних органів, зберігала інерцію попереднього розвитку й примножувалась значною кількістю комітетів, служб, агенцій тощо.

Положення Конституції України 1996 р. про виконавчу владу деталізувались у цей період лише Загальним положенням про міністерство, інший центральний орган виконавчої влади в Україні, затвердженим Указом Президента № 179/96 від 12 березня 1996 р. Але Загальне положення містило переважно принципи організації та діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні й мало декларативний характер. Це ускладнювало як структуру центральних органів виконавчої влади, так і оперативність функціонування виконавчої влади загалом. Зокрема, з'явилися центральні органи виконавчої влади із взаємодублюючими функціями, що мало своїм наслідком численні правові колізії.

У 1998 р. було розроблено Концепцію адміністративної реформи в Україні, яка мала на меті приведення системи органів виконавчої влади у відповідність до положень Конституції України та оптимізацію діяльності всіх складових цієї системи і, у першу чергу, центральних органів виконавчої влади. Указом Президента України від 6 жовтня

1998 р. було затверджено Положення про робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади.

Основними завданнями Робочої групи було визначено:

- 1) розробку пропозицій щодо впровадження положень Концепції адміністративної реформи в Україні з питань реформування центральних органів виконавчої влади;
- 2) забезпечення підготовки проектів нормативно-правових актів, інших документів з питань реформування центральних органів виконавчої влади;
- 3) здійснення контролю за реалізацією пропозицій щодо впровадження положень концепції адміністративної реформи в Україні стосовно реформування центральних органів виконавчої влади.

Результати діяльності Робочої групи отримали свій розвиток у відповідних нормативно-правових актах. Зокрема, Указом Президента від 13 березня 1999 р. № 250/99 "Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади" встановлювалось, що до центральних органів виконавчої влади в Україні належать 18 міністерств, 21 державний комітет та 51 інший центральний орган виконавчої влади. Водночас цей Указ не повною мірою розв'язав проблеми ефективності організації та діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні і в цей період з'являються інші укази Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1572/99 "Про систему центральних органів виконавчої влади", № 1573/99 "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади", № 1574/99 "Про склад Кабінету Міністрів України". Зокрема, Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573/99 "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" кількість центральних органів виконавчої влади була значно скорочена (станом на 1 січня 2003 р. – до 16 міністерств).

Указом Президента України від 29 травня 2001 р. "Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" було запроваджено посади державних секретарів міністерств і ліквідовано інститут перших заступників і заступників міністрів. Після запровадження Указом Президента України "Про чергові заходи щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні" від 29 травня 2001 р. посади державних секретарів міністерств.

У цей період В.Б. Авер'янов, спираючись на досвід Великої Британії, Німеччини, Нідерландів, Данії, Бельгії, Чехії, Угорщини та інших держав, передбачав, що запровадження посади державних секретарів призведе до таких результатів, як: чітке відмежування функцій політичного від функцій адміністративного керівництва у сфері виконавчої влади; звільнення міністрів від поточної оперативної роботи з керівництва міністерства; забезпечення стабільності професійних кадрів міністерств завдяки їх незалежності від змін політичного курсу і самих політичних діячів; нарешті, забезпечення професійного наступництва, так званої "інституційної пам'яті в роботі" міністерств [7, 270-271]. Проте ця адміністративна новація не виправдала свого призначення і невдовзі була скасованою.

З прийняттям 8 грудня 2004 р. Закону України № 2222 "Про внесення змін до Конституції України" в Україні була запроваджена парламентсько-президентська форма державного правління. Водночас нові концепції, теорії чи доктрини реформування системи органів виконавчої влади в умовах утвердження парламентсько-президентської республіки в Україні були відсутніми. На жаль, перерозподіл механізму стримувань і противаг між гілками влади, властивий для парламентсько-президентської, був визначений Конституцією України переважно на рівні вищих органів державної влади України, тоді як нормативно-правове регулювання системи центральних органів виконавчої влади відповідних змін не зазнало. Це загалом негативно позначилось на механізмах державного управління.

У період 2004-2007 рр. неодноразово здійснювались спроби реформування системи органів виконавчої влади, які знайшли своє відображення в Концепції розвитку законодавства про державну службу України, затвердженій Указом Президента України від 20 лютого 2006 р. № 140/2006, Указі Президента України від 15 квітня 2005 р. № 655/2005 "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 березня 2005 р. "Про засади реформування системи центральних органів виконавчої влади" та Програмі розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746.

У цей же період Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування при Президентові України розробила Концепцію реформування публічної адміністрації в Україні, яка в частині удосконалення системи органів виконавчої влади в Україні корелювалась з так званими "Копенгагенськими та Мадридськими критеріями", що являють собою обов'язкові вимоги належного урядування та управління для країн-кандидатів до вступу до ЄС. Ці критерії на сьогодні покладені в основу Європейського адміністративного простору (ЄАП) – складної системи співробітництва публічних адміністрацій європейських держав, покликаної забезпечувати однакову реалізацію прав громадян та юридичних осіб, створених у межах ЄС, а також забезпечувати ефективно та якісне надання адміністративних послуг.

