

УДК 352.07 (477)

ЛІТВИНОВ Олексій Володимирович,
канд. держ. упр., нач. відділу координації,
маркетингу та моніторингу наук. досліджень
управління з наук. роботи ДРІДУ НАДУ

ЛІТВИНОВА Наталія Миколаївна,
здобувач ДРІДУ НАДУ

АНАЛІЗ ФАКТОРІВ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ ПРИСКОРЕНОГО ПЕРЕГЛЯДУ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Аналізуються фактори, що вплинули на процес проведення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих посадовими особами та органами місцевого самоврядування, та обумовили його результати. Проводиться порівняння із факторами та результатами попередніх прискорених переглядів регуляторних актів. За результатами аналізу надається ряд рекомендацій, використання яких дозволить у подальшому значно підвищити результативність прискореного перегляду як різновиду регуляторної реформи, інструменту розбудови сприятливого бізнес-клімату та позитивного інвестиційного іміджу України.

Ключові слова: посадова особа місцевого самоврядування, орган місцевого самоврядування, регуляторний акт, прискорений перегляд регуляторних актів, «регуляторна гільйотина», інститути громадянського суспільства, аналіз регуляторного впливу, експертний висновок.

***Литвинов А. В., Литвинова Н. Н. Анализ факторов результативности
ускоренного просмотра регуляторных актов органов местного самоуправления***

Анализируются факторы, которые повлияли на процесс проведения ускоренного пересмотра регуляторных актов, принятых должностными лицами и органами местного самоуправления, и обусловили его результаты. Проводится сравнение с факторами и результатами предыдущих ускоренных пересмотров регуляторных актов. По

результатам аналізу приводиться ряд рекомендацій, використання яких дозволить в подальшому значительно підвищити результативність прискореного перегляду як різноманітності регуляторної реформи, інструмента створення сприятливого бізнес-клімату і позитивного інвестиційного іміджу України.

Ключові слова: посадова особа органу місцевого самоврядування, орган місцевого самоврядування, регуляторний акт, прискорений перегляд регуляторних актів, регуляторна гильотина, інститути громадянського суспільства, аналіз регуляторного впливу, експертні висновки.

Litvinov O. V., Litvinova N. M. The analysis of effectiveness' factors of accelerated review of local self-government regulatory acts

The factors, which influenced the process of the fast-track revision of regulatory acts, adopted by the officials and bodies of local self-government, and resulted in its results are analyzed. A comparison is made with the risks and results of the previous accelerated revision of regulatory acts. By results of the analysis prepared a number of recommendations, the use of which will allow considerably increase the effectiveness of accelerated review as a variety of regulatory reform tools and creation of a favorable business climate and of the positive investment image of Ukraine.

Key words: official of the local self-government, local self-government bodies, regulatory act, rapid overview of the regulatory acts, regulatory guillotine, civil society institutes, regulatory impact analysis, the expert conclusions.

Постановка проблеми. Регуляторні реформи у світі набувають значної популярності завдяки своїй значній ефективності. У доповіді Міжнародної Фінансової Корпорації та Світового Банку за 2010 – 2011 рр. було зазначено, що у 125 зі 183 країн, національні уряди реалізували 245 бізнес-регуляторних реформ, що перевищує на 13% кількість реформ, проведених у попередньому році. За останні шість років 163 країни створили сприятливе нормативно-правове середовище для ведення бізнесу завдяки реалізації регуляторних реформ. Найбільш сприятливий бізнес-клімат було зафіксовано в Сінгапурі, Гонконзі, Новій Зеландії, США та Данії [17]. Насамперед це пов'язано із тим, що регуляторні реформи не потребують залучення додаткових коштів, а переважно спрямовані на вдосконалення державних регулювань шляхом удосконалення процесу

підготовки проектів регуляторних актів, більш ефективного та результативного використання обмежених ресурсів, всебічного аналізу вигід і витрат від запровадження державного регулювання.

