

УДК 342.95 (477)

*І. С. Боршош**здобувач**Науково-дослідного інституту публічного права*

НАПРЯМКИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ДІЯЛЬНІСТЬ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ПРАВОПОРЯДКУ В РЕГІОНІ

На сьогодні, мабуть, ні в кого немає сумнівів, що стан забезпечення законності в будь-якому регіоні нашої країни залишає бажати кращого, про що яскраво свідчить статистика вчинення злочинів та правопорушень по всій території нашої держави. Така ситуація не в останню чергу пов'язана з недосконалістю чинного законодавства України, яке регламентує діяльність обласної державної адміністрації щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні. А отже, постала нагальна необхідність у проведенні ґрунтовних досліджень, присвячених удосконаленню адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність облдержадміністрацій у зазначеному напрямку.

Окремі питання правового регулювання діяльності обласної державної адміністрації щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні розглядали у своїх наукових працях такі вчені, як: О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський, Г.А. Гончаренко, М.В. Цвік, О.М. Музичук, В.В. Сокуренок, Ю.П. Битяк, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова, С.Г. Серьогіна, М.І. Смокович, В.М. Гаращук, В.В. Зуй, В.В. Богуцький, О.М. Бандурка тощо. Однак ученими недостатньо уваги приділялось питанню удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність обласної державної адміністрації щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні.

Саме тому **мета статті** – визначити напрямки удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність обласної державної адміністрації щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні.

Розглядаючи конкретні напрямки удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність обласних державних адміністрацій щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні, насамперед слід відзначити недосконалість Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Окрему увагу, на нашу думку, слід звернути на повноваження облдержадміністрацій, в тому числі й щодо забезпечення законності та правопорядку. Так, законодавець наділяє обласні державні адміністрації досить широким колом повноважень у зазначеній сфері. З цього приводу слушною є думка Т.О. Карабіна, який відмічає, що об'єм повноважень часто є ши-

ршим, ніж необхідний для виконання їхніх завдань, тому досить велика кількість повноважень взагалі не спрямована на виконання конкретно визначених завдань їхньої діяльності [1, с. 357]. Це повною мірою стосується і досліджуваної сфери. Зокрема, весь перелік повноважень облдержадміністрацій зводиться до розпорядчо-виконавчої діяльності, однак слід відмітити досить вузьке коло контрольних повноважень, які були б спрямовані в тому числі й на діяльність інших суб'єктів, уповноважених забезпечувати законність та правопорядок у регіоні.

Окремо слід звернути увагу на положення Закону України «Про місцеві державні адміністрації», в якому зазначається, що одним із повноважень обласних державних адміністрацій у галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян є те, що вони забезпечують розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролюють стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території [2]. У свою чергу в Законі України «Про звернення громадян» відзначено, що кожна особа може звернутись до органів державної влади з пропозицією (чи зауваженнями), під якими необхідно розуміти звернення громадян, де висловлюються порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства [3]. Крім того, у вказаному нормативно-правовому акті визначено досить широкий перелік обов'язків органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, засобів масової інформації, їх керівників та інших посадових осіб щодо розгляду заяв чи скарг. Однак варто підкреслити, що в цих нормативно-правових положеннях не вказано, яким чином повинні бути враховані пропозиції громадськості чи громадян, та що необхідно зробити для того, щоб їх було дійсно запроваджено у практику. Крім того, необхідно розробити методику заохочення громадян, якими було внесено

пропозиції, які дійсно мають практичне значення, та запровадження яких сприятиме якісному покращенню діяльності обласних державних адміністрацій, в тому числі й у сфері забезпечення законності та правопорядку в регіоні.

