

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС**

АНПІЛОГОВ О. В.,

кандидат юридичних наук, докторант
кафедри адміністративного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 342.95(477):347.214

**ПІДЗВІТНІСТЬ СТРУКТУРНИХ ПІДРОЗДІЛІВ МІСЦЕВИХ
ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ: ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАНДАРТІВ**

Стаття присвячена обґрунтуванню необхідності забезпечення системності при здійсненні стандартизації діяльності місцевих державних адміністрацій. Доведено необхідність вирішення цієї проблеми у взаємозв'язку із загальною проблемою стандартизації діяльності органів виконавчої влади. Виділено зовнішні і внутрішні стандарти, які необхідно запровадити в діяльності органів виконавчої влади. Встановлено вимоги до документів, що приймаються у межах здійснення стандартизації.

Ключові слова: місцеві державні адміністрації, стандартизація, стандарти, органи виконавчої влади, зовнішні стандарти, внутрішні стандарти, вимоги.

Статья посвящена обоснованию необходимости обеспечения системности при осуществлении стандартизации деятельности местных государственных администраций. Доказана необходимость решения этой проблемы во взаимосвязи с общей проблемой стандартизации деятельности органов исполнительной власти. Выделены внешние и внутренние стандарты, которые необходимо внедрить в деятельность органов исполнительной власти. Установлены требования к документам, принимаемым при осуществлении стандартизации.

Ключевые слова: местные государственные администрации, стандартизация, стандарты, органы исполнительной власти, внешние стандарты, внутренние стандарты, требования.

The article is devoted to substantiation of the need to ensure consistency in the implementation of the standardization of local state administrations activity. The necessity to solve this problem in conjunction with the general problem of standardization of executive power bodies activity is proved. The external and internal standards, which must be entered in the activity of executive power bodies, are allocated. The requirements to the documents adopted within the framework of the implementation of the standardization are established.

Key words: local state administrations, standardization, standards, executive authorities, external standards, internal standards, requirements.

Вступ. Актуальність наукового аналізу проблеми підзвітності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій визначається необхідністю гарантування належної реалізації ст. 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [1], якою встановлено, що місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади, який покликаний в межах своїх повноважень здійснювати виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної



одиниці, а також реалізувати повноваження, делеговані їй відповідною радою. Підзвітність і підконтрольність місцевих державних адміністрацій передбачена частинами другою і третьою ст. 42 зазначеного Закону, якими встановлено, що структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій підзвітні та підконтрольні головам відповідних місцевих державних адміністрацій, а також органам виконавчої влади вищого рівня й відповідним структурним підрозділам обласної державної адміністрації.

Таким чином, Законом України «Про місцеві державні адміністрації» передбачено подвійний характер підзвітності та підконтрольності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій. Враховуючи галузеві напрямки реалізації адміністраціями державної політики, що випливає зі ст. 116 Конституції України [2], ст. 1 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [3], підзвітність та підконтрольність стосується структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, побудованих за галузевим принципом. Галузевий принцип побудови відповідає конституційній нормі про здійснення виконавчої влади шляхом проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки України і природокористування, обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю, зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи.

Встановлення подвійного характеру підзвітності та підконтрольності обумовлює постановку питання про пріоритетність та стандарти підзвітності, що, у свою чергу, потребує теоретичного опрацювання.

Огляд наукових досліджень. У наукових дослідженнях, присвячених проблемі вдосконалення правового регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій, подвійний характер підзвітності лише констатувався, а поглиблений аналіз правової природи підзвітності та доцільності встановлення такого характеру підзвітності залишилась поза уваги науковців. Так, слід відзначити монографію М.М. Добкіна, присвячену проблемі становлення, розвитку та функціонування місцевих державних адміністрацій [4], наукове дослідження О.М. Соловйової, яка аналізувала організаційно-правові засади формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації [5], співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування аналізувала Т.О. Карабін [6], питання структурно-функціональної оптимізації системи місцевих державних адміністрацій складали предмет дослідження А.Л. Сухорукової [7] та ін. Доктринальну основу дослідження проблеми підзвітності місцевих державних адміністрацій складають наукові праці В.Б. Авер'янова [8], О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка та інших вчених. Безпосередньо сутність і зміст підзвітності в системі органів виконавчої влади аналізувала О.М. Синкова [9].

Постановка завдання. Мета статті – обґрунтувати сутність і зміст підзвітності структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій, шляхи забезпечення підзвітності стандартам.

Результати дослідження. У базовому дослідженні проблеми підзвітності, виконаному О. М. Синковою, було обґрунтовано теоретичні положення щодо сутності стандартів підзвітності та особливості їх запровадження. Аргументуючи необхідність стандартизації в діяльності органів виконавчої влади, вчена сформулювала такі її найважливіші характеристики, як: добровільність процесу (мотивація створення стандартів повинна мати або економічну, або регуляторну основу); консенсус в ухваленні технічних і організаційних вимог (стандарт приймається на основі методу, який вимагає консенсусу всіх заінтересованих сторін); відкритість і прозорість відповідних процедур [9, с. 189].

