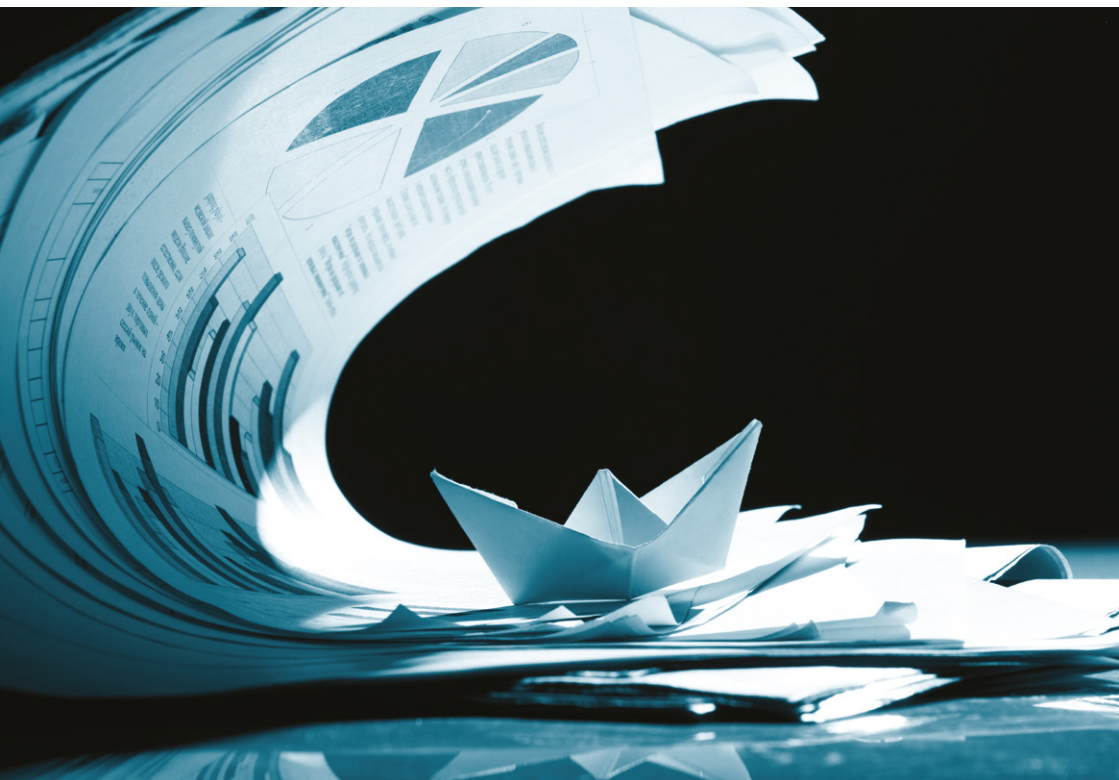




**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ

ЛІДЕРСТВО  
В ЕКОНОМІЧНОМУ ВРЯДУВАННІ



# НОВІ МОЖЛИВОСТІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

ДЛЯ БІЗНЕС-АСОЦІАЦІЙ  
ТА НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Київ. 2015

УДК 351.82/.84:346](477)  
ББК 67.9(4Укр)401+67.9(4Укр)404  
Л97

Підготовка цієї публікації стала можлива завдяки підтримці американського народу, що була надана через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках Програми "Лідерство в економічному врядуванні (USAID ЛЕВ).

### Програма USAID ЛЕВ впроваджується:



Міжнародною благодійною організацією  
«Фонд Східна Європа» у партнерстві з:



Громадською організацією  
«Інститут економічних досліджень і політичних консультацій»



Громадською організацією  
«Центр соціально-економічних досліджень «CASE-Україна»



Громадською організацією  
«Київський економічний інститут»

Публікація адресується тим, хто є «головним замовником» та «контролером» елементів прозорості та ефективності органів державної влади – а саме представникам бізнес-асоціацій, незалежних аналітичних центрів та неурядових організацій.

У публікації викладено основні процедури регуляторної політики, що вимагаються законодавством України, та недотримання яких органами влади є підставою для скасування відповідних нормативно-правових актів у судовому порядку. Наведено новий інструмент регуляторної політики – М-Тест (тест малого бізнесу), який має стати невід'ємною складовою аналізу регуляторного впливу, надано необхідні схеми та пояснення.

До окремої групи адресатів цієї публікації також належать представники органів місцевого самоврядування та студенти.

**Автори:** Ляпін Дмитро та Серeda Максим.

*Погляди авторів, висловлені в цьому документі, можуть не збігатися з поглядами Агентства США з міжнародного розвитку або Уряду Сполучених Штатів Америки.*

**Нові можливості регуляторної політики (для бізнес-асоціацій та неурядових організацій) / Ляпін Д.В., Серeda М.Л. – К.: USAID ЛЕВ. - 2015. – 72.**

**ISBN 978-966-97430-77**

© Ляпін Дмитро, 2015

© Серeda Максим, 2015

© Програма USAID “Лідерство в економічному врядуванні”, 2015

**НОВІ  
МОЖЛИВОСТІ  
РЕГУЛЯТОРНОЇ  
ПОЛІТИКИ**

ДЛЯ БІЗНЕС-АСОЦІАЦІЙ  
ТА НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

# ЗМІСТ

Вступ	4
1. Основи залучення громадськості до процесу регуляторної політики	11
2. Основні положення Закону України про регуляторну політику	19
3. Нові положення законодавства про регуляторну політику	27
4. Схема ключових етапів регуляторної політики	31
5. Тест малого бізнесу — складова аналізу регуляторного впливу	36
6. Процедури проходження справи в адміністративному суді	46
Додатки	60
<i>Д1. Бланк адміністративного позову про оскарження рішення суб'єкта владних повноважень</i>	61
<i>Д2. Приклад адміністративного позову</i>	64
<i>Д3. Система адміністративних судів України</i>	68
Рекомендовані джерела	71

# ВСТУП

Україна сьогодні знаходиться в процесі якісних змін у суспільстві, і прагне возз'єднатися з європейською родиною. Задля цього країна має суттєво змінитись. І хоча суспільні трансформації активно розпочались з часів отримання Україною незалежності, системні зміни у системі державного управління, державному регулюванні економічної діяльності та інших ключових сферах життя держави - ще попереду. Відсутність системних ринкових реформ в Україні призвела до того, що у багатьох рейтингах країна справедливо займає останні місця, що є сигналом стосовно наявності неефективної системи державного управління і системної корупції. А це, в свою чергу, спотворює ідею державного регулювання – замість служіння суспільним інтересам, свідомо створює адміністративні перешкоди задля незаконного перерозподілу ресурсів на персональну користь.

Нагальні та давноочікувані зміни в Україні нарешті розпочато. Можна стверджувати, що провідником цих змін виступає Угода про Асоціацію з ЄС, в якій Сторонами спільно наголошено про впевненість в необхідності для України впроваджувати політичні, соціально-економічні, правові та інституційні реформи та про бажання досягти економічної інтеграції, *inter alia*, за допомогою широкої регуляторної адаптації.

Інструмент реформ та регуляторної адаптації відомий. Часто його у світі називають «аналізом політики». Цей інструмент орієнтовано на поліпшення регулювання при розробці політики і законів; при цьому, вони досягають своїх цілей при мінімальних витратах і гарантують, що політика розроблена, впроваджена і розглянута у відкритому прозорому просторі на основі кращих наявних даних і підкріплена участю зацікавлених сторін.

Хоча цей інструмент в Україні формально був запроваджений з 2004 року як державна регуляторна політика, проте неререформована система державного управління наполегливо і завзято імітувала його виконання. Сучасний час реформ в Україні визначає актуальність та доцільність повернення до цього інструменту і його використання для проектування, в рамках реформ, нових ефективних регуляцій. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»<sup>1</sup> набув чинності на початку 2004 року і визначив необхідність для органів державної влади та місцевого самоврядування виконання набору процедур, що фактично впроваджують у поточну практику органів державного управління норми і правила аналізу політики.

---

<sup>1</sup> Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року №1160-IV

Аналіз політики часто визначається, як інструмент, за допомогою якого з різних можливих стратегій досягнення заданого набору цілей обирається найбільш ефективна у світлі взаємовідносин між політикою та цілями. Аналіз політики можна розділити на дві основні сфери. По-перше це аналіз існуючої політики, і в цій частині аналіз політики є аналітичним дослідженням і описом, за яким намагаються пояснити політику і показати її розвиток. По-друге, це аналіз нової політики, який має рекомендаційний характер, тобто в цій частині аналіз політики пов'язаний з розробкою, аналізом та обґрунтуванням пропозицій щодо окремої політики. Аналіз політики найбільш часто застосовується у сучасних розвинених країнах світу у державному секторі, але в рівній мірі його може бути використано й до інших видів організацій.

Аналіз політики має свої корені у системному аналізі. Аналіз політики використовує взаємозумовлені логічні методи наукового дослідження - аналіз і синтез, і базується на інструментах якісного та кількісного методів дослідження, в тому числі логічного аналізу, статистичного аналізу, побудови моделі та економетрики. Звичайною практикою є наступні етапи аналізу політики: визначення проблеми та критерії оцінки; визначення та оцінка альтернатив; оцінка ризиків; індикатори та, як наслідок, рекомендації політики.

Саме на цих базових положеннях аналізу політики й побудовано вимоги Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», метою якого було подолати в Україні проблему як низької якості та обґрунтованості владних рішень, так і, відповідно, низької дисципліни їх виконання в першу чергу самими органами державної влади.

Низька якість системи державного управління призводить до поширення корупції, великих суспільних витрат на функціонування органів державної влади та, відповідно, до високого рівня розшарування населення та поширення бідності. Критично важливими в негативному сенсі для національного малого і середнього бізнесу є не порівняно великі з більш успішними країнами світу так звані інституційний, адміністративний та інфраструктурний податки.

Причин низької якості державного управління та високої корупції декілька,

і найважливішою з них є закритість влади, недопущення громадян до обговорення проектів владних рішень та процедур їх прийняття.

Намагання зробити діяльність державної влади прозорою - пов'язане з необхідністю публічного тиску з боку громадян, їх об'єднань та ЗМІ на органи державної влади і інструментально спрямоване на послідовну участь громадськості в обговоренні проектів нормативних актів, вимірюванні їх ефективності, здійсненні обґрунтованого, аргументованого та об'єктивного аналізу державної і муніципальної політики.

Набуття чинності на початку 2004 року Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» надало, як для громадян та їх об'єднань, так і для органів державної влади, можливості щодо забезпечення процедурної відкритості органів державної влади. За Законом відкритість влади вимагається на рівні процедур, які визначені нормами Закону та конкретизують порядок дій органів влади під час прийняття рішень, перелік і зміст необхідної інформації, яка має бути підготовлена та оприлюднена.

Проте за час, що минув з набуття чинності Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» вимоги Закону щодо розгляду державних регулювань на засадах кількісної оцінки їх впливу на суб'єктів господарювання (і особливо суб'єктів малого підприємництва, для яких питома вартість дотримання регуляцій на декілька порядків вища за суб'єктів великого бізнесу), так і не стали успішними. Значна частка аналітичних досліджень щодо стану виконання органами державної влади вимог Закону про регуляторну політику свідчить про імітацію виконання органами влади цих вимог в предметній частині підготовки аналізу регуляторного впливу. Причин цього декілька, проте можна стверджувати, що головна причина знаходиться в площині корупції.