Одним із різновидів регуляторних реформ, що останнім часом здобув значну популярність, є перегляд регуляторних актів за принципом гільйотини (також відомі назви: «регуляторна гільйотина», прискорений перегляд регуляторних актів) [1; 3; 8; 21]. Застосування «регуляторної гільйотини» дає значні позитивні результати у достатньо короткий проміжок часу, при цьому майже не вимагає витрачання значних бюджетних коштів. Однак не завжди дерегулювання економіки або підприємницької діяльності відбувається без недоліків або помилок. У цьому контексті важливим науковим завданням є дослідження факторів, що впливають на результативність регуляторних реформ. Воно безпосередньо пов'язано із практичним завдання поліпшення бізнес-клімату в Україні, що сформульовано в Програмі економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню регуляторної реформи в Україні присвячені праці фахівців у сфері юридичних наук, державного управління та економіки. За роки незалежності України теоретичні та практичні аспекти здійснення регуляторної реформи та реалізації державної регуляторної політики дослідили такі вітчизняні учені: З. С. Варналій, В. Є. Воротін, О. А. Дегтяр, В. А. Занфіров, О. І. Кирпот, Т. В. Кондратюк, Т. М. Кравцова, О. В. Кужель, І. С. Кузнецова, С. М. Кулик, В. І. Ляшенко, Д. В. Ляпін, К. М. Ляпіна, Ю. Л. Орел, М. А. Погрібняк, В. О. Полюга, Т. М. Попович, О. І. Травянка, Г. С. Третьак, О. В. Третьакова, В. М. Узунов, Ю. І. Єхануров, О. Х. Юлдашев, Т. В. Левкун та ін. У цих дослідженнях переважно аналізуються етапи проведення регуляторних реформ або регуляторні реформи в окремих галузях, а саме: будівельній, сільському господарстві тощо.

Інша частина наукових досліджень присвячена аналізу проблем, які виникають у практичній діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Серед таких праць слід виділити дослідження, проведені інститутами громадянського суспільства, а саме: ГО «Інститут Конкурентного Суспільства»; ГО «Інститут власності і свободи»; Аналітичний центр «Академія»; ДОГО «ДКЕЦРП». Результати досліджень, проведені інститутами громадянського суспільства, переважно дисонували зі звітами центральних та місцевих органів виконавчої влади та Державного

комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва [7; 8; 18]. Протягом останніх 8 років усі звіти інститутів громадянського суспільства свідчили про серйозні проблеми із виконанням Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Як відомо, зазначений закон став одним із головних результатів реалізації регуляторної реформи в Україні.

З 2004 р. інститути громадянського суспільства та бізнес-асоціації брали активну участь у моніторингу регуляторної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Громадський контроль дозволив виявити найбільш типові проблеми та «технології», що використовуються посадовими особами, для невиконання вимог чинного законодавства. Однак незацікавленість органів влади та відсутність дієвого механізму впливу інститутів громадянського суспільства не дозволили реалізувати підготовлені рекомендації та вдосконалити регуляторну діяльність більшості регуляторних органів.

Процес реалізації регуляторної реформи в Україні хоча і став об'єктом досліджень багатьох вітчизняних науковців, однак до цього часу залишається малодослідженим. Результати більшості наукових досліджень дозволили достатньо ґрунтовно зрозуміти сутність різних підходів до запровадження державної регуляторної політики. Також було запропоновано розширити перелік принципів державної регуляторної політики шляхом доповнення принципом справедливості. Однак поза межами наукових досліджень залишилося визначення та аналіз факторів, що мають суттєвий вплив на результативність регуляторної діяльності органів влади та її вдосконалення. На нашу думку, проблеми з незадовільною реалізацією державної регуляторної політики пов'язані із суто механічним підходом, який передбачає лише зменшення кількості регулювань. Натомість залишається майже не розкритою якість чинних та нових регулювань, необхідність якісного переходу від дерегулювання (зменшення кількості регулювань) до регуляторного менеджменту й запровадження розумного регулювання (поліпшення існуючих та нових регулювань).