Виходячи з сутності обґрунтованих О. М. Синковою основних характеристик стандартизації, її роль і значення в діяльності органів виконавчої влади взагалі і місцевих державних адміністрацій, зокрема, полягає у стимулюванні ефективної роботи вказаних суб'єктів та забезпечення уніфікації процедур правозастосування у сфері реалізації управлінських повноважень.

Саме у такому контексті стандартизація як теоретико-правова категорія сумісна із процесами і процедурами управління якістю, що здійснюються на підставі державних стандартів, відповідних



міжнародним: ДСТУ ISO 9000-2001, ДСТУ ISO 9001-2001, ДСТУ ISO 9004-2001. Програма запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11.05.2006 р. № 614 і передбачала здійснення робіт в органах виконавчої влади, спрямованих на запровадження такої системи починаючи з порядку координації і завершуючи контролем. У 2011 році ця Постанова втратила чинність відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм» від 22.06.2011 № 704 [10]. Разом з тим місцева державна адміністрація серед повноважень в галузі управління майном, приватизації, сприяння розвитку підприємництва та здійснення державної регуляторної політики наділена повноваженнями щодо сприяння створенню на цих об'єктах систем управління якістю, систем екологічного управління, інших систем управління відповідно до національних або міжнародних стандартів (п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»).

Вказане означає, що спробу уніфікації процедур управлінської діяльності органів виконавчої влади не можна назвати вдалою. Причин цього, як вдається, декілька. Насамперед відсутність загальних рекомендацій щодо запровадження системи управління якістю відносно органів виконавчої влади в цілому, що призвело до автономності сприйняття змісту програмних документів та відповідної відсутності конкретики у документах різних органів виконавчої влади щодо процедур здійснення управління якістю. Фрагментарність процесу вдосконалення управлінської діяльності проявилася у скасуванні підзаконного акту, яким регламентовано запровадження системи управління якістю в діяльність органів виконавчої влади, але компетенція місцевих державних адміністрацій у цій сфері залишилася і закріплена на рівні нормативного акту вищої юридичної сили – закону про місцеві державні адміністрації.

Даний приклад яскраво свідчить про необхідність впровадження стандартизації в діяльність органів виконавчої влади, що передбачає розробку та реалізацію внутрішніх і зовнішніх стандартів.

Відносно внутрішніх стандартів О.М. Синкова чітко зазначила, що такими є документи, якими деталізовано та регламентовано єдині вимоги до здійснення діяльності. Ці документи мають бути прийняті й затверджені органом виконавчої влади з метою забезпечення ефективності практичної роботи та її адекватності вимогам нормативних актів і спрямовані на уніфікацію принципів і підходів до організації діяльності. Відносно стандартів підзвітності, О. М. Синкова пропонує їх об'єднати у такі групи: а) стандарти, що містять загальні положення; б) стандарти, що регламентують процедури виконання робіт; в) стандарти, що визначають форми взаємодії у системі органів виконавчої влади; г) етичні стандарти [9, с. 190].

На відміну від внутрішніх, зовнішніми стандартами діяльності органів виконавчої влади встановлено загальні правила, принципи і процедури управлінської діяльності, а також побудова системи органів виконавчої влади. Фактично більшість зовнішніх стандартів є нічим іншим, як законодавчими і підзаконними актами (на рівні указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України), якими регламентовано систему і статус органів виконавчої влади. Разом з тим правила, принципи і процедури управлінської діяльності можуть бути викладені в регламентах, інструкціях, рекомендаціях, які приймаються підзаконними актами із врахуванням юридичної сили та взаємозв'язку правових приписів.

Як приклад, доцільно вказати про деякі підзаконні акти, окремі з яких втратили чинність, але необхідність поновлення їх дії ґрунтується на гарантуванні системності в діяльності органів виконавчої влади, починаючи з центрального рівня і завершуючи місцевим. Так, чинним є Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів від 18.07.2007 № 950 [11]. Порядок організації діяльності центрального органу виконавчої влади, пов'язаної із здійсненням його повноважень був затверджений Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту центрального органу виконавчої влади» від 19.09.2007 р. №1143. Ця Постанова втратила чинність у 2011 році [12]. Взаємопов'язаним підзаконним актом є Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» від 11.12.1999 № 2263, яка є чинною [13]. Регіональне законодавство у цьому напрямку представляють 19 розпоряджень голів місцевих державних адміністрацій, якими затверджено відповідні регламенти.



Не заперечуючи, в цілому, доцільності прийняття регламентів діяльності органів виконавчої влади на певному управлінському рівні, слід визнати, що ними не вичерпується зовнішня стандартизація їх діяльності. Вказуючи про доповнення зовнішніх стандартів, доцільно виділити державні та галузеві програми, концепції як документи стратегічного значення, якими встановлено напрямки діяльності органів виконавчої влади.