Якщо характеризувати корупцію найпростішими словами, то це явище можна визначити як зловживання посадовою особою органу державної влади своєю посадою (можливістю впливу на суб'єктів господарювання) задля отримання особистої користі або користі для іншої особи чи групи осіб. Корупцію становлять як дії посадової особи, яка приймає або вимагає незаконної винагороди, так і дії представника бізнесу, який пропонує винагороду з метою обминути закон задля отримання переваг, наприклад, у



конкурсному процесі або особистої вигоди<sup>2</sup>.

Сприятливі умови для корупції виникають там, де відбувається завищення ролі та значення регулюючих органів і надмірне адміністративне втручання державних бюрократичних органів в економіку. Якщо Уряд запроваджує велику кількість правил та інструкцій, то публічні посадові особи отримують більше можливостей для використання їх у своїх інтересах або для їх порушення.

Принципи підзвітності та прозорості вважаються у світі основною передумовою запобігання зловживанням владою (звичайно поєднуючись з інструментами виявлення та покарання винних). Забезпечення цих принципів означає інформування громадян про те, «чому», «як» і «для чого» приймаються ті чи інші владні рішення, що дозволяє громадянам оцінювати ці рішення і відповідно на них реагувати. Підзвітність органів державної влади забезпечується шляхом створенням системи управління з відкритою інформацією про цілі і результати державних (обов'язкових) регулювань та належною підзвітністю.

Відповідно до базових положень аналізу політики при розгляді проектів владних рішень їх розробникам (органам державної влади), необхідно підготувати відповіді (для суспільства) на такі основні запитання:

- Хто реально матиме користь від державного регулювання і чому?
- Хто буде нести витрати від впровадження державного регулювання, які при цьому виникають ризики?
- Чому запропоноване державне регулювання є найкращим (найефективнішим) з низки можливих альтернативних варіантів?
- За якими показниками суспільство та органи державної влади можуть визначити та виміряти успіх (або неуспіх) регулювання?

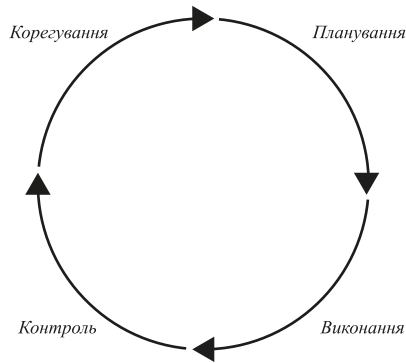
Саме на отримання відповідей на такі запитання, забезпечення прозорості функціонування органів державної влади, гарантування участі громадян в обговоренні проектів владних рішень й спрямовано Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Структура елементів Закону про регуляторну політику відповідає загальноприйнятій схемі циклу управління, яка також відома як цикл

---

<sup>2</sup> З «Книжки парламентаря - Боротьба Проти Корупції», електронний ресурс: <http://www.pace.org.ua/content/category/4/22/1/lang,uk>

Шухарта-Демінга, або PDCA цикл (планування (Plan) - виконання (Do) - контроль (Check) - корегування (Action)). Методологія PDCA являє собою найпростіший алгоритм дій керівника по управлінню будь-яким процесом (бізнес-процесом, управлінським процесом, процесом виробництва, тощо) і досягненню його цілей. Цикл управління починається з планування - встановлення цілей і визначення процесів, необхідних для досягнення цілей. Наступний етап – виконання – реалізації запланованого. Наступний етап – контроль - збір інформації та контроль результату на основі ключових показників ефективності (KPI), виявлення та аналіз відхилень, встановлення причин відхилень. Останній етап, за результатами якого цикл може бути поновлено – корегування - життя заходів щодо усунення причин відхилень від запланованого результату, розробка та внесення змін.



*Рис 1. Цикл Шухарта - Демінга (або PDCA-цикл)*

Органом державної влади, що забезпечує методологічне забезпечення впровадження Закону, визначає ознаки регуляторного акта в тих чи інших нормативно-правових документах – є Державна регуляторна служба України, що створена у 2014 році шляхом перетворення Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва<sup>3</sup>.

У разі виникнення спірних ситуацій щодо регулювання та його відповідності ознакам регуляторного акта рекомендовано письмово звертатися до Державної регуляторної служби України задля отримання

<sup>3</sup> *Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної регуляторної служби України» від 24 грудня 2014 р., № 724.*

роз'яснення, яке буде необхідним під час судового розгляду справи щодо можливого скасування регуляторного рішення органу державної влади або місцевого самоврядування. Після набуття чинності Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року №2747-IV розгляд судових справ щодо скасування регуляторного акту має вирішуватися в порядку адміністративного судочинства.

Ця брошура має на меті допомогти оформити, аргументувати та зрештою виграти можливу судову справу типу «неурядова організація проти органу державної влади щодо порушення вимог регуляторної політики», чим зменшити рівень корупції та сприяти побудові в Україні сучасної та цивілізованої держави, що здійснює свою діяльність на засадах верховенства права та законності.

# 1. ОСНОВИ ЗАЛУЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОСТІ ДО ПРОЦЕСУ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» є важливим інструментом для бізнес-асоціацій та зацікавлених неурядових організацій, бо норми Закону забезпечують:

1) залучення громадськості до прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування (на рівні консультацій);

2) виконання органами державної влади та місцевого самоврядування низки обов'язкових процедур (головне - недотримання або неналежне виконання цих процедур унеможливує затвердження владного рішення і є підставою для можливого судового оскарження відповідного рішення). Головним принципом державної регуляторної політики визначено прозорість та врахування громадської думки, що дозволяє громадськості та неурядовим організаціям (НУО) використовувати норми Закону для контролю та перевірки дій органів державної влади та місцевого самоврядування в частині аргументації нових регулювань, чи перегляді існуючих регулювань, ще на етапі підготовки проектів рішень, впливати на предмет та процедури регулювання шляхом розробки альтернативних розрахунків вартості регулювання та внесення пропозицій щодо корегування положень регулювання.

Також головним напрямком реалізації регуляторної політики на виконання принципу прозорості у статті 5 Закону визначено: «оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю».

Закон вимагає поєднувати такі форми залучення громадськості до прийняття рішень регуляторними органами:

- оприлюднення проектів регуляторних актів (разом з аналізом регуляторного впливу цього акта);
- проведення будь-яких форм відкритого обговорення проекту регуляторного акта.

## **Принципи регуляторної політики** (стаття 4 Закону):

**доцільність** - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;

**адекватність** - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

**ефективність** - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

**збалансованість** - забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

**передбачуваність** - послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

**прозорість та врахування громадської думки** - відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Оприлюднення документів регуляторної діяльності та проектів регуляторних актів є обов'язком(!) для відповідних органів державної влади, і цей обов'язок передбачено рядом статей Закону - статтями 7, 9, 20 та 35.

Також в Законі визначено чіткий перелік прав громадян та їх об'єднань, який підкріплено обов'язками відповідних органів.

Статтею 6 Закону передбачені наступні права громадян, суб'єктів господарювання, та їх об'єднань:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів;
- організувати та брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції;
- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

Як можна відстежити, чи були враховані направлені до відповідного органу влади зауваження? Для забезпечення такого відстеження треба спиратися на норму статті 9 Закону: «Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають **обов'язковому розгляду** розробником цього проекту. За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції **або мотивовано їх відхиляє**». Тобто розробник регуляторного акта має мотивувати своє можливе відхилення пропозицій, що надійшли від НУО та бізнес-асоціацій.

Таким чином у регуляторній політиці перевага віддається письмовим «безконтактним» формам залучення громадян, суб'єктів господарювання та їх об'єднань до здійснення регуляторної діяльності органів влади.

Однак Закон визнав (стаття 9), що це не обмежує право громадян та їх об'єднань чи органів влади здійснювати у будь-яких формах публічне обговорення питань регуляторної діяльності.

*Права громадян, НУО та бізнес-асоціацій гарантуються процедурними нормами Закону, що чітко та однозначно визначають процедури оприлюднення проекту регуляторного акта та необхідний перелік офіційних публічних повідомлень та документів, а також і їх зміст.*

При цьому, якщо розробник проекту регуляторного акту порушив ці процедурні вимоги Закону, то регуляторний акт не може бути прийнятий, або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади, а затверджений регуляторний акт має бути скасований (у тому числі в судовому порядку).

**Стаття 25.** *Особливості прийняття регуляторних актів органами виконавчої влади, їх посадовими особами*

*Регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його*



*посадовою особою, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:*

- *відсутній аналіз регуляторного впливу;*
- *проект регуляторного акта не був оприлюднений;*
- *проект регуляторного акта не був поданий на погодження із уповноваженим органом;*
- *щодо проекту регуляторного акта уповноваженим органом було прийнято рішення про відмову в його погодженні.*

*У разі виявлення будь-якої з цих обставин уповноважений орган повідомляє про це орган виконавчої влади, його посадову особу, уповноважену на прийняття або схвалення регуляторного акта, а якщо регуляторний акт підлягає державній реєстрації в органах юстиції - також орган юстиції, до компетенції якого належить здійснення державної реєстрації цього регуляторного акта.*

*Якщо в ході перевірки на підставі повідомлення уповноваженого органу органом юстиції буде виявлена будь-яка з обставин, визначених у частині першій цієї статті, орган юстиції відмовляє в державній реєстрації регуляторного акта або не пізніше десяти робочих днів з дня одержання цього повідомлення скасовує прийняте рішення про державну реєстрацію цього регуляторного акта.*

**Стаття 36.** *Особливості прийняття регуляторних актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування.*

*Регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:*

- *відсутній аналіз регуляторного впливу;*
- *проект регуляторного акта не був оприлюднений.*

*У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право взяти передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.*

Ці норми Закону надають можливість підвищити ефективність участі громадян, НУО, суб'єктів господарювання та їх об'єднань у формуванні та реалізації різних політик як на центральному, так і на місцевому рівнях.

Для того щоб успішно впливати на регуляторну діяльність органів державної влади, громадським об'єднанням, бізнес-асоціаціям та незалежним аналітичним інституціям доцільно:

- Організувати процес аналізу оприлюднених проєктів регуляторних актів та перевірки аналізу регуляторного впливу, яким супроводжується відповідний регуляторний акт, як на центральному так і на місцевому рівні;
- Розробляти зауваження та пропозиції до тих проєктів регуляторних актів, які посилюють втручання держави у господарську діяльність;
- Застосовувати методіку аналізу регуляторного впливу для аргументації зауважень і пропозицій, що надсилаються до відповідного регуляторного органу.

Для ефективного впровадження норм Закону необхідно організувати громадський контроль та моніторинг його впровадження. Необхідно відслідковувати, чи всі нормативні акти, що підпадають під визначення регуляторного акта, проходять процедуру оприлюднення, чи оприлюднюється аналіз регуляторного впливу до кожного проєкту регуляторного акта, чи надаються аргументовані відповіді на звернення НУО із зауваженнями та пропозиціями, чи оприлюднюються плани регуляторної діяльності органів влади.

Слід наголосити, що практично весь процес розробки регуляторних актів, за вимогами Закону, має супроводжуватись консультаціями. І у першу чергу це забезпечується зобов'язанням органів влади оприлюднювати інформацію про свою регуляторну діяльність на всіх етапах її здійснення.