Наступним напрямком удосконалення діяльності обласної державної адміністрації щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні є удосконалення законодавства, яке визначає правові засади нормотворчої діяльності зазначеного органу виконавчої влади. Порядок реалізації нормотворчої діяльності знайшов своє відображення в Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, що затверджений постановою Кабінету Міністрів України. У контексті визначеного проблемного питання заслуговує уваги точка зору Є.О. Гетьмана, який справедливо підкреслює, що нормотворчий процес обласних державних адміністрацій сьогодні врегульовано в загальних рисах. Саме через це в зазначеній сфері залишається досить багато проблемних питань, які лише поверхнево відображаються в чинному законодавстві, залишаючись у формі декларованої норми, яка фактично не вирішує питання, а лише викликає безліч проблем, пов'язаних з їх реалізацією. Передусім це стосується питання строків у нормотворчому процесі [4, с. 9]. Для усунення даної проблеми Є.О. Гетьманом було запропоновано максимально конкретно регламентувати строки нормотворчого процесу органів виконавчої влади в Україні на всіх його стадіях у залежності від виду нормативно-правового акта, який приймається. Встановлення граничних строків створення нормативно-правових актів органами виконавчої влади має спростити та вдосконалити діяльність органів виконавчої влади з планування нормотворчої діяльності й відповідного виконання запланованих заходів; перешкоджатиме зволіканню та гальмуванню в процесі реалізації органами виконавчої влади нормотворчої діяльності та, відповідно, сприятиме своєчасному та оперативному регулюванню суспільних відносин і, як наслідок, захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб [4, с. 9–10].

Ще один недолік Типового регламенту місцевої державної адміністрації відмічає П.О. Нагорний: п. 66 регламенту передбачено, що проекти розпоряджень підлягають обов'язковій правовій експертизі в юридичному відділі. Ця правова експертиза здійснюється в процесі опрацювання готового, погодженого проекту розпорядження апаратом держадміністрації. Тобто юридичний відділ опрацьовує проект розпорядження, поданий головним розробником до апарату держадміністрації, а саме здійснює його правову експертизу, вносить поправки, приводить у відповідність із вимогами нормопроектувальної техніки та за потреби редагує його [5, с. 94; 6, с. 137]. Автор

справедливо наголошує, що є неприпустимим залучення юридичного відділу до нормотворчого процесу облдержадміністрації лише на стадії опрацювання готового, погодженого іншими структурними підрозділами проекту розпорядження. Відповідно, продовжує П.О. Нагорний, головним розробником витрачається час на подальше корегування проекту розпорядження після опрацювання його юридичним відділом. Отже, в разі виникнення суттєвих зауважень, які потребують обов'язкового внесення до проекту розпорядження необхідних змін і доповнень, він повертається на доопрацювання і повторне погодження. Негативом у цьому є затягування процесу нормотворчості і, відповідно, недосконале і несвоечасне правове регулювання суспільних відносин, що, врешті-решт, призводить до порушення прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які звертаються до місцевого органу влади [6, с. 137]. Отже, недосконалість законодавства, що визначає процедурні аспекти нормотворчої діяльності, негативним чином впливає на якість та ефективність прийняття нормативно-правових актів обласною державною адміністрацією, що, беззаперечно, впливає на всі напрямки її діяльності, в тому числі й щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні. А отже, погоджуючись із вказаними вище науковцями, вважаємо за необхідне внести зміни до Типового регламенту місцевої державної адміністрації, зокрема: по-перше, встановити строки нормотворчої діяльності; по-друге, зобов'язати обласні державні адміністрації вже на початку нормотворчого процесу залучати до роботи юристів та фахівців у тій сфері, на яку буде спрямовано регулюючий вплив даного нормативно-правового акту.

