

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.951(477)

В. І. ТЕРЕМЕЦЬКИЙ
В. А. ДЕМ'ЯНЧУК

**АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ
РЕФОРМИ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ
АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

Досліджено перспективні напрями адміністративної реформи в контексті потреби удосконалення антикорупційної політики України. Запропоновано такі перспективні напрями адміністративної реформи, як: дерегуляція господарської діяльності, децентралізація повноважень в окремих сферах виконавчо-розпорядчої діяльності, удосконалення існуючої системи надання адміністративних послуг, запровадження комплексної системи стратегічного планування в державному управлінні, впровадження ефективних механізмів

© *ТЕРЕМЕЦЬКИЙ Владислав Іванович* – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри університетської освіти і права Університету менеджменту освіти НАПН України

© *ДЕМ'ЯНЧУК Віталій Анатолійович* – кандидат юридичних наук, доцент, Перший проректор університету, професор кафедри кримінального права і правосуддя Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янука

взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Визначено зміст та механізми реалізації вказаних напрямів адміністративної реформи.

Ключові слова: антикорупційна політика, адміністративна реформа, перспективні напрями, удосконалення, формування, реалізація.

Теремецький В. И., Демянчук В. А. Актуальные направления административной реформы в контексте модернизации антикоррупционной политики Украины

Исследованы перспективные направления административной реформы в контексте необходимости совершенствования антикоррупционной политики Украины. Предложены следующие перспективные направления: дерегуляция хозяйственной деятельности, децентрализация полномочий в отдельных сферах исполнительно-распорядительной деятельности, совершенствование существующей системы предоставления административных услуг, внедрение комплексной системы стратегического планирования в государственном управлении, внедрение эффективных механизмов взаимодействия с институтами гражданского общества. Отдельно определено содержание и механизмы реализации указанных направлений административной реформы.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, административная реформа, перспективные направления, совершенствование, формирование, реализация.

Teremetskyi Vladyslav, Demianchuk Vitalii. Relevant Directions of Administrative Reform in the Context of Modernization of Anti-Corruption Policy of Ukraine

The author of the article has studied the perspective directions of administrative reform in the context of the need to improve the anti-corruption policy of Ukraine.

The author has suggested such perspective directions of administrative reform as: 1) deregulation of economic activity (reducing excessive state interference into entrepreneurial activity); 2) decentralization of powers in certain spheres of executive and administrative activities (delegation of authority to legal entities of private law); 3) improvement of the existing system of providing administrative services (implementation of modern information and analytical systems of document circula-

tion); 4) implementation of integrated system of strategic planning within state administration (definition of long-term priorities of state development); 5) implementation of effective mechanisms for interaction with civil society institutions (building a dialogue between the government and society on the partnership basis).

The content and mechanisms of the realization of the mentioned directions of administrative reform have been determined.

Keywords: *anti-corruption policy, administrative reform, perspective directions, improvement, formation, realization.*

Незавершеність адміністративної реформи суттєво гальмує викорінення корупції в українському суспільстві, адже деякі антикорупційні новачки залишаються нереалізованими внаслідок відсутності інституціональних спроможностей самої вертикалі виконавчої влади. У зв'язку з цим, удосконалення потребують напрями адміністративної реформи, які повинні бути узгоджені з пріоритетами антикорупційної політики держави.

У вітчизняній юридичній науці проблема узгодження напрямів адміністративної реформи з пріоритетами сучасної антикорупційної політики держави вітчизняними вченими не аналізувалася, що підтверджує актуальність обраної теми дослідження.

Одним із проблемних питань на сучасному етапі залишається неможливість повноцінного впровадження механізмів запобігання та протидії корупції внаслідок недосконалості організаційних структур органів виконавчої влади, а також невідповідності вітчизняної системи державного управління сучасним моделям урядування.