Концепція реформування публічної адміністрації в Україні, зокрема, передбачала: оптимізацію діяльності Кабінету Міністрів України шляхом розмежування його політичних і адміністративних функцій; перегляд статусу ЦОВВ та їх кількісного складу, уточнення функцій ЦОВВ; забезпечення "автономної" від Уряду діяльності Антимонопольного комітету, Фонду державного майна, Державного комітету телебачення і радіомовлення, Служби безпеки України; ліквідацію такого виду ЦОВВ, як державні комітети; переведення урядових органів у систему міністерств і зосередження їх діяльності на поточному адмініструванні; визначення регуляторних органів як окремої специфічної ланки системи державного управління; концентрацію виконавчої влади на місцях в обласних державних адміністраціях з подальшою ліквідацією районних державних адміністрацій та зміною порядку призначення та звільнення глав адміністрацій; створення гнучкої та адекватної вимогам сьогодення системи територіальних підрозділів (органів) міністерств, інших ЦОВВ; делегування окремих функцій і повноважень виконавчої влади на місцях місцевому самоврядуванню тощо.

Окремі положення цієї Концепції знайшли своє відображення в проекті Закону України № 2325-1 "Про Кабінет Міністрів України та центральні органи виконавчої влади". Натомість Верховна Рада України прийняла Закон України № 514-У від 21 грудня 2006 р. "Про Кабінет Міністрів України", внесений до парламенту Урядом. Унікаючи правових оцінок цього Закону, зазначимо, що 16 травня 2008 р. було прийнято Закон України "Про Кабінет Міністрів України", який зараз не є чинним. 07 жовтня 2010 року було прийнято новий Закон України "Про Кабінет Міністрів України" [8].

Закон України "Про Кабінет Міністрів України" визначив основні принципи формування та дієвості системи центральних органів виконавчої влади. Комплексне розв'язання проблеми інституціоналізації та законодавчого закріплення відповідної системи має забезпечити Закон України "Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади", проект якого на було розроблено Мін'юстом у розвиток положень ч.2 ст.120 Конституції України і положень Закону України "Про Кабінет Міністрів України".

Країні необхідна адміністративна реформа, жодних сумнівів у цьому нема ані у влади, ані в опозиції. В Україні на кожну тисячу жителів припадає 8,4 чиновників. У Польщі,

яку в Україні часто вважають прикладом реформ, всього – 3,5, у США – 4,5. Це голі цифри, але й вони переконують в необхідності змін.

09.12.2010 року було прийнято Указ Президента України № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [9]. У ньому була реформована система центральних органів виконавчої влади.

З 112 органів центральної виконавчої влади створено 63. З них 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств і 7 інспекцій.

Усього визначено 6 типів центральних органів виконавчої влади: Міністерство, Служба, Інспекція, Агентство, незалежні регулятори і органи зі спеціальним статусом.

Крім того, цим указом затверджено Схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади.

Також Президент установив, що міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, що утворюються шляхом реорганізації інших центральних органів виконавчої влади, є правонаступниками органів, які реорганізуються.

Прийнято закони „Про центральні органи виконавчої влади“ (№8055) та зміни до закону „Про Кабінет Міністрів України“ (№8056), які мають на меті подальше реформування центральних органів виконавчої влади.

Центральні органи виконавчої влади, на які Указом покладені функції з реалізації державної політики у відповідній сфері, виконують повноваження у визначених сферах компетенції відповідних органів, що ліквідуються згідно з цим указом.

У сучасних умовах конкурентоспроможність держави і навіть її шанси на виживання значною мірою залежать саме від якості урядування. Адже саме цей чинник визначає і адекватність реагування держави на зовнішні та внутрішні виклики, і рівень реалізації громадянських прав і свобод у державі. Так які наслідки матиме ухвалення даного акта?

Найперший висновок – уряд втрачає свій конституційний статус вищого органу виконавчої влади. Це проявляється в тому, що всі органи виконавчої влади через установчі повноваження (тобто повноваження, пов'язані зі створенням, реорганізацією, ліквідацією органів, визначенням сфер їхньої відповідальності тощо) та кадрові повноваження (щодо призначення і звільнення керівників та їхніх заступників) віднині стають залежними лише від глави держави.