В Україні частково досліджено такий механізм, як прискорений перегляд регуляторних актів, або «регуляторна гільйотина» [7; 8]. На відміну від більшості країн, де «регуляторна гільйотина» була застосована лише раз, в Україні цей механізм застосовано втретє. Однак кількість застосування такого інноваційного механізму не вплинула на якість і показники бізнес-клімату, який так і не вдалося покращити.

Проблеми та помилки виявлені під час першого застосування «регуляторної гільйотини» повторилися під час другого та третього. Саме тому виникає необхідність дослідити фактори, які вплинули на результативність «регуляторної гільйотини» в Україні.

Метою статті є аналіз факторів, які вплинули на результативність прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих посадовими особами та органами місцевого самоврядування («регуляторної гільйотини»), вироблення рекомендації, які дозволять урахувати можливий позитивний та негативний вплив таких факторів й підвищити ефективність цього різновиду реформ.

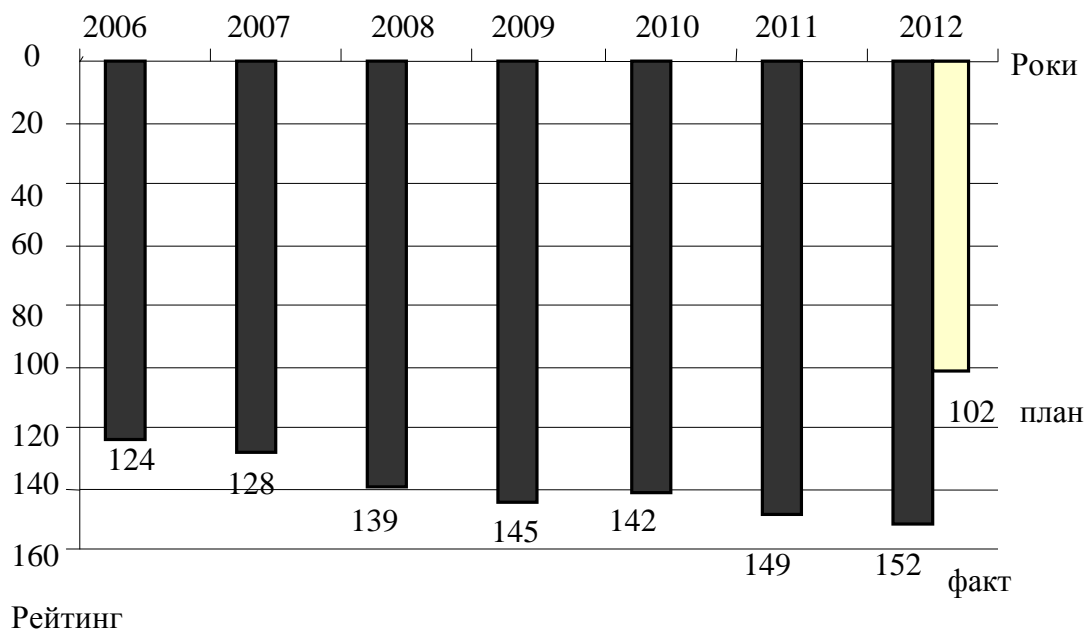
Виклад основного матеріалу. Проведення регуляторних реформ, зазвичай, призводить до поліпшення бізнес-клімату в країні та сприяє створенню позитивного інвестиційного іміджу. Певним чином проведення регуляторних реформ стало стандартом як для країн з розвинутою економікою, так і для країн, що розвиваються та намагаються зайняти своє місце на одному щаблі із найбільш розвинутими країнами світу. ОЕСР розробила відповідні рекомендації та щорічно звітує про кількість і якість регуляторних реформ, яких протягом 2011 р. було проведено понад 250. Найбільш успішними країнами у проведенні регуляторних реформ минулого року стали: Марокко, Молдова, колишня Югославська Республіка Македонія, Сан-Томе та Принсіпі, Латвія, Кабо-Верде, Сьєрра-Леоне, Бурунді, Соломонові Острови, Республіка Корея, Армєнія та Колумбія. Важливим є те, що переважна більшість із перелічених країн є країнами із низьким або нижче середнього рівнем доходу [17]. Така популярність подібних реформ у країнах, що розвиваються свідчить про значний потенціал для створення сприятливих умов для бізнесу й зростання національної економіки за умови успішної реалізації подібних реформ. Також у країнах із низьким або нижчим за середній рівень доходу понад 40 % регуляторних реформ покращують такі інститути, як суди, кредитні бюро, а також режими розв'язання неплатоспроможності.