Ще один підзаконний нормативно-правовий акт, якому обов'язково необхідно приділити увагу, є Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики», яка визначає основні вимоги до організації і проведення органами виконавчої влади консультацій із громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [7]. Відповідно до вказаного нормативно-правового акту в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення та/або електронних консультацій із громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів, які: стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян; стосуються життєвих інтересів громадян, у тому числі впливають на стан навколишнього природного середовища; передбачають провадження регуляторної діяльності в певній сфері; визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління (в тому числі проекти державних і регіональних

програм економічного, соціального і культурного розвитку, рішення щодо їх виконання); стосуються інтересів територіальних громад, здійснення повноважень місцевого самоврядування, делегованих органам виконавчої влади відповідними радами; визначають порядок надання адміністративних послуг; стосуються правового статусу громадських об'єднань, їх фінансування та діяльності; передбачають надання пільг чи встановлення обмежень для суб'єктів господарювання та інститутів громадянського суспільства; стосуються присвоєння юридичним особам та об'єктам права власності, які за ними закріплені, об'єктам права власності, що належать фізичним особам, імен (псевдонімів) фізичних осіб, ювілейних та святкових дат, назв і дат історичних подій; стосуються витрачання бюджетних коштів (звіти головних розпорядників бюджетних коштів за минулий рік) [7]. Разом із тим не можемо не звернути увагу на наявність колізії в чинному законодавстві. Зокрема, в Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» зазначено, що проекти нормативно-правових актів, які стосуються життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачають затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також мають важливе соціально-економічне значення для її розвитку, можуть бути винесені для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб [8]. А отже, Типовим регламентом фактично визначено, що публічне обговорення не є обов'язковим. Саме тому пропонуємо пункт 70 Типового регламенту місцевої державної адміністрації викласти в наступній редакції: «проекти нормативно-правових актів, які стосуються життєвих інтересів широких верств населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, прав, свобод і законних інтересів громадян, передбачають затвердження регіональних програм економічного, соціального, культурного розвитку, а також мають важливе соціально-економічне значення для її розвитку, обов'язково повинні бути винесені для публічного обговорення на будь-якому етапі підготовки шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення в інший спосіб».

Враховуючи важливе соціальне призначення діяльності обласних державних адміністрацій щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні, на сьогодні назріло нагальне питання в створенні підзаконного нормативно-правового акту, який би визначав правові засади діяльності

обласних державних адміністрацій у досліджуваній сфері. Зокрема, у вказаному Положенні необхідно виділити: 1) мету діяльності обласних державних адміністрацій щодо забезпечення законності та правопорядку; 2) завдання; 3) відповідно до завдань – функції облдержадміністрацій; 4) форми діяльності; 5) методи діяльності; 6) визначити права та обов'язки адміністрацій. Особливу увагу в цьому нормативно-правовому акті необхідно приділити питанню взаємодії обласних державних адміністрацій з іншими суб'єктами забезпечення законності та правопорядку в регіоні.

Окремим напрямком удосконалення адміністративного законодавства, що визначає правові засади діяльності обласних державних адміністрацій, є питання оцінювання та аналізу стану забезпечення законності та правопорядку в регіоні. Система аналізу та оцінювання – це сукупність взаємопов'язаних критеріїв і показників, що характеризують оперативну обстановку; а також джерела інформації, що використовують для їх формування; методичні прийоми, що визначають порядок і способи виведення оціночних критеріїв і показників; методи аналізу результатів оцінки і їх використання в управлінській діяльності [9]. Оцінювання та аналіз стану забезпечення законності та правопорядку в регіоні, на нашу думку, повинні включати якісні та кількісні показники. Якісні показники можуть базуватись на опитуваннях громадян, на їхній суб'єктивній чи об'єктивній оцінці того, наскільки їм комфортно та безпечно проживати в конкретному регіоні. Звісно, якісні показники здебільшого носять суб'єктивний характер, однак їх оцінка та аналіз обов'язково повинні мати місце. У свою чергу кількісні показники відображають фактичну кількість учинених правопорушень та злочинів у регіоні за певний період. На нашу думку, проведення такого оцінювання і подальший аналіз відповідної інформації дозволить: по-перше, надати об'єктивну оцінку якості та ефективності діяльності обласних державних адміністрацій щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні; по-друге, створить основу для створення різних регіональних програм, адже оцінка дозволяє виявити слабкі місця та розробити відповідний комплекс заходів і сконцентрувати увагу на основних проблемних аспектах. Таким чином, ми пропонуємо прийняти «Типове положення про проведення оцінювання діяльності обласної державної адміністрації», в якому необхідно визначити показники, за якими буде проводитись оцінка діяльності облдержадміністрацій. Крім того, особливу увагу в Положенні необхідно приділити порядку проведення оцінювання та визначити суб'єктів, які будуть уповноважені здійснювати таку діяльність.

