

Адміністративне право і процес

УДК 342.951 (477)

Матвійчук Анатолій Васильович

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри правосуддя
Інститут управління, технологій та права імені гетьмана
Петра Конашевича-Сагайдачного
Державного університету інфраструктури та технологій*

Матвийчук Анатолий Васильевич

*кандидат юридических наук, доцент кафедры правосудия
Институт управления, технологий и права имени гетмана
Петра Конашевича Сагайдачного
Государственного университета инфраструктуры и технологий*

Matviychuk Anatoliy

*PhD in Law, Associate Professor of the Department of Justice
Institute of Management, Technology and Law of the Hetman's name
Peter Konashevich Sagaidachny of
State University of Infrastructure and Technology*

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ МОНІТОРИНГУ ЗДІЙСНЕННЯ
МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ДЕРЖАВНОЇ
РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ**

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ МОНИТОРИНГА
ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ
АДМИНИСТРАЦИЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГУЛЯТОРНОЙ
ПОЛИТИКИ**

**THEORETICAL AND LEGAL BASIS FOR MONITORING THE
IMPLEMENTATION BY LOCAL GOVERNMENT
ADMINISTRATIONS GOVERNMENT REGULATORY POLICY**

Анотація. У статті здійснено аналіз норм та приписів Конституції України, законів України, нормативно-правових актів КМ України, що визначають моніторингові повноваження контролю за здійсненням державної регуляторної політики місцевими органами виконавчої влади. Встановлено, що такий моніторинг являє собою систему спостереження, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про регуляторну діяльність місцевих органів виконавчої влади, стан здійснення державної регуляторної політики і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у сфері регулювання господарської діяльності. Зроблено висновки про те, що запровадження моніторингу, як системи контролю за здійсненням державної регуляторної політики місцевими органами виконавчої влади, дозволяє значною мірою подолати неефективність їх роботи. Також розроблено та запропоновано ряд рекомендацій щодо подальшого адміністративно-правового удосконалення регуляторних процедур та активізації регуляторної реформи в Україні.

Ключові слова: адміністративно-правові відносини, місцеві органи виконавчої влади, моніторингові повноваження, регуляторна політика, суб'єкт та об'єкт моніторингу.

Аннотация. В статье осуществлен анализ норм и предписаний Конституции Украины, законов Украины, нормативно-правовых актов КМ Украины, определяющие мониторинговые полномочия контроля за осуществлением государственной регуляторной политики местными органами исполнительной власти. Установлено, что такой мониторинг представляет собой систему наблюдения, сбора, обработки, передачи, хранения и анализа информации о регуляторной деятельности местных органов исполнительной власти, состоянии осуществления государственной регуляторной политики и разработки научно обоснованных рекомендаций для принятия решений в сфере регулирования хозяйственной деятельности. Сделаны выводы о том, что введение

мониторинга как системы контроля за осуществлением государственной регуляторной политики местными органами исполнительной власти, позволяет в значительной мере преодолеть неэффективность их работы. Также разработано и предложено ряд рекомендаций по дальнейшему административно-правовому совершенствованию регуляторных процедур и активизации регуляторной реформы в Украине .

Ключевые слова: *административно-правовые отношения, местные органы исполнительной власти, мониторинговые полномочия, регуляторная политика, субъект и объект мониторинга.*

Summary. *The article analyzes the norms and requirements of the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine, normative legal acts of the CM of Ukraine, which determine the monitoring powers of control over the implementation of the state regulatory policy by local executive authorities. It has been established that such monitoring is a system for monitoring, collecting, processing, transmitting, storing and analyzing information on regulatory activities of local executive authorities, the state of implementation of the state regulatory policy and the development of scientifically substantiated recommendations for decision-making in the field of regulation of economic activity. It is concluded that the introduction of monitoring as a system for monitoring the implementation of the state regulatory policy by local executive authorities allows to overcome the inefficiency of their work to a large extent, and has developed and proposed a number of recommendations for further administrative and legal improvement of regulatory procedures and intensification of regulatory reform in Ukraine .*

Key words: *administrative-legal relations, local executive bodies, monitoring powers, regulatory policy, subject and object of monitoring.*

Постановка проблеми. *Системна розбудова механізму адміністративно-правового забезпечення регуляторної діяльності у нашій*