У підрозділі «Дерегуляція та розвиток підприємництва» Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» комітет з економічних реформ при Президентові України поставив амбітну мету – поліпшення бізнес-клімату в Україні. Індикатором успіху визначено: «підвищення позиції України в міжнародному рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу – 2012» за простотою ведення бізнесу на 40 позицій, зі 142-го на 102-е місце зі 183-х країн» [16]. Однак результати звіту Світового банку за 2012 р. засвідчили, що

Україна у порівнянні з 2006 р. втратила 28 позицій. На даний час ми за цим показником поступаємося Алжиру (148); Гамбії (149); Буркіна-Фасо (150); Ліберії (151).

Це безпрецедентне падіння України в міжнародному рейтингу відбувається незважаючи на проведення реформи дерегулювання, яка була ініційована Президентом України В.Ф. Януковичем. Такий результат не відповідає усталеній світовій практиці, коли після проведення реформи дерегулювання країна стрімко поліпшує свої показники у цьому рейтингу, наприклад: Сінгапур, Грузія та ін.

Ураховуючи той факт, що де-факто та де-юре реформа дерегулювання у вигляді прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих посадовими особами та органами місцевого самоврядування закінчилася, а запланований результат (102 місце у рейтингу простоти ведення бізнесу) не був досягнутий (фактично 152), можна зробити припущення, що дана реформа не була успішною (рисунок). Тож постає завдання визначення факторів, що вплинули на результативність даної реформи та зумовили її провал.



Динаміка рейтингу України згідно з дослідженнями Doing Business 2006 – 2012 рр.

З метою дослідження факторів, що вплинули на реформу дерегулювання, доцільно ґрунтовніше дослідити саму реформу. Так, у 2004 р. набрав чинності Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яким встановлено, що всі нормативні документи, які регламентують господарську діяльність мають обговорюватися з громадянами. Зрозуміло, що на державному рівні найбільш масштабні та важливі акти приймає Верховна Рада України. Водночас депутати за 8 років існування цього закону так і не змогли внести зміни до Регламенту Верховної Ради України, щоб привести його у відповідність до норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Таким чином, депутати систематично порушують чинне законодавство, яке самі ж ухвалюють.

Одним з основних обов'язків регуляторних органів (до яких належить Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та ін.) є підготовка спеціального документа – аналіз регуляторного впливу. В аналізі регуляторного впливу його розробник має навести: обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики. Тобто відсутність аналізу регуляторного впливу дозволяє депутатам ініціювати та приймати неефективні, економічно недоцільні та необґрунтовані регуляторні акти. Така бездіяльність депутатів Верховної Ради України призводить до прийняття регулювань, що шкодять бізнесу, найманим працівникам та пересічним громадянам, зменшення надходження до державного та місцевого бюджетів, поширення корупції і, відповідно, зниження позицій України в міжнародному рейтингу за простотою ведення бізнесу.

Поступово зменшується й обсяг відносин, на які поширюється дія регуляторного закону. Так, з 13 січня 2012 р. з-під його дії виведені всі документи, якими встановлюються або затверджуються ціна або тарифи на комунальні послуги. Таким чином, громадяни втратили один із найбільш дієвих механізмів впливу на владу та комунальні підприємства. У сучасній історії України вистачає прикладів, коли мешканці об'єдналися та завдяки механізму регуляторної політики успішно захищали свої права

від свавілля комунальників, недопускаючи безпідставного підвищення комунальних тарифів. Зараз громадян позбавили такої можливості.