Завершуючи представлене наукове дослідження, варто зазначити, що адміністративне зако-

нодавство, яке регламентує діяльність обласної державної адміністрації щодо забезпечення законності та правопорядку в регіоні, потребує комплексного удосконалення. Запропонований нами перелік змін у законодавство, звісно, не є вичерпним, це питання потребує подальших ґрунтовних досліджень. Однак, на нашу думку, запровадження вказаних вище змін дозволить суттєво покращити діяльність обласних державних адміністрацій у досліджуваному напрямку і, як результат, підвищити якість та ефективність забезпечення законності та правопорядку в кожному окремому регіоні зокрема та на території всієї країни взагалі.

Література

1. Карабін Т.О. Удосконалення повноважень місцевих державних адміністрацій в контексті здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні / Т.О. Карабін // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 356–360.
2. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14/conv>
3. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр>
4. Гетьман Є.А. Нормотворча діяльність місцевих державних адміністрацій: проблемні питання та шляхи вдосконалення / Є.А. Гетьман // Теорія і практика правознавства. – 2015. – Вип. 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipr_2015_1_22
5. Гетьман Є.А. Окремі питання нормотворчої діяльності місцевих державних адміністрацій / Є.А. Гетьман // Форум права : електрон. наук. фахове вид. – 2014. – № 1. – С. 93–96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_18.pdf
6. Нагорний П.О. Специфіка повноважень місцевих державних адміністрацій як суб'єктів адміністративної нормотворчої діяльності в управлінні регіонами України / П.О. Нагорний // Форум права. – 2014. – № 3. – С. 134–139.
7. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п/conv>.
8. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 р. № 2263 [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-п/conv>
9. Ширшикова Р.М. Організаційно-правове забезпечення реалізації нормативно-правових актів центральним органом виконавчої влади України : дис.

... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Р.М. Ширшикова. – К., 2009. – 208 с.

Анотація

Боршош І. С. Напрямки удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність обласної державної адміністрації щодо забезпечення законності та правопорядку у регіоні. – Стаття.

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України та наукових поглядів вчених, визначено можливі напрямки удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність обласної державної адміністрації щодо забезпечення законності та правопорядку у регіоні. Наголошено на необхідності комплексного удосконалення адміністративного законодавства, яке регламентує діяльність обласної державної адміністрації щодо забезпечення законності та правопорядку у регіоні.

Ключові слова: удосконалення, законодавство, адміністративне законодавство, обласні державні адміністрації, законність, правопорядок, регіон.

Анотація

Боршош І. С. Направления совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность облгосадминистрации по обеспечению законности и правопорядка в регионе. – Статья.

В статье, на основе анализа норм действующего законодательства Украины и научных взглядов ученых, определены возможные направления совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность облгосадминистрации по обеспечению законности и правопорядка в регионе. Отмечена необходимость комплексного совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность областной государственной администрации по обеспечению законности и правопорядка в регионе.

Ключевые слова: совершенствование, законодательство, административное законодательство, областные государственные администрации, законность, правопорядок, регион.

Summary

Borshosh I. S. Areas of improvement of administrative legislation that regulates the activities of the regional state administration in ensuring law and order in the region. – Article.

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine and the scientific views of scientists, possible directions of improvement of the administrative legislation, which regulates the activities of the regional state administration in terms of ensuring law and order in the region, are identified. The necessity of complex improvement of the administrative legislation, which regulates activity of the regional state administration in terms of ensuring law and order in the region, is emphasized.

Key words: improvement, legislation, administrative legislation, oblast state administrations, legality, law and order, region.