країні має бути спрямована на побудову нового типу діалогу між представниками виконавчої влади на місцях та суб'єктів підприємницької діяльності і громадськості. Запорукою такого діалогу повинне стати міцне нормативно-правове підґрунтя, яке забезпечить надійні умови здійснення не лише господарської діяльності, а реалізації будь-яких інших проявів суспільно корисної підприємницької ініціативи. В рамках такого діалогу організована бізнес-спільнота територіальних громад має ствердитися в якості рівноправної та відповідальної сторони регуляторного процесу, провідного учасника розвитку громадянського суспільства як в межах усієї України так і у кожній територіальній громаді.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Вивчення стану наукового дослідження моніторингової ініціативи за діяльністю органів виконавчої влади на місцях показує, що вітчизняні вчені не досить наполегливо досліджували місце та роль місцевих недержавних представників у системі реалізації регуляторної політики у територіальних громадах. Часткове вирішення окремих питань цієї проблематики є у працях таких вітчизняних науковців як Т. Брус, Р. Радейко, В. Ребкал, В. Романов, О. Рудик, Р. Тертичка [1-3] та інших. Однак, необхідно зазначити, що жодне з досліджень не містить конкретних пропозицій щодо адміністративно-правового удосконалення моніторингу членів територіальної громади за діяльністю органів місцевої виконавчої влади та посилення їх ролі у системі національної регуляторної політики.

Формування цілей статті. Виходячи з розуміння загальної проблеми статті та спираючись на досвід вітчизняних науковців, метою даної статті є спроба удосконалення окремих нормативно-правових категорій щодо моніторингових повноважень територіальної спільноти у системі контролю за діяльністю місцевих органів виконавчої влади, а також доведення необхідності удосконалення цих моніторингових повноважень при здійсненні державної регуляторної політики України місцевими державними адміністраціями.

Викладення основного матеріалу. Правові засади моніторингу програм загальнодержавного та місцевого соціально-економічного розвитку повинні базуватися на комплексності, системності та регуляторності використання Кабінетом Міністрів України (надалі – КМ України) чи його представництвами на місцях одних і тих же принципів та інструментів. Це дасть змогу здійснювати контроль динаміки змін щодо досягнення рівня забезпечення проблем певного регіону протягом часу реалізації програм його соціально-економічного розвитку, а також своєчасно координувати напрями діяльності, використовуючи адекватні методи і засоби.

Для визначення теоретико-правового підґрунтя діяльності місцевих органів виконавчої влади щодо реалізації державної регуляторної політики здійснимо аналіз окремих норм Конституції України [4] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. №586-XVIII [5].

Отже, Конституція України делегує КМ України повноваження вищого органу в системі органів виконавчої влади (ст. 113) та визначає, що виконавчу владу в областях і районах здійснюють місцеві державні адміністрації (ст. 118) (надалі – МДА), які на відповідній території, поряд з рядом інших важливих функцій, також забезпечують: законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля тощо (ст. 119) [4].

Делеговані Конституцією України повноваження МДА знаходять своє розширення та деталізацію у Законі України «Про місцеві державні адміністрації», який, згідно його преамбули, визначає організацію, повноваження та порядок діяльності МДА, які є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади та в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою (ст. 1) та у своїй діяльності дотримується

таких принципів: 1) відповідальності перед людиною та державою за свою діяльність; 2) верховенства права; 3) законності; 4) пріоритетності прав людини; 5) гласності; 6) поєднання державних і місцевих інтересів (ст. 3) [5].

Запровадження регуляторної діяльності у механізмі організації роботи МДА дозволяє підвищити рівень поінформованості органів державної влади, суб'єктів підприємництва та громадськості з питань проведення регуляторної реформи в Україні та більш обґрунтовано приймати рішення щодо подальших напрямів державної регуляторної політики на місцях.

Проаналізувавши чинні та скасовані повноваження МДА щодо здійснення моніторингу програм соціально-економічного розвитку регіонів України зазначимо, що такий аналіз не може вважатися повним без посилання на нормативні джерела. Критеріями моніторингу є встановлення відповідності фактичної діяльності МДА вимогам, наведеним у таких нормативно-правових документах:

1) Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09. 2003 р. № 1160-IV [6];

2) постанови КМ України:

- «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11.03.2004р. №308 [7];

- «Про затвердження Положення про апеляційну регуляторну комісію» від 03.03.2004 р. №226 [8];

- «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади» від 19.03.2004 р. №152-р. [9].

- «Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами і внесення

змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 11.02.2004 р. №150 [10].

Додатково зазначимо, що здійснюючи аналіз місця, ролі та ефективності регуляторних актів КМ України за даною проблематикою у історичному розрізі дає підстави стверджувати, що проведення моніторингу регуляторної діяльності, відповідно до постанови КМ України «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади» від 11.05.2006 р. №614 [11] дозволило покращити у першому десятилітті ХХІ століття в Україні діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження системи управління якістю в органах державної виконавчої влади. Слід також зробити припущення про необґрунтованість та передчасність скасування вищезазначеної постанови іншим розпорядчим актом КМ України від 22.06.2011 р. № 704 «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» [12].