Безперечно, значна кількість законопроектів розробляється у профільних міністерства і відомствах, а потім подається до Верховної Ради України від імені Кабінету Міністрів України. У такому випадку, зазвичай, виконуються всі обов'язкові процедури, у тому числі регуляторні. Інша річ, що процедури виконуються в органах виконавчої влади суто формально. Але народні депутати України також є суб'єктами права законодавчої ініціативи і самостійно розробляють законопроекти, інколи вносять важливі зміни «з голосу» у сесійній залі. У такому разі лобістам немає потреби проходити «всі кола» регуляторної процедури в міністерстві, достатньо знайти «поступливого» депутата, який за відповідну винагороду зареєструє потрібний законопроект. Як наслідок, частина органів виконавчої влади імітують виконання вимог цього закону, а органи місцевого самоврядування взагалі ігнорують його.

Згідно з загальноприйнятими визначеннями терміна «фактор», наведеному в енциклопедичному словнику, – це причина, рушійна сила будь-якого процесу, явища, що визначає його характер або окремі його риси [19]. Тобто для досягнення мети даної статті важливо дослідити процес проведення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих посадовими особами та органами місцевого самоврядування. Почнемо розгляд з аналізу інституційного забезпечення «регуляторної гільйотини» 2011 р. Зокрема, розглянемо процес підготовки законопроекту та проаналізуємо його зміст і умови його прийняття.

Зробимо припущення, згідно з яким передумови результатів реформи дерегулювання 2011 р. в Україні були закладені вже в самому законопроекті. Цілком логічним буде зробити припущення, що передумови неналежного виконання можуть бути закладені ще на етапі підготовки реформи. У нашому випадку на етапі розробки законопроекту. Проект Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» не став гарним прикладом або еталоном нормопроєктувальної техніки. На експертному рівні законопроект отримав негативну оцінку Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. Обидва управління запропонували відхилити проект, як такий, що не відповідає вимогам, що ставляться до закону, а також зміст якого не відповідає загальним вимогам до змісту

закону як нормативно-правового акта держави та законодавчо закріпленим принципам здійснення місцевого самоврядування.

Також у висновку було зафіксовано, що новели нового закону суперечать одному з основоположних принципів місцевого самоврядування, закріпленому у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме принципу правової і організаційної самостійності місцевого самоврядування, що полягає в самостійному виборі органами місцевого самоврядування шляхів реалізації власної компетенції, у тому числі щодо виконання норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Таким чином, вже на етапі підготовки інституційного забезпечення «регуляторної гільйотини» були закладені передумови для її ігнорування виконавцями – посадовими і службовими особами місцевого самоврядування. Недосконале інституційне забезпечення стало першим фактором який негативно вплинув на процес проведення «регуляторної гільйотини» у 2011 р.

На даний час відсутні уніфіковані та науково-обґрунтовані терміни проведення «регуляторної гільйотини», тому уряд або парламент кожної країни визначає їх самостійно, з урахуванням масштабів реформи та наявних ресурсів. У п. 2 висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України зазначено, що причини, за якими органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні у прискореному порядку переглянути всі прийняті ними регуляторні акти, відсутні. Це може свідчити про відсутність розуміння авторами законопроекту масштабів проблеми, яку намагалися розв'язати шляхом прийняття нового закону. За умови відсутності теоретично обґрунтованих термінів, а також без уявлення про масштаб проблеми автори законопроекту запропонували провести регуляторну гільйотину протягом 90 днів без будь-якого обґрунтування.

На недоцільності суттєвого скорочення терміну проведення «регуляторної гільйотини» ми наголошували в попередніх публікаціях. Практика проведення «регуляторних гільйотин» за кордоном засвідчила, що подібні реформи можуть тривати від 12 до 18 місяців, а інколи й більше. У першу чергу це пов'язано наскільки «глибокою» є реформи. Наприклад, якщо під час реформи будуть переглянуті документи, прийняті протягом попереднього року, – це буде один термін, якщо протягом 20 – 30 попередніх років, то це буде зовсім інший термін. На відміну від

закордонного досвіду українські реалії дали світу приклад, що подібні реформи «можна» проводити протягом 45 або 90 днів, однак за такої тривалості позитивний результат від реформи стає негарантованим. Тобто відсутність науково обґрунтування терміну проведення «регуляторної гільйотини», узгодженого із масштабом проблеми, її причинами і наслідками, стало другим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.