Розкриваючи питання стандартизації підзвітності місцевих державних адміністрацій, не можна оминути Закон України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.2005 № 3164-IV, яким визначено правові та організаційні засади розроблення і застосування національних стандартів, технічних регламентів та процедур оцінки відповідності, а також основоположні принципи державної політики у сфері стандартизації, технічного регулювання та оцінки відповідності [14]. Відповідно ст. 4 цього Закону, об'єктами стандартизації та/або технічного регулювання є продукція, процеси та послуги, зокрема матеріали, складання, обладнання, системи, їх сумісність, правила, процедури, функції, методи чи діяльність, персонал і органи, а також вимоги до термінології, позначення, фасування, пакування, маркування, етикетування, системи управління якістю і системи екологічного управління. Відносно загальних вимог до стандартів, що запроваджуються в діяльність органів виконавчої влади, можна навести припис ч. 5 ст. 5 зазначеного Закону, де вказано про такі вимоги, як точність, чіткість, структурна уніфікованість.

У контексті досліджуваної тематики слід вказати і про такий термін, як «встановлені вимоги», зміст якого розкритий у ст. 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 01.12.2005 № 3164-IV. Встановлені вимоги – вимоги, встановлені в технічних регламентах, стандартах, кодексах усталеної практики та технічних умовах. Використання цього терміну означає закріплення вимог до управлінської діяльності органів виконавчої влади саме у документах, якими гарантується стандартизація.

Висновки. Отже, стандартизація підзвітності місцевих державних адміністрацій зачіпає ширшу проблему – проблему стандартизації діяльності органів виконавчої влади. Системність побудови структури цих органів визначає необхідність розгляду вказаної проблеми із врахуванням логічного взаємозв'язку між органами виконавчої влади на різних рівнях управління. Така логіка обумовлена ієрархією управлінської підпорядкованості та організаційної побудови від вищестоящого до нижчестоящого органу виконавчої влади і визначає необхідність розробки й прийняття єдиного регламенту діяльності центрального органу виконавчої влади. Такий регламент може бути прийнятий окремо щодо міністерства, державної служби, державного агентства, державної інспекції. Така структура центральних органів виконавчої влади визначена Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 № 1085/2010 [15]. Стандартизація діяльності органів виконавчої влади передбачає запровадження зовнішніх і внутрішніх стандартів. Зовнішніми виступають регламенти, державні та галузеві програми, концепції. Внутрішніми – типові регламенти, типові положення, посадові інструкції, інструкції щодо здійснення управлінської (адміністративної) діяльності, в тому числі – і щодо взаємодії між різними органами виконавчої влади з метою виконання спільних завдань, а також етичні правила. Сучасний стан стандартизації діяльності місцевих державних адміністрацій, особливо у частині підзвітності, характеризується фрагментарністю та відсутністю системності. Вказане проявляється у недостатності врахування при прийнятті підзаконних нормативно-правових актів принципу наступності, що передбачає логіко-структурний зв'язок між компетенцією вищих і нижчих за управлінським рівнем органів виконавчої влади, який має відтворюватись у цих актах. При розробці документів, необхідних для здійснення стандартизації діяльності органів виконавчої влади взагалі та місцевої державної адміністрації, зокрема, слід врахувати такі вимоги до них як: чіткість і однозначність нормативних приписів, точність і структурна уніфікованість. Останнє означає наявність типової структури регламентів, інструкцій та інших документів, які приймаються у межах здійснення стандартизації управлінської діяльності.



Список використаних джерел:

1. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 07.10.2010 № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – С. 429. – Ст. 58.
4. Добкін М. М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування : монографія / М. М. Добкін. – Х. : Золота миля, 2012. – 567 с.
5. Соловйова О. М. Організаційно-правові засади формування та діяльності відділів та управлінь місцевої державної адміністрації : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право; процес; фінансове право; інформаційне право» / О. М. Соловйова. Х., 2004. – 22 с.
6. Карабін Т. О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : теоретичні та практичні питання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право; процес; фінансове право; інформаційне право» / Т. О. Карабін. – К., 2007. – 22 с.
7. Сухорукова А. Л. Структурно-функціональна оптимізація системи місцевих державних адміністрацій в Україні : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступ. канд. наук з держ. управління : спец. 25.00.02 / А. Л. Сухорукова. – Миколаїв, 2011. – 22 с.
8. Авер'янов В. Б. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре 2002. – 668 с.
9. Синкова О. М. Підзвітність в системі органів виконавчої влади : організаційно-правові проблеми : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07/ Синкова Олена Михайлівна. – К., 2011. – 360 с.
10. Про скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 №704 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 51. – Ст. 2036.
11. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів від 18.07.2007 № 950 // Офіційний вісник України. – 2007 р. – № 54. – Ст. 2180.
12. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1109 // Офіційний вісник України. – 2011 р. – № 84. – Ст. 3078.
13. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.12.1999 № 2263 // Офіційний вісник України. – 1999 р. – № 50. – Ст. 2456.
14. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : Закон України від 01.12.2005 № 3164-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 12. – Ст. 101.
15. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010 р. – № 32. – Ст. 1026.