На основі попереднього аналізу проблемних питань реформування системи державного управління, які негативно впливають на ефективність антикорупційної політики, доцільно запропонувати такі перспективні напрями адміністративної реформи:

1. Деретуляція господарської діяльності. Політика деретуляції пов'язана з комплексом заходів, спрямованих на модернізацію реєстраційної системи, суттєве спрощення дозвільної та ліцензійної систем, полегшення контрольно-перевірочної діяльності, а також удосконалення податкового адміністрування¹. Слід зазначити, що

держава почала діяти у цьому напрямі, однак не визначила ці заходи як складові адміністративної реформи в Україні. Зокрема було прийнято Закон України від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)», у якому окреслено основні пріоритети діяльності у цій сфері, а саме: максимальне спрощення установчих та погоджувальних процедур при створенні суб'єкта господарювання, вдосконалення ліцензійної та дозвільної діяльності, запровадження додаткових гарантій захисту прав інвесторів тощо².

О. В. Сергієнко пропонує державі зосередитись на таких напрямках дерегуляції: створення можливостей подання документів на державну реєстрацію прав як у паперовій, так і електронній формі; скасування необхідності здійснювати технічну інвентаризацію при укладанні кожної угоди купівлі-продажу, даруванні та інших операціях зміни власника об'єкта нерухомості; поступове скорочення рівня податкового навантаження, кількості та тривалості сплати податків; скорочення ставки податку на прибуток підприємств; зменшення кількості процедур для підключення до системи електропостачання, час та вартість такого підключення; спрощення доступу до електричної енергії шляхом оновлення процедури нових приєднань до електричних мереж; швидкі терміни вирішення боргової суперечки, що дає змогу заощадити час та можливо частково компенсувати понесені витрати; спрощення процедури вирішення неплатоспроможності; розширення кредитної інформації в приватному бюро кредитних історій; висока доступність кредитної інформації; введення дозвільної системи з урахуванням рівня ризиків; скорочення часу, необхідного для митного оформлення та інші³.

Окреслені пріоритети безпосередньо пов'язані з мінімізацією виконавчо-розпорядчого тиску на суб'єктів господарювання, що наразі є вкрай необхідним. Так, питання підключення до електромереж часто вирішуються за допомогою корупції. Наприклад, у Рівненській області в листопаді цього року затримали директора та головного енергетика комунального підприємства, які вимагали за

підключення до Варашської електромережі 18 тисяч гривень. Затримали їх під час отримання хабара. При цьому головний енергетик чинив опір правоохоронцям та, намагаючись втекти з місця злочину на власному автомобілі, створив кілька аварійних ситуацій⁴.

Варто зазначити, що вказані вище напрями дерегуляції повністю корелюються з положеннями Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», яка передбачає: створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Як пріоритети у Стратегії визначено: скорочення кількості документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності; скасування регуляторних актів, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності; зменшення кількості органів державного нагляду (контролю); забезпечення надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді; забезпечення ефективного захисту права приватної власності; захист економічної конкуренції; запровадження стимулюючих механізмів інвестиційної діяльності⁵.

2. Децентралізація повноважень в окремих сферах виконавчорозпорядчої діяльності. У словниковій літературі термін «децентралізація» тлумачиться як знищення, скасування або ослаблення централізації і розширення прав нижчих органів влади шляхом передачі останнім частини функцій та повноважень вищими рівнями влади⁶. Вбачається, що децентралізація передбачає делегування повноважень органами виконавчої влади іншим суб'єктам, які можуть належати до вертикалі виконавчої влади або взагалі не мати до неї жодного відношення (приватні нотаріуси, арбітражні керуючі, приватні виконавці тощо).

Підтвердженням цієї думки служить така теза А. О. Новак: протиставлення процесів делегування повноважень та децентралізації влади можливе лише з позицій громадівської концепції місцевого самоврядування. Але сучасна сильна демократична держава повинна функціонувати не на засадах розмежування, а на консолідації механізму публічно-владного управління, підпорядкованій загаль-

ним принципам і завданням суспільного та державного розвитку. Система публічного управління, як і будь-яка високо організована соціальна система, характеризується цілісністю лише тоді, коли забезпечується спеціалізація її елементів. І саме із цієї точки зору має відбуватися функціонально-компетенційна спеціалізація органів влади на вирішенні тих питань, що найбільшою мірою пов'язані з належним життєзабезпеченням громадян⁷.