Якщо органи державної влади чи місцевого самоврядування під час

прийняття нормативно-правових актів, що відповідають ознакам регуляторних актів, порушують вимоги процедур, визначених Законом, то зацікавлені НУО та бізнес-асоціації мають всі підстави для звернення до відповідного суду з вимогою скасування таких нормативно-правових актів.

## 2. ОСНОВНІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ ПРО РЕГУЛЯТОРНУ ПОЛІТИКУ

Основною метою Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» є:

- вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання,
- недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів,
- зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання;
- усунення перешкод для розвитку господарської діяльності.

Задля досягнення своєї мети Закон встановив чіткі та жорсткі вимоги до процедури підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду нормативно-правових актів, які є регуляторними.

## **Регуляторний акт. Визначення.**

Закон визнав (у статті 1), що регуляторним актом є: прийнятий відповідним регуляторним органом нормативно-правовий акт, який спрямовано на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Основними ознаками регуляторного акта слід вважати наступні:

- регуляторні акти мають владно-організаційний характер,
- приймаються (видаються) уповноваженими на це суб'єктами,
- встановлюють загальні правила безособистого характеру,
- розраховані на багаторазове використання для всіх передбачених ними випадків,
- їм притаманна стабільність,
- їхня юридична сила зберігається незалежно від виконання приписів акта в часі.

Тобто, з юридичної точки зору, регуляторні акти розуміються як письмові документи, що містять норми права, і їх треба відрізнити від індивідуальних (правозастосовних) актів.

## Регуляторні органи

Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» у статті 1 визнав, що регуляторними органами, діяльність яких щодо здійснення регуляторної політики регламентується і повинна відповідати вимогам цього Закону, є:

- Верховна Рада України,
- Президент України,
- Кабінет Міністрів України,
- Національний банк України,
- Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим
- Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення,
- інші державні органи, центральні органи виконавчої влади,
- місцеві органи виконавчої влади,
- органи місцевого самоврядування.

До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти

Такий широкий перелік регуляторних органів відповідає ідеології, що кожний орган, рішення якого впливають на суб'єктів господарювання, має обґрунтовувати свої рішення, обраховувати вигоди та витрати від запровадження регуляції.

Кожний нормативно-правовий акт, що відповідає ознакам регуляторного акта, **повинен супроводжуватись аналізом регуляторного впливу** норм акта на державу, бізнес та громадськість, оприлюднюватись для одержання зауважень та пропозицій, а в проекті акта **повинні бути передбачені індикатори його результативності**.

## **ПРОЦЕДУРИ**

Закон передбачив «жорсткі» норми щодо правочинності регуляторних актів, при затвердженні (схваленні) яких була порушена процедура, що вимагається Законом.

Такими порушеннями процедури є:

- відсутність аналізу регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений;
- проект регуляторного акта не був поданий на погодження із уповноваженим органом;
- щодо проекту регуляторного акта уповноваженим органом було прийнято рішення про відмову в його погодженні.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин (тобто виявлення порушення процедури підготовки регуляторного акта), орган юстиції має відмовити в державній реєстрації регуляторного акта або не пізніше десяти робочих днів з дня одержання повідомлення про порушення процедури скасувати прийняте рішення про державну реєстрацію цього регуляторного акта.

### **До переліку обов'язкових процедур регуляторної політики входять наступні:**

- 1) Процедури обов'язкового оприлюднення документів
- 2) Процедури планування регуляторної діяльності
- 3) Обов'язкові процедури при розробці регуляторних актів.

#### **1) Процедури обов'язкового оприлюднення документів.**

Обов'язковому оприлюдненню, відповідно до Закону, підлягають наступні документи, підготовлені в рамках регуляторної діяльності:

- План регуляторної діяльності на рік. Має бути затверджений відповідним регуляторним органом до 15 грудня і оприлюднений в

термін до 10 днів;

- Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта та аналізу регуляторного впливу;
- Проект регуляторного акту та аналізу регуляторного впливу оприлюднюється не пізніше 5-ти робочих днів з дня оприлюднення повідомлення;
- Регуляторний акт оприлюднюється в 10-денний строк після його підписання/реєстрації;
- Звіт про відстеження результативності оприлюднюється в 10-денний строк після його підписання;
- Інформація про здійснення регуляторної діяльності оприлюднюється регуляторним органом постійно.

## **2) Процедури планування регуляторної діяльності.**

Регуляторна діяльність відповідного органу державної влади має строго плануватись. Це означає, що до 15 грудня орган державної влади має затвердити, а в термін до 10 днів оприлюднити план своєї регуляторної діяльності на наступний календарний рік (тобто не пізніше 25 грудня).

План регуляторної діяльності на наступний рік має бути опублікований удрукованому засобі масової інформації, визначеному відповідним органом влади (регуляторним органом), або на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет.

Громадяни, НУО, суб'єкти господарювання та їх об'єднання можуть на етапі планування діяльності з підготовки регуляторних актів, користуючись своїм правом (стаття 6), подавати регуляторному органу пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, чи необхідність їх перегляду.



### 3) Обов'язкові процедури при розробці регуляторних актів.

Обов'язкові процедури на цьому етапі мають такі складові:

- Оприлюднення проекту регуляторного акта та аналізу його регуляторного впливу;
- Отримання пропозицій від громадськості та суб'єктів господарювання та вивчення цих пропозицій;
- Врахування пропозицій або аргументована відповідь авторам ініціатив про причини відхилення пропозицій.

Оприлюднення проекту регуляторного акта відбувається за чітко визначеною процедурою, а саме:

1. Оприлюднення **повідомлення** про оприлюднення проекту регуляторного акта здійснюється у визначених регуляторним органом друкованих засобах масової інформації або на офіційній сторінці регуляторного органу у мережі Інтернет. Повідомлення містить дуже чітку і структуровану інформацію, яка визначена Законом (стаття 9):

- стислий виклад змісту проекту;
- поштову або електронну адресу розробника проекту та інших органів, до яких відповідно до Закону або за ініціативою розробника надсилаються зауваження та пропозиції;
- інформацію про спосіб оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації або адреса сторінки в мережі Інтернет);
- інформацію про строк, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань (строк визначається розробником проекту, але не менше 1 місяця та не більше 3 місяців з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу);

- інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій (отримання поштовим відправленням на визначену адресу і визначеній особі, отримання на визначену електронну адресу і т.п.).

2. Оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, підготовленого згідно з вимогами Закону (має відбутися не пізніше 5 робочих днів з дня оприлюднення повідомлення). Оприлюднення двох документів - проекту регуляторного акта та аналізу регуляторного впливу - відбувається у спосіб, вказаний у повідомленні.

Надалі громадяни, НУО, суб'єкти господарювання та їх об'єднання мають повне право протягом визначеного у повідомленні строку надсилати на вказані у повідомленні адреси свої пропозиції та зауваження. Із норми статті 6 Закону слідує, що пропозиції та зауваження можуть стосуватись як тексту самого проекту регуляторного акта, так і змісту аналізу регуляторного впливу.

При цьому громадськість шляхом проведення альтернативного аналізу регуляторного впливу може довести недоцільність державного регулювання та запропонувати інші шляхи вирішення проблеми, на яку спрямовано даний регуляторний акт, ніж це запропоновано органом державної влади.

Нарешті, за статтею 9 Закону органи влади зобов'язані розглянути всі зауваження і пропозиції та за результатами розгляду врахувати їх або мотивовано відхилити. Якщо поєднати це з правом приватних осіб одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подане у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності, то фактично будь-яка особа може отримати від регуляторного органу вмотивовану відповідь, чому її пропозицію або зауваження було відхилено, або як було враховано.

Оскільки Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» не встановлює спеціального порядку звернення до регуляторних органів, то за аналогією доцільно використовувати принципи та норми Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 року № 393/96-ВР.

Тому громадянам чи суб'єктам господарювання, які бажають подати пропозиції та зауваження до проекту регуляторного акта, можна порадити наступне - прямо у листі з пропозиціями до проекту регуляторного акта розмістити свою вимогу про вмотивоване пояснення відхилення пропозицій, якщо таке відхилення матиме місце. При цьому варто послатись на два закони – Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Закон України «Про звернення громадян». У листі обов'язково має бути вказана адреса, на яку надіслати відповідь, прізвище, ім'я та по батькові особи, якій має бути надіслана відповідь, стояти дата, лист має бути підписаний власноруч. У такому разі регуляторний орган мусить надати відповідь протягом місяця. Відповідно у регуляторному органі опрацювання цих звернень має відбуватись за встановленими правилами діловодства та внутрішньої процедури.

\* \* \*

Саме ці положення Закону й можна вважати за основні, як такі, що визначають його спрямованість на отримання нової якості державного управління та спрямованість на досягнення прозорості органів державної влади.

А порушення цих процедур органами державної влади є законною підставою для оскарження в суді регуляторного акта, і, відповідно, його скасування.

# 3. НОВІ ПОЛОЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО РЕГУЛЯТОРНУ ПОЛІТИКУ

З моменту затвердження Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» до нього вносились зміни на протязі 2011-2014 років. Проте більшість змін можна вважати «технічними», що не впливають суттєво на принципи та норми державної регуляторної політики.

Ключовими змінами відносно початкової редакції Закону слід вважати наступні зміни:

1) зміни щодо процедури погодження проектів регуляторних актів. У діючій редакції Закону право погодження проектів регуляторних актів, які розробляються центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади – надано лише уповноваженому органу.

2) зміни норми Статті 34 «Особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою проектів регуляторних актів», якими передбачено подання сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою проектів регуляторних актів та АРВ до уповноваженого органу для підготовки у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку пропозицій щодо удосконалення проекту відповідно до принципів державної регуляторної політики.

Також до ключових змін слід віднести очікувані зміни у нормах Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11 березня 2004 р. № 308 в частині: 1) формалізації форми АРВ (вона має стати табличною для більшої наочності), та 2) запровадження тесту малого бізнесу (**М-тест**).