На термін проведення впливає наявність підготовленого персоналу, який розуміє мету реформи та досконало ознайомлений із її технологією. Ураховуючи, що «регуляторна гільйотина» не є українським винаходом, а за прийнятою в економіці й державному управлінні термінологією є «трансплантованим інститутом», вітчизняні розробники реформи та її виконавці мали б отримати поради, настанови або рекомендації від її авторів. У 2005 р. зустрічі з авторами реформи були організовані на найвищому державному рівні. Координацією цього процесу здійснював Держкомпідприємство. Також у 2005 р. навіть у документах щодо запровадження «регуляторної гільйотини» була передбачена підготовка кадрів, незважаючи на той факт, що саме в цей період було звільнено майже 20 тис. державних службовців. Натомість у 2011 р. про підготовку взагалі «забули». Хоча значна кількість посадових осіб місцевого самоврядування була призначена після виборів у жовтні 2010 р. і не мала достатніх знань і навичок для належної реалізації подібної реформи. Брак підготовленого персоналу, посадових осіб органів місцевого самоврядування для проведення «регуляторної гільйотини» стало третім фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.

Важливим є ресурсне забезпечення, без якого жодна реформа не буде успішною. Якщо для центральних та місцевих органів виконавчої влади майже не виникало проблем із тиражуванням копій документів у друкованому та електронному вигляді для членів робочих груп, то для органів місцевого самоврядування, особливо сільських рад, це фактично стало неможливим. Тобто банальна відсутність у достатній кількості офісного паперу призводила до затримок із реалізацією окремих етапів реформи. Повна відсутність або брак необхідних ресурсів в органах місцевого самоврядування для проведення «регуляторної гільйотини» стало четвертим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.

Не були враховані особливості притаманні виключно рівню місцевого самоврядування, зокрема те, що регуляторні органи на цьому рівні складаються з голови сільської, селищної, міської рад, виконавчих органів сільської, селищної, міської рад, районних рад у містах, районних та обласних рад. Відповідно різняться й повноваження цих органів у сфері здійснення державної регуляторної політики.

На неврахуванні особливостей органів місцевого самоврядування та сучасних змін у структурі органів влади в Україні було наголошено у пропозиціях Президента України до Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування». Так, не було враховано, що ліквідовані районні державні адміністрації у м. Києві, що унеможливило реалізацію «регуляторної гільйотини» належним чином.

Робота сільських, селищних та міських рад здійснюється сесійно, а сесії місцевих рад не проводяться щомісячно, що також унеможливило своєчасне (протягом терміну встановленого законом) скасування або внесення змін до регуляторних актів. Неврахування особливостей діяльності органів місцевого самоврядування стало п'ятим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.

У Законі України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» не були враховані можливі негативні наслідки від скасування регуляторних актів. Найбільш поширеним регуляторним актом на рівні місцевого самоврядування є рішення про затвердження ставок місцевих податків і зборів [1; 3]. Як відомо, органи місцевого самоврядування зазвичай приймали такі акти із порушеннями процедури, тобто поліпшити зміст даних регуляторних актів шляхом внесення змін було неможливо. Єдиним шляхом для вирішення цієї проблеми мало стати внесення регуляторного акта до третього переліку – прийняття рішення про його скасування – розробка нового проекту регуляторного акта та виконання всіх процедур встановлених чинним законодавством.

Однак усі нормативні акти з оподаткування мають прийматися також з урахуванням положень податкового кодексу. Таким чином, скасування регуляторних актів призвело б до зменшення надходжень до місцевих бюджетів, а приватні підприємці мали б право вимагати відшкодування раніше сплачених податків, що призвело б до колапсу системи місцевих фінансів.