Позитивним прикладом децентралізації повноважень є запровадження інституту приватних виконавців. Відповідні зміни були внесені Законом України «Про виконавче провадження» від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII⁸ та Законом України «Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів» від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII⁹. Такі новації позитивно оцінили юристи-практики, які до переваг цього інституту зарахували: зменшення навантаження на державну виконавчу службу, підвищення конкуренції у сфері примусового виконання, скорочення та оптимізація органів примусового виконання, збільшення податкових надходжень до бюджету від сплати приватними виконавцями податків, зниження рівня корупції у сфері примусового виконання рішень¹⁰. Вчені-адміністративісти також позитивно оцінили такі новації, зокрема Л. В. Крупнова зазначає, що законодавець вважено підійшов до питання визначення становища приватних виконавців. На сьогодні він являє собою комплексний правовий інститут, який має особливий порядок формування (проведення кваліфікаційного іспиту, облаштування офісу тощо), власну організаційну надбудову (Асоціація приватних виконавців зі своїми структурними одиницями, кваліфікаційна комісія), а також територіальні межі діяльності (виконавчі округи). Впровадження альтернативного механізму примусового виконання рішень є позитивним кроком, адже здорова конкуренція з відповідними державними інституціями лише стимулює до ефективної праці¹¹. В рамках реалізації антикорупційної політики України досвід децентралізації повноважень буде дуже корисним, адже чим більше буде конкурен-

ція в окремих сферах виконавчо-розпорядчої діяльності, тим менші будуть корупційні ризики.

3. Удосконалення існуючої системи надання адміністративних послуг. На думку Н. Калинець, підвищення якості адміністративних послуг потребує проведення комплексної реформи, що дозволить удосконалити й узгодити нормативно-правові акти, які регламентують механізм надання цих послуг, і забезпечить їх спрощення, зокрема шляхом упровадження сучасних інформаційних технологій. Окрім цього для забезпечення ефективності надання адміністративних послуг важливим також є закріплення стандартів їх якості та критеріїв результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, прозорості, професійності. Стандарти якості надання адміністративних послуг повинні встановлювати мінімальні вимоги щодо того, яка надається послуга. Ураховуючи критерії оцінювання послуг, необхідним є переведення всіх органів виконавчої влади на систему електронного урядування та відкриття реєстрів¹².

Подібна практика вже використовується в окремих адміністративно-територіальних одиницях. Так, за даними газети «Урядовий кур'єр» на Дніпропетровщині у 2015 році місцева влада підписала меморандум із керівництвом фонду «Східна Європа» щодо впровадження проекту «Електронне урядування задля підзвітності влади та участі громади». Мета – отримання громадянами адміністративних послуг в режимі онлайн. Загальний бюджет проекту становив 4,3 мільйона швейцарських франків. Для його реалізації було створено робочу групу, до якої увійшли представники органів влади, громадських організацій, європейські експерти. Місцева влада виходила з того, що надання адміністративних послуг в електронному режимі – це можливість звести до мінімуму спілкування громадянина і чиновника та дієвий удар по корупції¹³.

Ці ініціативи здійснюються відповідно до положень Концепції розвитку електронного урядування в Україні (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р), яка визначає потребу посилення спроможності місцевих громад щодо ви-

конання нових повноважень шляхом запровадження примірних інформаційно-аналітичних систем¹⁴.

На центральному рівні також є позитивні зрушення у цьому питанні. Так, Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 жовтня 2016 р. № 803-р «Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади», закріплено перелік таких пріоритетних заходів: запровадження систем електронного урядування на веб-порталах міністерств, переведення ліцензійно-дозвільних процедур в електронний формат, запровадження єдиної уніфікованої електронної системи доступу до публічної інформації, створення електронних реєстрів і баз даних, запровадження практики проведення електронних аукціонів¹⁵.

4. Запровадження комплексної системи стратегічного планування в державному управлінні. Вчені-адміністративісти визначають стратегічне планування в державному управлінні доволі по-різному: діяльність органів виконавчої влади щодо реалізації централізованого початку управління з метою перспективного забезпечення балансу загальнодержавних та місцевих інтересів у вирішенні сукупності проблем довгострокового соціально-економічного та політичного розвитку держави (В. А. Крапівкін, П. П. Мірошник)¹⁶; засіб, який дає змогу органам державного управління поєднувати аналіз поточних подій, прогнози соціально-економічного розвитку і сценарії можливого майбутнього з виробленням стратегії, а також формувати загальне бачення перспектив, розробляти плани розвитку, прийнятні для територіальної громади та суспільства в цілому. Найбільш помітною перевагою запровадження стратегічного планування є досягнення певного консенсусу, узгодженості дій всіх сторін, зацікавлених у реалізації плану (В. М. Вакуленко)¹⁷.