**Стаття 34.** *«Особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою проектів регуляторних актів»*

*Відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта, який разом з цим проектом та підписаним аналізом регуляторного впливу подається до уповноваженого органу для підготовки у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку пропозицій щодо удосконалення проекту відповідно до принципів державної регуляторної політики (далі - пропозиції уповноваженого органу).*

*Порядок та строки підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу внесених проектів регуляторних актів встановлюються регламентами відповідних рад.*

*На підставі аналізу регуляторного впливу, яким супроводжувався проект регуляторного акта при його внесенні на розгляд сесії відповідної ради, а також експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту та пропозицій уповноваженого органу відповідальна постійна комісія готує свої висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону. У випадках, визначених частиною другою статті 33 цього Закону, такі висновки готуються на підставі експертного висновку щодо регуляторного впливу та пропозицій уповноваженого органу.*

*Висновки відповідальної постійної комісії готуються на підставі аналізу регуляторного впливу, яким проект регуляторного акта супроводжувався при його внесенні, лише у разі, якщо експертний висновок щодо регуляторного впливу не був наданий відповідальній постійній комісії протягом строку, встановленого для його підготовки. Це правило не застосовується у випадках, передбачених частиною другою статті 33 цього Закону.*

*Висновки відповідальної постійної комісії та пропозиції уповноваженого органу передаються для вивчення до постійної*

*комісії, до сфери відання якої належить супроводження розгляду проекту регуляторного акта у відповідній раді (далі - головна постійна комісія), за винятком випадків, коли відповідальна постійна комісія є головною постійною комісією.*

*При представленні на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної постійної комісії доповідає висновки цієї постійної комісії про відповідність проекту регуляторного акта вимогам статей 4 та 8 цього Закону, а також пропозиції уповноваженого органу разом з рішенням постійної комісії щодо їх врахування.*

# 4. СХЕМА КЛЮЧОВИХ ЕТАПІВ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ



# 1.

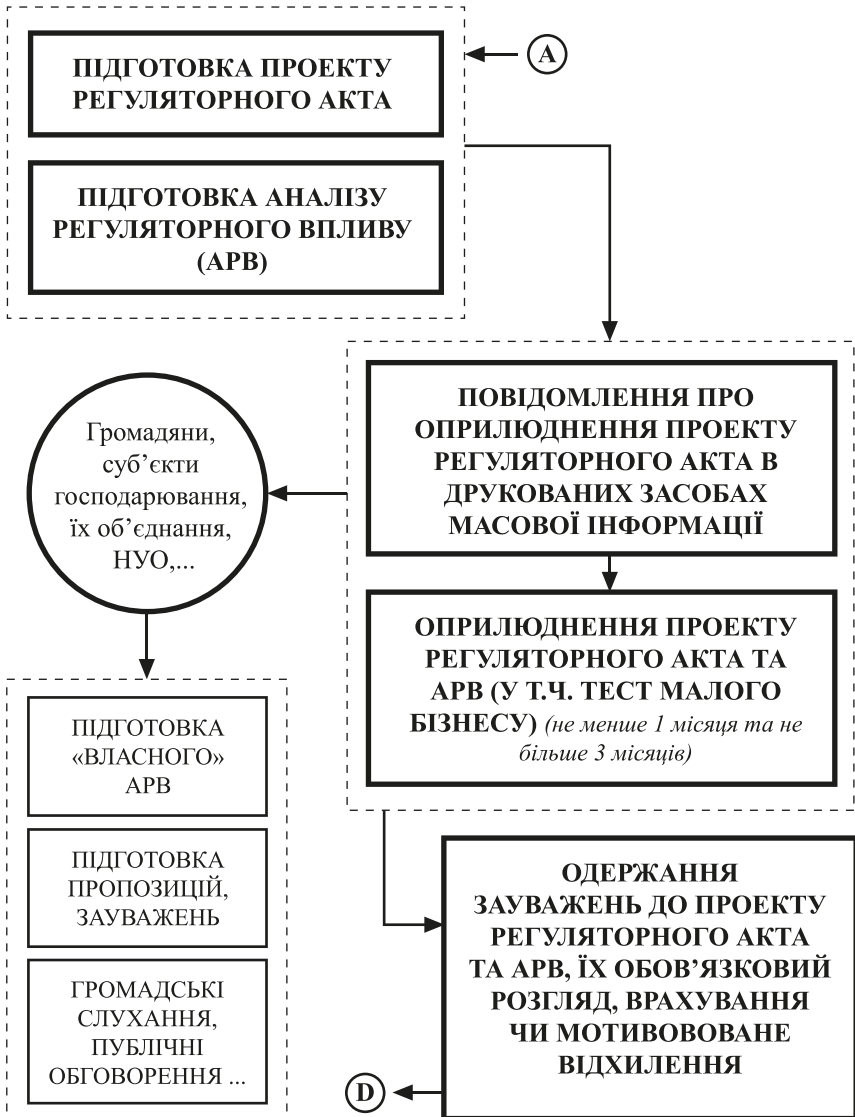
## ПЛАНУВАННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ



## 2.

### ПІДГОТОВКА ПРОЕКТУ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА

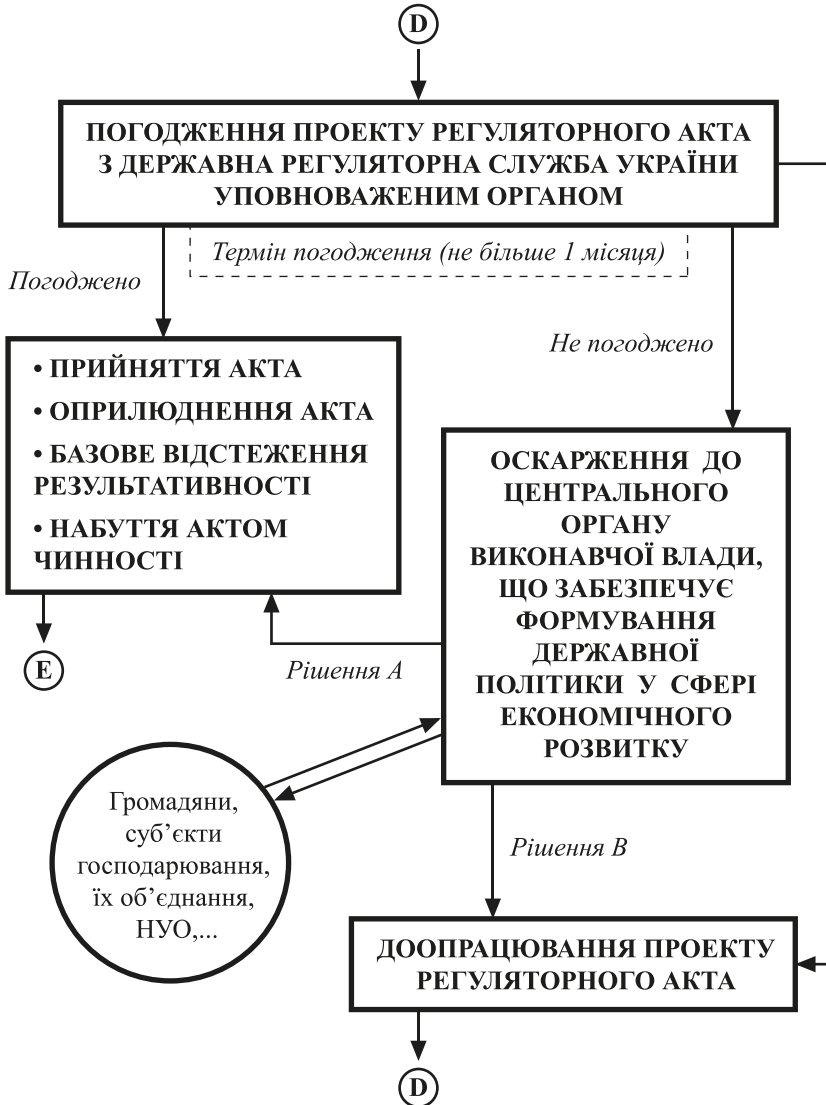
(лист 1)



## 2.

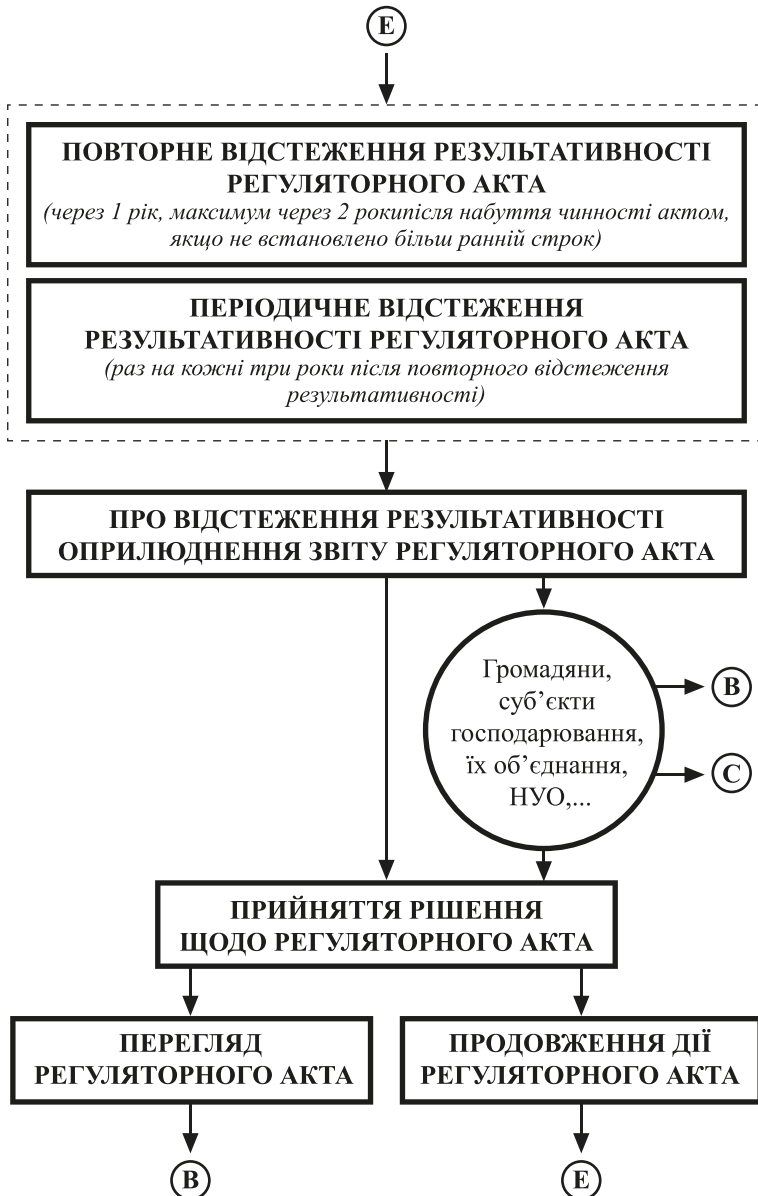
### ПІДГОТОВКА ПРОЕКТУ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА

( лист 2 )



### 3.

#### ВІДСТЕЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА



# 5. ТЕСТ МАЛОГО БІЗНЕСУ — СКЛАДОВА АНАЛІЗУ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ

Тест малого бізнесу (М-Тест) в Україні розроблено на виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом<sup>4</sup> (стаття 378) та Порядку денного асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію<sup>5</sup> (п. 7.7), а також відповідно до норм Європейського законодавства щодо малого та середнього підприємництва, зокрема норм акту Small Business Act «Think Small First»<sup>6</sup>.