Отже, аналізуючи норми законодавчих та нормативно-правових актів, спробуємо сформулювати та запропонувати авторське бачення щодо тлумачення з позицій адміністративного права окремих дефініцій за досліджуваною проблематикою.

У першу чергу зазначимо, що моніторинг регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади (об'єкт моніторингу) – це система спостереження, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про регуляторну діяльність місцевих органів виконавчої влади (суб'єкти моніторингу), стан здійснення державної регуляторної політики і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у сфері регулювання господарської діяльності та дотримання принципів державної регуляторної політики. На нашу думку, доцільним є додаткове пояснення щодо того, що суб'єктами моніторингу є місцеві органи виконавчої влади та їх підрозділи, відповідальні за здійснення державної

регуляторної політики, а об'єктом моніторингу є регуляторна діяльність місцевих органів виконавчої влади.

Моніторинг регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади дає змогу зафіксувати: кількісні та якісні показники регуляторної діяльності; дослідити стан виконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; прослідкувати тенденції та динамічні зміни стану регуляторної політики; виявляти причинно-наслідкові зв'язки між станом розвитку підприємництва та впливом на нього регуляторних актів.

Зазначимо, що моніторинг регуляторної діяльності МДА спрямований на: 1) підвищення рівня інформативності (оперативності та якості інформування) місцевих органів виконавчої влади про стан здійснення державної регуляторної політики на відповідній території та дотримання регуляторними органами принципів, а також ефективності та результативності здійснення державної регуляторної політики; 2) виявлення та усунення недоліків у регуляторній діяльності місцевих органів виконавчої влади; 3) виявлення причинно-наслідкових зв'язків між станом розвитку підприємництва та впливом на нього актів регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади; 4) підготовку пропозицій та рекомендацій щодо поліпшення діяльності місцевих органів виконавчої влади щодо здійснення державної регуляторної політики.

Визначаючи напрями моніторингу діяльності МДА, нами сформовано основні завдання моніторингу регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади, які, на нашу думку, полягають у забезпеченні довгострокових систематичних спостережень за станом здійснення державної регуляторної політики, створенні банку даних інформації про дотримання принципів при її здійсненні, а також забезпеченні інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади у сфері підприємництва.

Деталізуючи вищевикладені завдання, зазначимо, що моніторинг регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади ґрунтується на таких принципах: 1) узгодженості законодавчого та нормативно-правового забезпечення регуляторної діяльності; 2) систематичності спостережень за станом здійснення державної регуляторної політики та своєчасності отримання, комплектності оброблення та використання інформації про її здійснення; 3) об'єктивності первинної та аналітичної інформації про регуляторну діяльність місцевих органів виконавчої влади.

Серед іншого до основної інформації щодо регуляторної діяльності регуляторного органу належать: 1) план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; 2) повідомлення про оприлюднення такого проекту; 3) аналіз регуляторного впливу; 4) офіційно оприлюднений регуляторний акт; 5) звіт про відстеження (повторне, періодичне) результативності регуляторного акта; 6) рішення про погодження регуляторного акта або рішення про відмову у його погодженні; 7) висновок відповідальної постійної комісії; 8) реєстр власних регуляторних актів; 9) план проведення заходів з відстеження результативності регуляторного акта; 10) інформація про здійснення державної регуляторної політики; 11) інформація про суб'єктів, що залучаються під час проведення заходів з відстеження результативності регуляторних актів; 12) інформація про наявність офіційного веб-сайта регуляторного органу; 13) регламент діяльності регуляторного органу; 14) інформація про зауваження та пропозиції, а також кількість врахованих та вмотивовано відхилених тощо.

Джерела інформації для моніторингу регуляторної діяльності МДА: 1) друковані засоби масової інформації, визначені регуляторним органом; 2) офіційна сторінка регуляторного органу у мережі Інтернет; 3) оперативна інформація підрозділів місцевої державної адміністрації, відповідальних за здійснення державної регуляторної політики; 4) інформація інститутів громадянського суспільства.

Під час проведення моніторингу регуляторної діяльності особлива увага має приділятися не лише наявності переліченої вище інформації, а й змістовному направленню та відповідності вимогам чинного законодавства, особливо у частині дотримання термінів виконання тих чи інших регуляторних процедур, а також їх послідовності.