Вважаємо, що стратегічне планування дозволить узгодити напрями антикорупційної політики та адміністративної реформи, що є важливим, оскільки ефективність обох залежить від координації дій органів виконавчої влади. Слід підкреслити, що на сьогодні навіть не прийнято окремий нормативно-правовий акт, який би визна-

чав форми та методи стратегічного планування, строки та вихідні засади, повноваження посадових осіб. Проект Закону України «Про державне стратегічне планування» знаходиться у Верховній Раді України ще з 2012 року, але влада і досі не спромоглася розглянути та прийняти його. Хоча аналіз документу дозволяє позитивно оцінити його положення, зокрема заслуговує на увагу загальний порядок розроблення, схвалення, виконання, моніторингу, оцінки, контролю документів державного стратегічного планування, а також повноваження учасників такого планування¹⁸.

5. Впровадження ефективних механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Як наголошує К. А. Постол, сутність дієвої взаємодії держави та громадянського суспільства залежить від рівня демократичного розвитку як держави, яка повинна відмовитися від своєї монопольної позиції та централізованого управління в процесі державо- і правотворення, так і інститутів громадськості, які, набуваючи правового статусу як суб'єкти управління та контролю, повинні мати рівень свідомості та культури, які відображають цінності людського розвитку¹⁹.

Однак для належної реалізації процедур і форм залучення громадськості в механізм адміністративно-правового забезпечення протидії корупції необхідно застосовувати такі основні інструменти (за легальним критерієм): доступ до публічної інформації; звернення громадян; внесення пропозицій суб'єктам права законодавчої ініціативи; участь у заходах із питань запобігання та протидії корупції; проведення громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів; проведення досліджень, у тому числі наукових, соціологічних тощо, із питань запобігання та протидії корупції; інформування населення; громадський контроль²⁰.

Актуальними напрямками адміністративної реформи в контексті удосконалення антикорупційної політики України, слід вважати: дерегуляцію господарської діяльності (зниження надмірного втручання держави у підприємницьку діяльність); децентралізацію повноважень в окремих сферах виконавчо-розпорядчої діяльності (делегування владою повноважень юридичним особам приватного

права); удосконалення існуючої системи надання адміністративних послуг (впровадження сучасних інформаційно-аналітичних систем документообігу); запровадження комплексної системи стратегічного планування в державному управлінні (визначення довгострокових пріоритетів розвитку держави); впровадження ефективних механізмів взаємодії з інститутами громадянського суспільства (побудова діалогу між владою та суспільством на засадах партнерства). При цьому перспективним напрямом наукового пошуку в цій сфері, залишається проблема напрацювання практичних механізмів реалізації запропонованих перспективних напрямів адміністративної реформи.

1. *Лесько О. Й., Глуценко Л. Д., Мещерякова Т. К.* Деретуляція підприємницької діяльності та покращення умов ведення бізнесу в Україні // Вісник Вінницького політехнічного ін-ту. 2016. № 1. С. 59. 2. *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (деретуляція): Закон України від 12 лютого 2015 р. № 191-VIII // ВВР України. 2015. № 21. Ст. 133.* 3. *Сергієнко О. В.* До питання деретуляції підприємницької діяльності // Проблеми правового забезпечення підприємництва в Україні. 2014. С. 145–146. 4. *На Рівненщині чиновники обіцяли «посприяти» підприємцю.* URL <http://irivne.info/na-rivnenshyni-chynovnyku-obitsyalu-pospruyaty-pidpruyemtsy-u/>. 5. *Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»:* Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 // Офіційний вісник України. 2015. № 4. Ст. 67. 6. *Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна.* Київ: НАДУ, 2010. С. 166. 7. *Новак А.* Делегування повноважень у механізмі децентралізації державної влади в Україні // Підприємництво, господарство і право. 2017. № 5. С. 153. 8. *Про виконавче провадження:* Закон України від 2 червня 2016 р. № 1404-VIII // ВВР України. 2016. № 30. Ст. 542. 9. *Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень та рішень інших органів:* Закон України від 2 червня 2016 р. № 1403-VIII // ВВР України. 2016. № 29. Ст. 535. 10. *Гончаренко Є.* Переваги та недоліки запровадження інституту приватних виконавців в Україні // Юридична газета. 2016. № 16. С. 14. 11. *Крупнова Л. В.* Правовий статус приватних виконавців у системі виконавчого провадження // Держава і право. 2017. № 77. С. 269. 12. *Калинець Н.*