## **СТРУКТУРА М-ТЕСТУ:**

1. Консультації з представниками мікро- та малого підприємництва щодо оцінки впливу регулювання.
2. Оцінка впливу регулювання на суб'єктів малого підприємництва (мікро- та малі).
3. Розрахунок витрат суб'єктів малого підприємництва, що виникають на виконання вимог регулювання
  - 3.1. Оцінка «прямих» витрат суб'єктів малого бізнесу на виконання регулювання
  - 3.2. Оцінка вартості адміністративних процедур суб'єктів малого бізнесу щодо виконання регулювання та звітування
  - 3.3. Бюджетні витрати на адміністрування регулювання суб'єктів малого бізнесу
4. Розрахунок сумарних витрат суб'єктів малого підприємництва, що виникають на виконання вимог регулювання
5. Розробка корегуючих (пом'якшувальних) заходів для малого бізнесу щодо запропонованого регулювання

## **Консультації з представниками мікро- та малого підприємництва щодо оцінки впливу регулювання.**

У М-тесті має бути надана інформація щодо проведених розробником консультацій щодо визначення впливу запропонованого регулювання на суб'єктів малого підприємництва та визначення детального переліку процедур, виконання яких необхідно для виконання регулювання, уточнено

---

<sup>4</sup> Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [kmi.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246581344](http://kmi.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246581344)

<sup>5</sup> Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [www.kmi.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248012532](http://www.kmi.gov.ua/control/publish/article?art_id=248012532)

<sup>6</sup> Small Business Act for Europe [ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_en.htm)

терміни проведення консультацій, їх вид (публічні консультації прями (круглі столи, наради, робочі зустрічі, ...), інтернет-консультації (інтернет-форуми, соціальні мережі, ...), запити (до бізнесу, експертів, науковців, ...), наведено загальну кількість учасників консультацій та основні результати консультацій.

### **Оцінка впливу регулювання на суб'єктів малого підприємництва (мікро- та малі).**

У цьому розділі М-тесту розробник має навести інформацію про кількість суб'єктів малого підприємництва, на яких поширюється регулювання, у тому числі окремо суб'єктів малого бізнесу та мікро- бізнесу, а також питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких проблема справляє вплив.

### **Розрахунок витрат суб'єктів малого підприємництва, що виникають на виконання вимог регулювання**

Здійснюється у формі наступних таблиць:



<b>Таблиця М1.</b> <b>Оцінка «прямих» витрат суб'єктів малого бізнесу на виконання регулювання</b>	<b>У перший рік</b> <b>(стартовий рік</b> <b>впровадження</b> <b>регулювання)</b>	<b>Періодичні</b> <b>(за наступний</b> <b>рік)</b>	<b>Витрати</b> <b>за</b> <b>5 років</b>
Процедури придбання необхідного обладнання (пристроїв, машин, механізмів) <i>Формула: Кількість необхідних одиниць обладнання * вартість одиниці</i>			
Процедури перевірки та/або постановки на відповідний облік у визначеному органі державної влади чи місцевого самоврядування <i>Формула: (Прямі витрати на процедури перевірки (проведення первинного обстеження) в органі державної влади + витрати часу на процедуру обліку (на одиницю обладнання) * вартість часу суб'єкта малого бізнесу (з/плата) * оціночна кількість процедур обліку за рік) * кількість необхідних одиниць обладнання одному суб'єкту малого бізнесу</i>			
Процедури експлуатації обладнання (експлуатаційні витрати – витратні матеріали) <i>Формула: (Оцінка витрат на експлуатації обладнання (розхідні матеріали та ресурси на одиницю обладнання на рік) * кількість необхідних одиниць обладнання одному суб'єкту малого бізнесу</i>			
Процедури обслуговування обладнання (ТО) <i>Формула: Оцінка вартості процедури обслуговування обладнання (на одиницю обладнання) * кількість процедур ТО на рік на одиницю обладнання * кількість необхідних одиниць обладнання одному суб'єкту малого бізнесу</i>			
Інші процедури (уточнити): _____			
<b>Разом, грн</b>		<b>X</b>	
<b>Кількість суб'єктів господарювання, що мають виконати вимоги регулювання, одиниць</b>			
<b>Сумарно, грн</b> <i>Формула: Відповідний стовпчик «разом» * кількість суб'єктів малого бізнесу, що мають виконати вимоги регулювання</i>		<b>X</b>	



<b>Таблиця М2.</b> <b>Оцінка вартості адміністративних процедур суб'єктів малого бізнесу щодо виконання регулювання та звітування</b>	У перший рік (стартовий рік впровадження регулювання)	Періодичні (за наступний рік)	Витрати за 5 років
Процедури отримання первинної інформації про вимоги регуляції <i>Формула: Витрати часу на отримання інформації про регуляцію, отримання необхідних форм та заявок * вартість часу суб'єкта малого бізнесу (з/плата) * оціночна кількість форм</i>			
Процедури організації виконання вимог регуляції <i>Формула: Витрати часу на розробку та впровадження внутрішніх для суб'єкта малого бізнесу процедур на впровадження вимог регуляції * вартість часу суб'єкта малого бізнесу (з/плата) * оціночна кількість внутрішніх процедур</i>			
Процедури офіційного звітування <i>Формула: (Витрати часу на отримання інформації про порядок звітування щодо регуляції, отримання необхідних форм та визначення органу, що приймає звіти та місця звітності + витрати часу на заповнення звітних форм + витрати часу на передачу звітних форм (окремо за засобами передачі інформації з оцінкою кількості суб'єктів, що користуються формами засобів – окремо електронна звітність, звітність в орган, поштовим зв'язком, ...) + оцінка витрат часу на корегування (оцінка природного рівня помилок)) * вартість часу суб'єкта малого бізнесу (з/плата) * оціночна кількість оригінальних звітів * кількість періодів звітності за рік</i>			
Процедури по забезпеченню процесу перевірок <i>Формула: Витрати часу на забезпечення процесу перевірок з боку контролюючих органів * вартість часу суб'єкта малого бізнесу (з/плата) * оціночна кількість перевірок за рік</i>			
Інші процедури (уточнити): _____			
<b>Разом, грн</b>		<b>X</b>	
<b>Кількість суб'єктів господарювання, що мають виконати вимоги регулювання, одиниць</b>			
<b>Сумарно, грн</b> <i>Формула: Відповідний стовпчик «разом» * кількість суб'єктів малого бізнесу, що мають виконати вимоги регулювання</i>		<b>X</b>	

**Таблиця МЗ.****Бюджетні витрати на адміністрування регулювання суб'єктів малого бізнесу**

Розрахунок бюджетних витрат на адміністрування регулювання здійснюється окремо для кожного відповідного органу державної влади / місцевого самоврядування, що залучений до процесу регулювання.

Державний орган для якого провадиться розрахунок вартості адміністрування регулювання:

(назва державного органу)

Процедури регулювання суб'єктів малого бізнесу [розрахунок на одного типового суб'єкта господарювання малого бізнесу – за потреби окремо для суб'єктів малого та мікро-бізнесу]	Планові витрати часу на процедуру	Вартість часу співробітника органу державної влади відповідної категорії (заробітна плата)	Коефіцієнт навантаження на 1 службовця (1 службовець / N одиниць суб'єктів господарювання)	Оцінка кількості процедур за рік, що припадають на одного суб'єкта	Оцінка кількості суб'єктів, що підпадають до сфери відповідної процедури	Витрати на адміністрування регулювання* (за рік, грн.)
1. Процедура обліку суб'єкту господарювання, що знаходиться у сфері регулювання						
2. Процедури поточного контролю за суб'єктом господарювання, що знаходиться у сфері регулювання						
у т.ч. камеральні						
у т.ч. виїзді						
3. Процедури підготовки, затвердження та опрацювання актів про порушення вимог регулювання (на одиницю)						
5. Процедури реалізації рішень щодо порушення вимог регулювання (на одиницю)						
6. Процедури оскарження рішень суб'єктами господарювання (на одиницю)				Оцінка кількості процедур за рік, що припадають на одного суб'єкта		
7. Процедури підготовки звітності за результатами регулювання					Оцінка кількості суб'єктів, що підпадають до сфери відповідної процедури	
8. Витрати часу на інші адміністративні процедури (уточнити):						
<b>Разом по органу державного регулювання за рік</b>	X	X	X	X	X	
<b>Сумарно по органу державного регулювання за 5 років</b>	X	X	X	X	X	

\* Вартість витрат, пов'язаних з адмініструванням процесу регулювання державними органами визначається шляхом множення фактичних витрат часу персоналу на заробітну плату спеціаліста відповідної кваліфікації та на коефіцієнт «навантаження» та на кількість суб'єктів, що підпадають до сфери відповідної процедури та на кількість процедур за рік

Якщо державне регулювання передбачає створення нового державного органу (або нового структурного підрозділу діючого органу) – та необхідно визначити повний запланований річний бюджет нового органу (структурного підрозділу), на рік та за 5 років.

За розрахунками по кожному органу державної влади, що буде приймати участь у регулюванні, заповнюється стогова таблиця:

	Назва державного органу	Витрати на адміністрування регулювання за рік, грн.	Сумарні витрати на адміністрування регулювання за 5 років, грн.
1.			
2.			
3.			
	<b>Сумарно бюджетні витрати на адміністрування регулювання суб'єктів малого бізнесу</b>		

Як результат розраховуються «СУМАРНІ ВИТРАТИ МАЛОГО БІЗНЕСУ НА ВИКОНАННЯ ЗАПЛАНОВАНОГО РЕГУЛЮВАННЯ»

### **Розробка корегуючих (пом'якшувальних) заходів для малого бізнесу щодо запропонованого регулювання**

На основі оцінки «**СУМАРНІ ВИТРАТИ МАЛОГО БІЗНЕСУ НА ВИКОНАННЯ ЗАПЛАНОВАНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**» (за перший рік регулювання та за 5 років) з метою вирівнювання питомої вартості адміністративного навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого бізнесу розробник акту має визначити необхідність застосування компенсаторних механізмів, і, за рекомендації їх застосування,

визначити відповідні компенсаторні механізми (наприклад: зміна періодичності надання звітів для малого чи мікро-бізнесу, поріг за розміром суб'єкта чи його розміром річного обороту для виключення з-під регулювання, запровадження інших компенсаторів).

Розробник регуляторного акту має навести опис та викладення уточнених норм регулювання.

На основі запропонованих компенсаторів для малого бізнесу – здійснюється повторна оцінка витрат малого бізнесу для скорегованих процедур (починаючи з другого пункту Тесту малого підприємництва) і заповнюється результуюча таблиця.:

	Сумарні витрати малого бізнесу на виконання запланованого регулювання за перший рік	Сумарні витрати малого бізнесу на виконання запланованого регулювання за 5 років
Заплановане регулювання		
За умов застосування компенсаторних механізмів для малого бізнесу		
<b>СУМАРНО: ЗМІНА ВАРТОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ДЛЯ МАЛОГО БІЗНЕСУ</b>		

**Витяг з Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV**

**Стаття 8. Підготовка аналізу регуляторного впливу**

*Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен:*

- 1. визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;*
- 2. обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;*
- 3. обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;*
- 4. визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;*
- 5. визначити цілі державного регулювання;*
- 6. визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;*
- 7. аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;*
- 8. описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;*
- 9. обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;*

10. обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;

11. обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені

12. оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

13. оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

14. обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

15. визначити показники результативності регуляторного акта;

16. визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

# 6. ПРОЦЕДУРИ ПРОХОДЖЕННЯ СПРАВИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДІ

У всьому світі, і Україна тут не виняток, завдання правосуддя полягає у гарантуванні дотримання вимог права.

Правову основу діяльності судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ в Україні складає Кодекс адміністративного судочинства України (далі — КАС) від 6 липня 2005 року.

У контексті загального завдання правосуддя завданням адміністративного судочинства є *«захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ»* (частина перша статті 2 КАС).

Предметом адміністративного судочинства є публічно-правові відносини, переважно між фізичною чи юридичною особою з одного боку і суб'єктом владних повноважень з іншого боку. Предметом судового розгляду в адміністративних справах переважно є рішення (нормативно-правові акти чи правові акти індивідуальної дії), дії або бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли стосовно таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (частина друга статті 2 КАС).