По-друге, наслідком є зменшення публічності та колегіальності в роботі уряду. Але нагадаємо, що у 2000 році урядових комітетів було одним з досягнень нашої держави у наближенні процедури підготовки та прийняття рішень урядом до рівня демократичних європейських країн. Адже саме на урядових комітетах з'явилася можливість реального обговорення проектів рішень членами уряду (та іншими вищими посадовцями). Тобто з'явився вагомий інструмент для більшої публічності (відкритості) роботи уряду та обґрунтованості його рішень. Тепер у виконавчій владі знову залишиться лише механізм заочного письмового візування (погодження) проектів.

По-третє, ми маємо централізацію виконавчої влади та ліквідацію урядових органів. Ще одне досягнення України – це утворення в 1999 році такого виду органів виконавчої влади, як урядові органи. Тобто в умовах тогочасного конституційного регулювання це був легітимний вихід для посилення ролі уряду в ефективності реалізації державної політики та підвищенні персональної відповідальності членів уряду за стан справ у секторах відповідальності. Власне урядові органи потрапляли в підпорядкування міністрам (а не президенту чи його адміністрації), що дозволяло спрямовувати їх на поточну адміністративну діяльність і забезпечувати кращий

контроль за їхньою роботою. Тепер всією виконавчою владою керуватиме Президент одноособово.

По-четверте, ще однією проблемою сучасної „оптимізації“ є нечітке розмежування конфліктних функцій (завдань) між агентствами, службами та інспекціями. Тобто центральні органи виконавчої влади зможуть надалі одночасно і надавати адміністративні послуги, і управляти об'єктами державної власності, і здійснювати контроль та нагляд.

По-п'яте, ми маємо руйнацію інституту державної служби. Так званий „керівник апарату міністерства“ (посада якого повинна бути неполітичною), маючи одночасно приставку-статус „заступника міністра“, призначатиметься за процедурою, аналогічною до інших заступників міністра. І навіть встановлення якихось особливих вимог до цих осіб, при тому, що не передбачено відкритої конкурсної процедури добору на посаду, не гарантує політичної нейтральності та професійності цих посадовців. Також „заступники міністрів – керівники апаратів“ не мають адекватних повноважень, які б дійсно дозволяли вважати їх саме керівниками апаратів. Адже всі ключові повноваження (наприклад, призначення на основні посади державної служби в міністерстві: керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату міністерства, територіальних органів міністерства) закріплюються за міністром.

Є чимало інших запитань до законопроектів у частині державної служби. На сьогодні не виведені за межі державної служби посади патронатних працівників міністрів, адже на ці посади працівники завжди добираються на власний розсуд політика, без жодних кваліфікаційних вимог. Із Закону „Про Кабінет Міністрів України“ вилучаються норми, якими встановлювалися загальні повноваження уряду щодо „організації проведення єдиної державної політики у сфері державної служби“ (поправки до статті 20). Адже в демократичній країні уряд відповідає за всю державну політику без винятку, а за державну службу – особливо.

Є в законах й позитивні моменти. За основу було взято законопроект „Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади“, який багато років готувався в урядових структурах із залученням вітчизняних і зарубіжних експертів та містив чимало системних розв'язок. Проте вибіркоче використання новацій нівелюватиме окремі позитивні норми. Серед останніх – і законодавче віднесення посад заступників міністра до політичних посад, і розмежування деяких дрібніших повноважень між міністром і „заступником міністра – керівником апарату“, і обмеження права „інших центральних органів виконавчої влади“ (не міністерств) видавати нормативні акти (щоправда, ця норма ще довго не працюватиме, доки не буде внесено змін до спеціальних законів, які уповноважують ЦОВВ видавати такі нормативні акти чи „листи, роз'яснення“, які на практиці мають силу норм права). Формальним позитивом є також ліквідація посади „міністра Кабінету Міністрів“, але знову ж таки без повноцінного втілення ідеї про те, що керівником апарату уряду має бути державний службовець, а не політичний призначенець, – це теж лише півкрок [10].

Робити остаточні висновки про якість запропонованої реформи зарано. Проте вже сьогодні можна сформулювати низку думок.

По-перше, сам по собі факт початку адміністративної реформи позитивний. Роздутий держапарат, дублювання функцій, надзвичайна доступність змін правил гри, 11 тис. держпідприємств, які надають законно і незаконно платні послуги населенню, – таким чином система реформування потребувала. На цьому шляху помилки неминучі.

По-друге, адміністративна реформа, так само як і конституційна, а також судова спрямована на розширення повноважень президента. Поняття «центральні органи

виконавчої влади» було закладене в Конституцію 1996 року Олександром Лавриновичем. Саме президент призначає керівників цих органів, хоча і за поданням прем'єр-міністра.

По-третє, автори адміністративної реформи ставили перед собою й іншу мету – максимально оздоровити держапарат, позбавивши його хронічних хвороб, які породжували корупцію, зловживання, неефективність [11].

У результаті здійснення адміністративної реформи в Україні відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» передбачається поступове формування раціонального механізму державного управління, який дозволить підвищити ефективність реалізації виконавчої влади.