Вдосконалення механізму надання адміністративних послуг у контексті взаємодії органів публічної влади з громадою // Ефективність державного управління. 2015. № 43. С. 218. **13.** *Електронна демократія проти корупції.* URL: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/elektronna-demokratiya-proti-korupciyi/>.

14. *Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р.* // Урядовий кур'єр. 2017. № 181. **15.** *Деякі питання запобігання корупції в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 жовтня 2016 р. № 803-р* // Урядовий кур'єр. 2016. № 213. **16.** *Кративкин В. А., Мирошник П. П.* Стратегическое планирование социально-экономического развития региона: монографія. Нижний Новгород: Пламя, 2012. С. 83. **17.** *Вакуленко В. М.* Стратегічне планування економічного розвитку великого міста як інструмент підвищення ефективності його управління: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 08.06.01. Київ, 2003. С. 19. **18.** *Про державне стратегічне планування: проект Закону України від 03 листопада 2011 р.* URL: [//w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41685](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=41685). **19.** *Постол К. А.* Правові механізми взаємодії інститутів громадянського суспільства та держави: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2016. С. 39. **20.** *Глушко Є. В.* Адміністративно-правове забезпечення участі громадськості у протидії корупції: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. С. 209.

Teremetskyi Vladyslav, Demianchuk Vitalii. Relevant Directions of Administrative Reform in the Context of Modernization of Anti-Corruption Policy of Ukraine

The author of the article has studied the perspective directions of administrative reform in the context of the need to improve the anti-corruption policy of Ukraine.

The incompleteness of administrative reform significantly impedes the elimination of corruption in Ukrainian society, since some anti-corruption innovations remain unrealized due to the lack of institutional capacity of the hierarchy of executive power itself. In this regard, the directions for administrative reform need to be improved, which should be coordinated with the priorities of the state's anti-corruption policy. One of the problematic issues at the present stage is the impossibility of fully implementation of the mechanisms for preventing and counteracting corruption as a result of imperfection of the organizational structures of executive authorities,

as well as inconsistencies of the domestic system of state administration with modern governance models.

The objective of the paper is to offer perspective directions of administrative reform based on the analysis of legislation of executive practice, which would meet the priorities of the country's anti-corruption policy.

Based on the analysis of problematic issues in the reform of state administration system that adversely affect the effectiveness of anti-corruption policy in Ukraine, the following perspective directions of administrative reform in the context of improving anti-corruption policy of Ukraine have been offered and considered: 1) deregulation of economic activity (reducing excessive state interference into entrepreneurial activity); 2) decentralization of powers in certain spheres of executive and administrative activities (delegation of authority to legal entities of private law); 3) improvement of the existing system of providing administrative services (implementation of modern information and analytical systems of document circulation); 4) implementation of integrated system of strategic planning within state administration (definition of long-term priorities of state development); 5) implementation of effective mechanisms for interaction with civil society institutions (building a dialogue between the government and society on the partnership basis).

Keywords: anti-corruption policy, administrative reform, perspective directions, improvement, formation, realization.

УДК 342. 9

Л. Є. КИСІЛЬ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ВІДНОСИНИ МІЖ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ТА ГРОМАДЯНАМИ: ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ЧИ ПРОЦЕДУРНЕ РЕГУЛЮВАННЯ?

Аналізується характер відносин між органами публічної адміністрації та громадянами. Доводиться, що діяльність органів публічної адміністрації

© КИСІЛЬ Людмила Євгенівна — кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України