## **Перша інстанція**

*Розділ III «Провадження в суді першої інстанції»* КАС розкриває динаміку адміністративного процесу – проходження адміністративної справи в суді першої інстанції.

Адміністративний процес у суді першої інстанції умовно можна поділити на чотири стадії:

- 1) звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі;



- 2) підготовче провадження;
- 3) судовий розгляд;
- 4) ухвалення судового рішення.

## **Звернення з адміністративним позовом і відкриття провадження в адміністративній справі**

Виходячи з принципу диспозитивності, провадження в адміністративній справі може бути відкрите не інакше як за наявності належно оформленого адміністративного позову.

Перед поданням адміністративного позову належить правильно визначити суд, що є компетентним для розгляду відповідної справи. Повноваження щодо вирішення адміністративних справ у першій інстанції розподілено між місцевими загальними судами (районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди), що при розгляді адміністративних справ діють як місцеві адміністративні суди, й окружними адміністративними судами.

Районні, районні у містах, міські та міськрайонні суди розглядають такі адміністративні спори:

- 1) у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування;
- 2) спори з приводу оскарження адміністративних стягнень;
- 3) спори з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат та будь-яких інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг;
- 4) спори з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця щодо виконання рішень у вищезазначених категоріях справ;
- 5) адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну та примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України.

Окружні адміністративні суди як суди першої інстанції вирішують адміністративні спори, у яких стороною є державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа. Більш високий рівень таких

судів дає можливість забезпечити додаткові гарантії незалежності судової влади від впливу місцевих чинників.

Позови щодо дій державних чиновників місцевого рівня позивач може подати за своїм розсудом: або до місцевого загального суду, або до окружного адміністративного суду.

Якщо позивач оскаржує рішення, дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, що стосуються інтересів лише позивача, то позовна заява подається на вибір позивача за місцем його проживання чи знаходження або ж за місцезнаходженням відповідача. Якщо ж оскаржується нормативно-правовий акт, тоді адміністративний позов слід подавати за місцем знаходження відповідача. Це правило спрямоване на те, щоб нормативно-правовий акт був предметом розгляду лише в одному адміністративному суді.

Після визначення підсудності доцільно підготуватися до правильного подання адміністративного позову. Адміністративний позов подається у формі письмової позовної заяви особисто або поштою. Його може подати позивач або представник позивача. Письмова позовна заява може бути складена шляхом заповнення бланка позовної заяви, наданого судом (частини перша, друга статті 105 КАС). Якщо позовну заяву подає представник, то одночасно з нею він повинен подати довіреність чи інший документ, що підтверджує його повноваження (частина п'ята статті 106 КАС).

Особисто позовна заява подається через канцелярію суду, а не судді. У канцелярії вона реєструється і передається судді у встановленому порядку.

За звернення до адміністративного суду сплачується судовий збір. Документ, що підтверджує сплату судового збору потрібно подати разом з самим адміністративним позовом.

Порядок сплати судового збору врегульовано Законом України «Про судовий збір», відповідно до якого за подання адміністративного позову немайнового характеру фізичній особі належить сплатити судовий збір у розмірі 0,4 розміру мінімальної заробітної плати на день подання позовної заяви. У разі звернення з немайновим адміністративним позовом суб'єкта

владних повноважень, юридичної особи або фізичної особи – підприємця сплачується судовий збір у розмірі однієї мінімальної заробітної плати.

За подання адміністративного позову майнового характеру суб'єктом владних повноважень, юридичною особою сплачується судовий збір у розмірі 1,5 відсотка ціни позову, але не менше 1 розміру мінімальної заробітної плати. Якщо з адміністративним позовом майнового характеру звертається фізична особа чи фізична особа – підприємець, сума судового збору, яку належить сплатити в такому випадку, складає 1 відсоток ціни позову, але не менше 0,4 розміру мінімальної заробітної плати та не більше 5 розмірів мінімальної заробітної плати (див. підпункт перший пункту третього частини другої статті 4 Закону України «Про судовий збір» від 8 липня 2011 року)<sup>7</sup>

Суддя адміністративного суду протягом трьох днів з дня надходження позовної заяви постановляє ухвалу про відкриття провадження в адміністративній справі, якщо відсутні підстави для залишення позовної заяви без розгляду, повернення позовної заяви чи відмови у відкритті провадження у справі. В ухвалі про відкриття провадження у справі, зокрема, зазначається прізвище та ініціали судді, який відкрив провадження у справі, номер справи, дата, час і місце попереднього судового засідання (якщо суд вважає його проведення необхідним), пропозиція відповідачу подати в зазначений строк письмові заперечення проти позову та докази, які у нього є. Також в ухвалі визначається, яким складом суду розглядатиметься справа.

Однією з найпоширеніших підстав для залишення справи без розгляду є пропущення строків звернення до адміністративного суду. У разі якщо ви заздалегідь знаєте, що пропустили належний строк звернення до адміністративного суду, одночасно з поданням позову слід подати клопотання про поновлення строків позовної давності, в якому треба вказати причини пропущення строків звернення до суду. У цьому разі є високі шанси того, що позов буде розглянуто, незважаючи на пропущення строків.

Якщо позовну заяву подано без додержання встановлених вимог щодо її форми, структури та додатків до неї, або не сплачено судовий збір, суддя постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху. В ухвалі

---

<sup>7</sup> Закон України «Про судовий збір» в редакції станом на 1 вересня 2015 року

ззначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Якщо позивач своєчасно усуне недоліки позовної заяви, то вона вважатиметься поданою у день її первинного подання до адміністративного суду. Якщо недоліки не будуть усунуті у встановлений строк, суддя постановляє ухвалу про повернення позовної заяви позивачеві. Крім цього, суддя постановляє таку ухвалу, якщо:

- 1) позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про відкликання позовної заяви;
- 2) позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності;
- 3) позовну заяву від імені позивача подано особою, яка не має повноважень на ведення справи;
- 4) у провадженні цього або іншого адміністративного суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав;
- 5) справа не підсудна цьому адміністративному суду;
- 6) якщо позовну заяву із вимогою стягнення грошових коштів, яка ґрунтується на підставі рішення суб'єкта владних повноважень, подано суб'єктом владних повноважень до закінчення місячного строку з моменту постановлення такого рішення.

Повернення позовної заяви не позбавляє права повторного звернення до адміністративного суду, якщо відпадуть обставини, що стали підставою для постановлення ухвали про повернення позовної заяви.

Суддя постановляє ухвалу про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо:

- 1) заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, тобто вирішення спору взагалі не належить до адміністративної юрисдикції;
- 2) у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набрали законної сили:
  - постанова суду;
  - ухвала суду про відмову у відкритті провадження в адміністра-

тивній справі;

- ухвала про закриття провадження в адміністративній справі;
- ухвала про залишення позовної заяви без розгляду у зв'язку з пропуском строку звернення до адміністративного суду (крім випадків, коли така ухвала винесена до відкриття провадження в адміністративній справі);

3) настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка звернулася із позовною заявою або до якої пред'явлено адміністративний позов, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва.

Повторне звернення тієї самої особи до адміністративного суду з таким самим адміністративним позовом, щодо якого постановлено ухвалу про відмову у відкритті провадження, не допускається.

Процедура розгляду адміністративної справи судом першої інстанції складається з двох стадій — стадії підготовчого провадження і стадії судового розгляду.

## **Підготовче провадження**

Підготовче провадження здійснюється суддею, який відкрив провадження у справі. Завдання цієї стадії — визначити спірні питання між сторонами, а також можливості щодо примирення, а при відсутності у сторін бажання примиритися — зібрати увесь доказовий матеріал, який буде досліджуватися на стадії судового розгляду, з тим, щоб розглянути і вирішити справу на одному судовому засіданні протягом розумного строку.

На стадії попереднього провадження суддя повинен вирішити питання, зокрема, щодо збирання необхідних доказів, про залучення третіх осіб до справи, про виклик на судовий розгляд свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів. У разі потреби він може витребувати необхідні докази, звернутися до іншого адміністративного суду із судовим дорученням, вжити заходи забезпечення адміністративного позову, об'єднати справи в одне провадження чи навпаки розділити справу на різні самостійні провадження.

Матеріали адміністративної справи під час здійснення попереднього провадження є відкритими для кожної особи, яка бере участь у справі.

З метою процесуальної економії та для зручності учасників адміністративного судочинства встановлено, що якщо під час попереднього судового засідання, на яке прибули всі особи, які беруть участь у справі, вирішено необхідні для розгляду справи питання, то за письмовою згодою цих осіб судовий розгляд може бути розпочато того самого дня. Як правило, найзручніше, якщо судовий розгляд почнеться невідкладно або з невеликою перервою після попереднього судового засідання.

За наслідками підготовчого провадження суд постановляє ухвалу про:

- 1) залишення позовної заяви без розгляду;
- 2) зупинення провадження у справі;
- 3) закриття провадження у справі;
- 4) закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду.

Якщо спір між сторонами не врегульовано, після вчинення усіх дій, необхідних для підготовки справи до судового розгляду, суд призначає адміністративну справу до судового розгляду. В ухвалі про закінчення підготовчого провадження і призначення справи до судового розгляду зазначається які підготовчі дії проведено і встановлюються дата, час та місце розгляду справи. За наслідками підготовки справи до судового розгляду суд може прийняти і постанову — про задоволення адміністративного позову у разі визнання відповідачем адміністративного позову.

## **Судовий розгляд**

Завданням стадії судового розгляду є з'ясування позицій сторін, дослідження доказів в адміністративній справі з метою встановлення на їх основі обставин. Судовий розгляд адміністративної справи здійснюється судом (судею одноосібно або колегією суддів) на судовому засіданні з викликом осіб, які беруть участь у справі, крім випадку, коли розгляд

відбувається у порядку письмового провадження або в режимі відеоконференції. Суд має право розглянути справу у письмовому провадженні, зокрема, якщо на судове засідання прибули не всі особи, які беруть участь у справі, хоча і були належним чином повідомлені про дату, час і місце судового розгляду, а також відсутня потреба заслухати свідка чи експерта.

За загальним правилом судовий розгляд справи має відбуватися на відкритому судовому засіданні.

При розгляді адміністративної справи судом першої інстанції головує на судовому засіданні є суддя, який здійснював підготовче провадження. Головуючий на судовому засіданні керує ходом судового засідання, забезпечує додержання послідовності та порядку вчинення процесуальних дій, здійснення учасниками адміністративного процесу їхніх процесуальних прав і виконання ними обов'язків, спрямовує судовий розгляд на забезпечення повного, всебічного та об'єктивного з'ясування обставин у справі, усуваючи із судового розгляду все, що не має значення для вирішення справи.

Стадія судового розгляду складається з таких основних елементів:

- 1) відкриття судового засідання;
- 2) оголошення складу суду;
- 3) роз'яснення судом учасникам адміністративного процесу їхніх прав та обов'язків;
- 4) вирішення судом клопотань осіб, які беруть участь у справі;
- 5) розгляд адміністративної справи по суті, тобто з'ясування обставин у справі та перевірка їх доказами (довідь головуючого на судовому засіданні чи судді-доповідача про зміст справи; розгляд можливостей примирення; дослідження доказів, зокрема заслуховування пояснень осіб, які беруть участь у справі, показань свідків тощо);
- 6) судові дебати.