На нашу думку, результати моніторингу регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади, у першу чергу, можуть бути використані: 1) у практичній діяльності органів державної влади з метою вдосконалення процесів реалізації державної регуляторної політики; 2) у діяльності громадських організацій та політичних партій для оцінки діяльності органів влади та внесення пропозицій щодо її вдосконалення; 3) під час оцінки рівня відкритості та прозорості діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; 4) під час розробки органами державної влади та органами місцевого самоврядування проектів регуляторних актів, аналізу регуляторного впливу та відстеження ефективності регуляторних актів; 5) для інформування громадськості про результати та ефективність управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Висновки. Здійснюючи підсумок аналізу системи законодавчих актів, що визначають основні засади здійснення моніторингу регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади зазначимо, що МДА у межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою у сфері реалізації державної регуляторної політики. Саме запровадження моніторингу регуляторної діяльності, як системи засобів контролю за діяльністю фахівців підрозділів МДА, відповідальних за здійснення державної регуляторної політики в місцевих органах виконавчої влади, дозволяє значною мірою подолати систематичну неефективність виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування процедур регуляторної політики у межах управлінської

діяльності. Також за результатами моніторингу регуляторної діяльності можна буде скласти реальну картину із реалізацією державної регуляторної політики та розробити рекомендації щодо подальшого адміністративно-правового удосконалення регуляторних процедур та активізації регуляторної реформи в Україні.

Література

1. Радейко Р.І. Регуляторна політика в Україні: особливості формування і тенденції розвитку. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. 2016. № 837. С. 100–104.
2. Вступ до аналізу державної політики: навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. К.: Основи. 2001. 238 с.
3. Державна політика: аналіз та механізм впровадження в Україні: навч. посіб. За ред.. В.А. Ребкала, В. В. Тертички. К. : Вид-во УАДУ. 2000. 232 с.
4. Конституція України: Закон від 28.06.1996. № 254к/96-ВР. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua>
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. №586-XVIII. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/2324-18.
6. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Законом України від 11.09.2003 р. №1160-IV. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15.
7. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004р. №308. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>
8. Про затвердження Положення про апеляційну регуляторну комісію: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2004 р. №226. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/226-2004-%D0%BF>

9. Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.03.2004 р. №152-р. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2004>.
10. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02. 2004 р. №150. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>.
11. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.05. 2006 р. №614. URL : "<https://zakon.rada.gov.ua>
12. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 р. № 704. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345>.

References

1. Radeyko R.I. Rehulyatorna polityka v Ukrayini: osoblyvosti formuvannya i tendentsiyi rozvytku. Visnyk Natsional'noho universytetu «L'vivs'ka politehnika». Yurydychni nauky. 2016. № 837. S. 100–104.
2. Vstup do analizu derzhavnoyi polityky: navch. posib. / V. Romanov, O. Rudik, T. Brus. K.: Osnovy. 2001. 238 s.
3. Derzhavna polityka : analiz ta mekhanizm vprovadzhennya v Ukrayini: navch. posib. Za red.. V.A. Rebkala, V. V. Tertychky. K. : Vyd-vo UADU. 2000. 232 s.
4. Konstytutsiya Ukrayiny: Zakon vid 28.06.1996. № 254k/96-VR. URL : <http://zakon5.rada.gov.ua>

5. Pro mistsevi derzhavni administratsiyi: Zakon Ukrayiny vid 9 kvitnya 1999 r. №586-KHVSH. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/2324-18.
6. Pro zasady derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky u sferi hospodars'koyi diyal'nosti: Zakonom Ukrayiny vid 11.09.2003 r. №1160-IV. URL : zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15.
7. Pro zatverdzhennya metodyk provedennya analizu vplyvu ta vidstezhennya rezul'tatyvnosti rehulyatornoho akta: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 11 bereznya 2004r. №308. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>
8. Pro zatverdzhennya Polozhennya pro apelyatsynnu rehulyatornu komisiyu: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 03 bereznya 2004 r. №226. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/226-2004-%D0%BF>
9. Pro pidhotovku ta oprylyudnennya shchorichnoyi informatsiyi Kabinetu Ministriv Ukrayiny pro zdiysnennya derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky orhanamy vykonavchoyi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 19.03. 2004 r. №152-r. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/152-2004>.
10. Pro ofitsiyne oprylyudnennya rehulyatornykh aktiv, pryynyatykh mistsevymy orhanamy vykonavchoyi vlady, terytorial'nymy orhanamy tsentral'nykh orhaniv vykonavchoyi vlady ta yikh posadovymy osobamy i vnesennya zmin do Poryadku oprylyudnennya u merezhi Internet informatsiyi pro diyal'nist' orhaniv vykonavchoyi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 11.02.2004 r. №150. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254>.
11. Pro zatverdzhennya Prohramy zaprovadzhennya systemy upravlinnya yakistyu v orhanakh vykonavchoyi vlady: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 11.05. 2006 r. №614. URL : "https://zakon.rada.gov.ua
12. Pro skorochennya kil'kosti ta ukрупnennya derzhavnykh tsil'ovykh proham: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 22.06.2011 r. № 704. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/345>.