Якісно удосконалена система виконавчої влади має покращити вплив на хід та наслідки проведення інших перетворень у нашому суспільстві – насамперед, економічної реформи, особливо з тих питань, де велике значення мають методи та форми державного регулювання і контролю.

Основна мета реформи полягає в комплексній перебудові системи державного управління в Україні та в розбудові нової системи органів державного управління для здійснення основних завдань.

Проведення адміністративної реформи є необхідним етапом демократизації українського суспільства, приведення у відповідність існуючих суспільних відносин з закріпленими в Конституції нормами.

Проведення адміністративно-правової реформи є важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства і тому важливе для нашої держави.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Бондаренко І.С. Пріоритети функціонування державно-управлінських структур / І.С. Бондаренко // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю / [заг. ред. О.Ю. Оболенського, С.В. Сьоміна]. – К. : НАДУ, 2008. – С. 121–123.
2. Коліушко І.Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні / І.Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 260 с.
3. Конституція України: прийнята від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – К. : ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
5. Федоренко В.Л. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти / В.Л. Федоренко, І.І. Чипенко, Т.П. Рубан // Бюл. М-ва юстиції України. – 2008. – № 11–12. – С. 47–62.
6. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : [монографія] / [відп. ред. В.Ф. Погорілко]. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; А.С.К., 2003. – 652 с.
7. Федоренко В.Л. Конституційний процес у контексті утвердження верховенства права / В.Л. Федоренко, О.В. Скрипнюк, М.П. Рачинська // Україна в 2005-2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : [монографія]. – [за заг. ред. Ю.Г. Рубана]. – К. : НІСД, 2009. – С. 81–99.
8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України від 04.03.2011 – 2011 р. – № 9. – Ст. 58.



9. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України від 17.12.2010 – № 94. – Ст. 3334.
10. Тимошук В. Адміністративна реформа, або Назад в СРСР / В. Тимошук, І. Коліушко // Дзеркало тижня. Україна. – 2011. – №5. – С. 34–38.
11. Рахманін С. Цар велить своїм боярам... / С. Рахманін, Ю. Мостова // Дзеркало тижня. – №46. – 11 грудня 2010. – С. 42–45.

УДК 347.73:336.227.8

## ГАРМОНІЗАЦІЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ІЗ ЗАКОНОДАВСТВОМ КРАЇН ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Покатаєва О.В., д.е.н., доцент

*Класичний приватний університет*

У статті досліджено зміст гармонізації податкового законодавства з прямих та непрямих податків до законодавства країн Європейського Союзу. Ідентифіковано положення чинного податкового законодавства та норм Податкового кодексу України, що найближчим часом вступить в дію які потребують гармонізації з законодавством країн ЄС та надано пропозиції щодо вирішення цієї проблеми.

*Ключові слова:* гармонізація законодавства, податкове законодавство, подвійне оподаткування, податкова гармонізація, європейське законодавство.

Покатаєва О.В. ГАРМОНИЗАЦИЯ НАЛОГОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ СТРАН ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА / Классический приватный университет, Украина

В статье исследовано содержание гармонизации налогового законодательства с прямыми и косвенных налогов к законодательству Европейского Союза. Идентифицированы положения действующего налогового законодательства и норм Налогового кодекса Украины, что в ближайшее время вступит в действие нуждающихся гармонизации с законодательством стран ЕС и даны предложения по решению этой проблемы.

*Ключевые слова:* гармонизация законодательства, налоговое законодательство, двойное налогообложение, налоговая гармонизация, европейское законодательство.

Pokatayeva O.V. HARMONIZATION OF TAX LEGISLATION OF UKRAINE LAW EU / Classical private university, Ukraine

The article examines the harmonization of tax legislation with direct and indirect tax legislation to the European Union. Identified provisions of the current tax laws and regulations of the Tax Code of Ukraine that will soon come into effect that require harmonization with EU legislation and proposals are given to solve this problem.

*Key words:* harmonization of legislation, tax legislation, double taxation, tax harmonization, European legislation.

Дослідження у сфері гармонізації вітчизняного податкового законодавства до законодавства країн Європейського Союзу та інших країн світу з метою поступової інтеграції до європейського політичного, економічного та правового простору проводили ряд науковців. Проте провідна роль у визначенні й обґрунтуванні поняття гармонізації законодавства України з законодавством ЄС належить працям відомих вітчизняних вчених, серед яких: В.Н. Денисов, В.К. Забігайло, Ю.М. Капіца, Н.Р. Малишева, В.І. Муравйов, В.Ф. Опришко, Ю. С. Шемшученко. Проблема гармонізації національних законодавств держав-членів Європейського Союзу в галузі непрямих податків розглядали Л.М. Ентін, Р.А. Петров, В.М. Слепець,