Для встановлення обставин у справі на судовому засіданні заслуховуються пояснення осіб, які беруть участь у справі, показання свідків, досліджуються письмові та речові докази, висновки експертів.

Першим дає пояснення позивач, за ним відповідач. Якщо у справі є третя особа, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, вона дає пояснення після тієї сторони, на чиєму боці вона бере участь у справі. У разі наявності третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору, суд може надати їй слово як після пояснень позивача, так і після пояснень обох сторін. Після виступу такої третьої особи слово має бути надано для пояснень відповідачам за позовом третьої особи. Представник може давати суду пояснення після сторони чи третьої особи, яку він представляє, або замість неї.

Після з'ясування всіх обставин у справі та перевірки їх доказами суд переходить до судових дебатів. Судові дебати складаються з промов осіб, що беруть участь у справі, у яких вони дають оцінку доказам та обставинам у справі, які, на їхню думку, підтверджуються дослідженими доказами, а також можуть висловити своє бачення того, яке рішення повинен ухвалити суд.

Особи, які беруть участь у справі, виступають у судових дебатах зазвичай у тому ж порядку, що й давали пояснення.

Після судових дебатів суд виходить до нарадчої кімнати для ухвалення судового рішення у справі, оголосивши орієнтовний час його проголошення.

## **Ухвалення судового рішення**

Судове рішення за результатами розгляду адміністративної справи ухвалюється судом у нарадчій кімнаті. Якщо справа розглядалася колегією суддів, то для ухвалення рішення проводиться нарада. Під час ухвалення судового рішення ніхто не має права перебувати в нарадчій кімнаті, крім суддів, які розглядали справу.

Ухвалюючи постанову по суті адміністративного позову суд вирішує:

- 1) чи мали місце обставини, якими обґрунтовувалися вимоги та заперечення осіб, які беруть участь у справі, та якими доказами вони підтверджуються;



- 2) чи є інші фактичні дані, які мають значення для вирішення справи, та докази на їх підтвердження;
- 3) яку правову норму належить застосувати до цих правовідносин;
- 4) чи належить задовольнити позовні вимоги або відмовити в їх задоволенні;
- 5) як розподілити між сторонами судові витрати;
- 6) чи є підстави допустити негайне виконання постанови;
- 7) чи є підстави для скасування заходів забезпечення адміністративного позову (якщо такі застосовувалися).

При вирішенні адміністративної справи по суті суд може задовольнити адміністративний позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково.

Судове рішення ухвалюється, складається окремим документом і підписується в нарадчій кімнаті складом суду, який розглянув справу. Судове рішення проголошується прилюдно відразу після виходу суду з нарадчої кімнати. У виняткових випадках залежно від складності справи складення постанови у повному обсязі може бути відкладено на строк не більш як п'ять днів з дня закінчення розгляду справи, однак суд повинен проголосити у тому самому засіданні, в якому закінчився розгляд справи, вступну та резолютивну частини постанови.

Головуючий у судовому засіданні з власної ініціативи або за бажанням осіб, які беруть участь у справі, роз'яснює зміст рішення, порядок і строк його оскарження.

Особи, які беруть участь у справі, можуть отримати в суді копію судового рішення. Якщо особа, яка бере участь у справі, не була присутня на судовому засіданні, їй протягом трьох днів з дня його ухвалення чи складення у повному обсязі надсилається копія рішення.

## **Особливості оскарження регуляторних актів**

За своїм змістом регуляторні акти мають нормативно-правовий характер. Особливості оскарження нормативно-правових актів і провадження у таких справах урегульовано статтею 171 КАС. Право оскаржити нормативно-

правовий акт має особа, щодо якої застосовано цей акт, а також особа, яка є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. При поданні адміністративного позову слід дотримуватися строку звернення до адміністративного суду, який, як правило становить шість місяців з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Відкривши провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, у якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений, щоб кожна заінтересована особа могла, при бажанні, вступити у справу. Справа щодо нормативно-правового акта повинна бути вирішена протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі. Лише у виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи (значна кількість осіб, які беруть участь у справі, відкладення розгляду справи тощо) суд має право ухвалою продовжити розгляд справи, але не більш як на один місяць.

Суд може визнати нормативно-правовий акт протиправним (незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили) повністю або в окремій його частині. Підставою для цього може стати, зокрема, й порушення відповідачем вимог, що визначені частиною третьою статті 2 КАС. Згідно з цими вимогами, правовий акт повинен бути прийнятий:

- 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;
- 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) обгрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії);
- 4) безсторонньо (неупереджено);
- 5) добросовісно;
- 6) розсудливо;
- 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації;
- 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів

- особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія);
- 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення;
- 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку.

У разі задоволення адміністративного позову резолютивна частина постанови суду щодо визнання нормативно-правового акта протиправним і, як наслідок, нечинним - невідкладно після набрання постановою суду законної сили публікується відповідачем у відповідному офіційному виданні.

## **Історія успішних оскаржень дій органів влади на підставі порушень ними вимог регуляторної політики**

Оскільки ця брошура адресована насамперед тим, від кого залежить і ким вимагається прозорість та ефективність державної влади, нам здається важливим написати про декілька позитивних прикладів, коли громадська організація змогла добитися більшої прозорості від органів державної влади шляхом звернення до адміністративного суду.

Гарним прикладом громадської активності, спрямованої на скасування незаконних регуляторних актів стало звернення до суду природоохоронних активістів, які змогли завадити будівництву мережі гідроелектростанцій на Закарпатті. Всупереч нормам Закону Закарпатська обласна рада не опублікувала проект рішення «Про затвердження локальних та обласної схем розташування малих гідроелектростанцій», не проаналізувала його регуляторний вплив, та й взагалі прийняла рішення без застосування положень Закону «Про засади державної регуляторної політики». Таким чином, громадськість була позбавлена можливості обговорити проект регуляторного акту, що мав велике суспільне значення для цілого регіону. Через звернення до адміністративного суду громадські активісти зуміли скасувати рішення обласної ради як таке, що прийняте з порушенням вимог чинного законодавства (див. [reyestr.court.gov.ua/Review/25469554](http://reyestr.court.gov.ua/Review/25469554)).

Варто зазначити, що контроль громадськості за процесом прийняття регуляторних актів може бути не лише наступним, але й поточним, який здійснюється в процесі ухвалення регуляторного акту. Прикладом такого

контролю стало звернення до адміністративного суду громадської організації «Всеукраїнська спілка працівників торгівлі та послуг «Трудова співдружність». Громадська організація оскаржила бездіяльність Київської міської ради, пов'язаною з не оприлюдненням проекту рішення «Про особливості застосування Порядку розміщення тимчасових споруд торговельного, побутового, соціально-культурного чи іншого призначення для здійснення підприємницької діяльності в місті Києві» разом з аналізом регуляторного впливу з метою одержання зауважень і пропозицій від громадськості. Суд задовольнив вимоги громадської організації, і таким чином вдалося досягнути більшої прозорості у процесі прийняття регуляторного акту та залучити громадськість до його обговорення (див. [reyestr.court.gov.ua/Review/37621513](http://reyestr.court.gov.ua/Review/37621513)).

# ДОДАТКИ

**Д1. БЛАНК АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ  
ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕННЯ СУБ'ЄКТА  
ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ**

\_\_\_\_\_

*найменування суду, до якого подається позов*

**Позивач**

\_\_\_\_\_

*П.І.Б. або найменування для юридичної особи,  
поштова адреса, номер телефону, факсу,  
адреса електронної пошти, якщо такі є*

**Представник позивача**

\_\_\_\_\_

*П.І.Б., поштова адреса, номер телефону, фак-  
су, адреса електронної пошти, якщо такі є*

**Відповідач**

\_\_\_\_\_

*найменування органу державної влади, П.І.Б.,  
посада і місце служби посадової чи службової  
особи, поштова адреса, а також номер  
телефону, факсу, адреса електронної пошти,  
якщо такі відомі*

**Третя особа**

\_\_\_\_\_

*П.І.Б. або найменування для юридичної особи,  
поштова адреса, а також номер телефону,  
факсу, адреса електронної пошти, якщо такі  
відомі*

**АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ**  
**про оскарження рішення суб'єкта владних повноважень**

« \_\_\_ » \_\_\_\_ 20\_\_ року

---

*вказати найменування суб'єкта владних повноважень  
(П.І.Б. посадової або службової особи)*

---

*вказати рішення, яке було прийнято суб'єктом владних повноважень*

**Вважаю таке рішення протиправним, оскільки ним порушено:**

---

*вказати які права, свободи чи інтереси позивача було порушено  
та пояснити як саме і чому*

**На підставі викладеного прошу:**

---

*вказати зміст позовних вимог, наприклад: визнати протиправними  
рішення суб'єкта владних повноважень або окремі його положення,  
а також скасувати рішення; або визнати не законним нормативно-  
правовий акт або окремі його положення; або зобов'язати відповідача  
прийняти певне рішення, та стягнути з відповідача кошти  
на відшкодування шкоди.*

**Одночасно заявляю такі клопотання:**

*(відмітити необхідне)*

Витребувати у відповідача усі наявні в нього докази, що стосуються позовних вимог.

Для підтвердження \_\_\_\_\_  
вказати обставини, які може підтвердити свідок викликати і допитати  
як свідка \_\_\_\_\_, який проживає  
за адресою: \_\_\_\_\_.

Для забезпечення позову зупинити дію оскаржуваного рішення/  
заборонити вчиняти такі дії:

\_\_\_\_\_.

Звільнити мене від сплати судового збору у зв'язку з малозабезпеченістю (документи для підтвердження цього додаю):

\_\_\_\_\_.

*вказати іншу причину або підставу для звільнення  
від сплати судового збору*

**До позовної заяви додаю:**

1. Докази, що підтверджують позовні вимоги (на \_\_\_\_\_ аркушах).
2. Копії позовної заяви та всіх документів, що додаються до неї, у кількості \_\_\_\_\_, що відповідає кількості відповідачів у справі.
3. Документ, що підтверджує сплату судового збору/документ, що підтверджує наявність підстав для звільнення від сплати судового збору.

«\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ року

\_\_\_\_\_ (підпис)



## **Д2. ПРИКЛАД АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ**

*(позов складений на підставі судової справи з єдиного державного реєстру судових рішень, всі дати і персональні дані змінені)*

**Окружний адміністративний суд м.  
Києва**

**ПОЗИВАЧ:** Фізична особа-підприємець  
Павленко Олександр Ігорович,  
адреса: вул. Бальзака 6-Д, кв. 175,  
м. Київ, 01001,  
тел.(044) 111-1111  
e-mail: pavlenkooi@gmail.com

**ВІДПОВІДАЧ:** Київська міська рада,  
адреса: вул. Хрещатик, 36, м. Київ,  
01044  
тел.(044) 205-7337,  
e-mail: kmr@kmr.gov.ua

### **АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПОЗОВ про визнання незаконним рішення відповідача**

28 грудня 2010 року між фізичною особою-підприємцем Павленком Олександром Ігоровичем (надалі – позивач) та Київською міською радою (надалі – відповідач) укладено договір оренди земельної ділянки несільськогосподарського призначення загальною площею 1 га для будівництва та експлуатації міні-заводу по виготовленню будівельних матеріалів з торговим комплексом і готелем, що знаходиться за адресою: вул. Заводська, 30-б, м. Київ, Києво-Святошинський район.

30 грудня 2011 року відповідач своїм рішенням №2827-V (надалі – оскаржене рішення) затвердив технічну документацію з нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення в м. Києві; ввів у дію нову нормативну грошову оцінку земель несільськогосподарського призначення в м. Києві з 01 січня 2012 року та, з цієї ж дати, відповідно,

припинив дію грошової оцінки земель, розроблену у 2006 році і затверджену рішенням сесії Київської міської ради від 02 липня 2009 року №761-V; також вирішив до 01 лютого 2012 року внести необхідні зміни до договорів оренди землі в розділ «Орендна плата» за земельні ділянки, які раніше були передані в оренду суб'єктам підприємницької діяльності.

Таким чином, оскаржене рішення прямо впливало на договірні відносини між позивачем і відповідачем, оскільки в ньому містився припис внести необхідні зміни до вже укладеного договору оренди землі.

Враховуючи те, що оскаржене рішення є нормативно-правовим документом спрямованим на правове регулювання адміністративних відносин між уповноваженим регуляторним органом (в цьому випадку Київською міською радою) та суб'єктами господарювання, воно є регуляторним актом.

Відповідно до статті 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади або його посадовою особою, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- 1) відсутній аналіз регуляторного впливу;
- 2) проект регуляторного акту не був оприлюднений;
- 3) проект регуляторного акта не був поданий на погодження із уповноваженим органом;
- 4) щодо проекту регуляторного акта уповноваженим органом було прийнято рішення про відмову в його погодженні.

Кожен проект регуляторного акту оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань (частина перша статті 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»). Повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій, проект регуляторного акта та відповідний аналіз регуляторного впливу оприлюднюються шляхом опублікування в друкованих засобах масової інформації розробника цього проекту (частина друга статті 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»).

Незважаючи на ці законодавчі вимоги, *проект оскаржуваного рішення та відповідний аналіз регуляторного впливу в друкованих засобах масової інформації Київської міської ради не друкувалися*. На офіційному сайті Київської міської ради в мережі Інтернет також були відсутні повідомлення про оприлюднення проекту Рішення та відсутній аналіз його регуляторного впливу.

Зауважимо, що основним принципом державної регуляторної політики є принцип прозорості та врахування громадської думки. Відповідно до статті 6 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» громадяни, їх об'єднання мають право подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту.

За результатами цього розгляду розробник проекту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або вмотивовано їх відхиляє (частина сьома статті 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»).

Враховуючи те, що проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу до нього не були оприлюднені, оскаржене рішення було прийнято з порушенням ст.ст. 4, 6, 9, 13, 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

На підставі викладеного, а також ст.ст. 2, 9, 104-106 Кодексу адміністративного судочинства України

### **ПРОШУ:**

- 1) визнати незаконним Рішення Київської міської ради №2827-V від 30 грудня 2011 р. «Про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення в м. Києві»;**
- 2) судові витрати у справі покласти на відповідача.**

**Додатки:**

1. Копія витягу з Єдиного державного реєстру юридичних та фізичних осіб – підприємців Павленка Олександра Ігоровича;
2. Рішення Київської міської ради №2827-V від 30 грудня 2011 р. «Про затвердження технічної документації з нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення в м. Києві»;
3. Копія адміністративного позову з додатками для відповідача;
4. Квитанція про сплату судового збору.

Фізична особа – підприємець Павленко О.І.,

*Дата*

## ДЗ. СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ

### I. ОКРУЖНІ АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ

Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим<sup>8</sup>

Вінницький окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Островського, 14, м. Вінниця, 21001*

Волинський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Словацького, 3, м. Луцьк, 43025*

Дніпропетровський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Академіка Янгеля, 4, м. Дніпропетровськ, 49089;*

*вул. Академіка Чекмарьова, 5, м. Дніпропетровськ, 49005*

Донецький окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Добровольського, 2, м. Слов'янськ, 84112*

Житомирський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Мала Бердичівська 17, м. Житомир, 10014;*

*вул. Мала Бердичівська 23, м. Житомир, 10014*

Закарпатський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Загорська, 30, м. Ужгород, 88017*

Запорізький окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Кремлівська 65-В, м. Запоріжжя, 69041*

Івано-Франківський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Незалежності, 46, м. Івано-Франківськ, 76018*

Київський окружний адміністративний суд

*Адреса: бульвар Лесі Українки, 26, м. Київ, 01133*

Кіровоградський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Велика Перспективна, 40, поверхи 6, 7, 9, м. Кіровоград, 25006*

Луганський окружний адміністративний суд

*Адреса: проспект Космонавтів, 18, м. Сєвєродонецьк, 93411*

Львівський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Чоловського, 2, м. Львів, 79018*

Миколаївський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Заводська, 11, м. Миколаїв, 54001*

---

<sup>8</sup> У зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя Окружним адміністративним судам АРК та відповідно до статті 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» розгляд справ підсудних Окружному адміністративному суду АРК забезпечує Київський окружний адміністративний суд

Одеський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Фонтанська дорога, 14, м. Одеса, 65062*

Полтавський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Пушкарівська, 9/26, м. Полтава, 36039*

Рівненський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. 16 Липня, 87, м. Рівне, 33028*

Сумський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Герасима Кондратьєва, 159, м. Суми, 40021*

Тернопільський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Князя Острозького, 20, м. Тернопіль, 46000*

Харківський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Мар'їнська, 18-Б-3, м. Харків, 61004*

Херсонський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Робоча, 66, м. Херсон, 73027*

Хмельницький окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Козацька, 42, м. Хмельницький, 29000*

Черкаський окружний адміністративний суд

*Адреса: бульвар Шевченка, 117, м. Черкаси, 18002*

Чернівецький окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Садова, 1-1, м. Чернівці, 58001*

Чернігівський окружний адміністративний суд

*Адреса: вул. Київська, 23, м. Чернігів, 14005*

Окружний адміністративний суд міста Києва

*Адреса: вул. Командарма Каменєва, 8, корпус 1, м. Київ, 01601*

Окружний адміністративний суд міста Севастополя<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> У зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя Окружним адміністративним судом міста Севастополя та відповідно до статті 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» розгляд справ підсудних Окружному адміністративному суду міста Севастополя забезпечує Окружний адміністративний суд міста Києва

## II. АПЕЛЯЦІЙНІ АДМІНІСТРАТИВНІ СУДИ

Вінницький апеляційний адміністративний суд  
(Вінницька, Хмельницька, Чернівецька області)

*Адреса: вул. Островського, 14, м. Вінниця, 21001*

Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд  
(Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області)

*Адреса: проспект ім. Газети Правди, 29, к. 504, м. Дніпропетровськ, 49083*

Донецький апеляційний адміністративний суд  
(Донецька, Луганська області)

*Адреса: вул. Марата, 15, м. Краматорськ, 84301*

Житомирський апеляційний адміністративний суд  
(Житомирська, Рівненська області)

*Адреса: майдан Путянинський, 3/65, м. Житомир, 10002*

Київський апеляційний адміністративний суд  
(Київська, Черкаська, Чернігівська області та місто Київ)

*Адреса: вул. Московська, 8, корпус 30, м. Київ, 01010*

Львівський апеляційний адміністративний суд  
(Волинська, Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська, Тернопільська області)

*Адреса: вул. Саксаганського 13, м. Львів, 79005*

Одеський апеляційний адміністративний суд  
(Миколаївська, Одеська, Херсонська області)

*Адреса: вул. Софіївська, 19, м. Одеса, 65082*

Харківський апеляційний адміністративний суд  
(Полтавська, Сумська, Харківська області)

*Адреса: вул. Володарського, 46, корпус 1, м. Харків, 61064*

Севастопольський апеляційний адміністративний суд  
(Автономна Республіка Крим, місто Севастополь)<sup>10</sup>

## III. ВИЩИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД УКРАЇНИ

Адреса: вул. Московська, 8, корпус 5, м. Київ, 01029

*Інформаційний центр: тел. (044) 501-9525; [www.vasu.gov.ua](http://www.vasu.gov.ua)*

---

<sup>10</sup> У зв'язку з неможливістю здійснювати правосуддя Севастопольським апеляційним адміністративним судом та відповідно до статті 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» розгляд справ підсудних Севастопольському апеляційному адміністративному суду забезпечує Київський апеляційний адміністративний суд

# РЕКОМЕНДОВАНИ ДЖЕРЕЈА



1. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року №1160-IV.
2. Кодекс Адміністративного Судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV.
3. Кабінет Міністрів України Постанова від 4 січня 2002 р. №3 «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади».
4. Кабінет Міністрів України Постанова від 11 березня 2004 р. №308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта».
5. Кабінет Міністрів України, розпорядження від 19 березня 2004 р. № 152-р «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади».
6. Регуляторна політика: Нові можливості. / За ред. К.Ляпіної, Д.Ляпіна і Я.Демченкова. - Київ.: Інститут конкурентного суспільства; 2004. - 170 с.
7. Основи адміністративного судочинства в Україні (навчальний посібник для юридичних факультетів та юридичних клінік) / За заг. редакцією Александрової Н.В., Куйбіди Р.О. - К.: Конус-Ю, 2006. - 256 с.
8. *Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015.*
9. *OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance / OECD. 2014. - 78 p., DOI:10.1787/9789264209657-en*
10. *OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. The Governance of Regulators / OECD. 2014. - 124 p.*
11. *European Commission, IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES / EU, SEC(2009). - 52p. - [http://ec.europa.eu/smart-regulation/im-pact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/im-pact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf)*
12. *SME Test Benchmark 2013. Assessment of the European Commission's application of the SME test / EUROCHAMBRES. 2013. - 29p.*

# НОВІ МОЖЛИВОСТІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЛЯ БІЗНЕС-АСОЦІАЦІЙ ТА НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

*Автори:*

**Ляпін Дмитро Вадимович  
Серета Максим Леонідович**

*Відповідальний за випуск:  
Соляник Тамара Миколаївна*

*Підписано до друку 02.11.2015р.. Формат 60x84 1/16. Гарнітура TimesNewRoman, GothamPro  
Папір офсетний. Друк офсетний. Наклад 5000 екз.. Ум.друк.арк. 4,5.  
Замовлення №145.*

*Надруковано у "Видавництво ТОВ "ОБНОВА КОМПАНІ"  
03067, м. Київ, вул. Машинобудівна, буд. 50 А, оф. 113  
Тел./факс: (044) 593 84 27, e-mail: okoprani@ukr.net  
Свідоцтво про внесення до державного реєстру ДК № 4730 від 03.06.2014 р.  
Надруковано в ФОП Яремич Л.О.*

**Програма USAID**  
**"Лідерство в економічному врядуванні" (USAID ЛЕВ)**

вул. Саксаганського, 44, офіс №5, Київ 01033 Україна

Тел.: +380 44 289-5532

Факс: +380 44 200-3825

[lev\\_info@eef.org.ua](mailto:lev_info@eef.org.ua)

[eef.org.ua](http://eef.org.ua)

[facebook.com/USAIDLEVProgram](https://facebook.com/USAIDLEVProgram)