Достатньо поширеним порушенням процедури підготовки регуляторних актів в органах місцевого самоврядування є відсутність затвердженого плану діяльності з підготовки регуляторних актів. Наслідком відсутності цього документа є неможливість протягом року розробляти і приймати регуляторні акти. Таким чином, після скасування регуляторного акта орган місцевого самоврядування або посадова особа не мали б змоги прийняти новий регуляторний акт. У разі прийняття регуляторного акта за відсутності плану це призводило б до укорінення порушень й систематичного порушення одного з основних принципів державної регуляторної політики – передбачуваності.

Тобто неврахування можливих ризиків та негативних наслідків від скасування регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, стало шостим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи, або навіть стало прикладом усунення порушень шляхом здійснення нового порушення.

На відміну від застосування «регуляторної гільйотини» у 2005 та 2008 рр., у 2011 р. масштаб реформи був значно більшим. У даному випадку ми розуміємо не лише кількість регуляторних органів, які мали проводити «регуляторну гільйотину», а також їх територіальну віддаленість та проблеми із комунікацією.

Зокрема, одночасно «регуляторну гільйотину» мали провести:

- у 459 містах (міські голови, міські ради та їх виконавчі комітети);
- 885 селищах міського типу (селищні голови, селищні ради та їх виконавчі комітети);
- 783 селищах (селищні голови, селищні ради та їх виконавчі комітети);
- 10 276 селах (сільські голови, сільські ради та їх виконавчі комітети).

Тобто загальна кількість регуляторних органів, акти яких підлягали прискореному перегляду становила 20 – 30 тис. Однак численність регуляторних органів не вплинула на строки проведення «регуляторної гільйотини». Неврахування масштабу реформи та, відповідно, не введення часових коректив або прив'язки до виконання окремих етапів стало сьомим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.

Проведення експерименту дозволило б з'ясувати найбільш типові порушення, встановити обсяги, потрібні ресурси, особливості, притаманні органам місцевого самоврядування і відповідно розробити більш адаптовані рекомендації для виконавців.

Згідно з останніми дослідженнями про рівень інформатизації сільських та селищних пунктів можна констатувати, що для переважної більшості органів місцевого самоврядування вільний доступ до мережі Інтернет залишається бажаною, а не реальною можливістю. Надзвичайно стислий графік проведення «регуляторної гільйотини», відсутність консультацій, прикладів, посібників з проведення реформи, а також затримки Держпідприємництва з оприлюдненням методичних рекомендацій призвели до реалізації реформи в умовах відсутності консультаційної підтримки. Хоча така реформа могла б виграти, якби були створені «гарячі лінії», «оперативні роз'яснення», форуми тощо.

Низький рівень інформатизації та відсутність мережі Інтернет у сільських територіях, відсутність безперервного зв'язку стало восьмим фактором, що негативно вплинуло на результативність реформи.

Під час першого застосування «регуляторної гільйотини» у 2005 р. було організовано щотижневе звітування (селекторні наради) керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, що дозволяло оперативно відстежувати хід просування реформи. У 2011 р. подібне звітування не було реалізоване взагалі.

Натомість система звітування була організована не досконало. Усі сільські та селищні ради мали подавати свої переліки та стислі обґрунтування до райдержадміністрацій, міста обласного значення – до облдержадміністрацій. Районні та обласні державні адміністрації, у свою чергу, передавали отримані документи до Держкомпідприємництва. Відбувалося «каскадне звітування», що могло призвести до втрати даних на будь-якому етапі й відповідно до обробки в кінцевого користувача невірної або неповної інформації.

Тобто була відсутня можливість оперативного відстеження ходу реалізації реформи та внесення коректив, координації зусиль, аналізу актуальних проблем та вироблення шляхів їх розв'язання, що стало дев'ятим фактором, який негативно вплинуло на результативність реформи.

Напередодні реалізації «регуляторної гільйотини», відповідно до указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 був ліквідований Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. Тобто був ліквідований спеціально уповноважений орган з питань регуляторної політики, який мав не лише відповідати за

реалізацію цієї реформи, але й брати активну участь у її проведенні. Ліквідація Держкомпідприємництва негативно вплинула на проведення «регуляторної гільйотини» у 2011 р. Навіть через рік після завершення «регуляторної гільйотини» неможливо отримати інформацію про результати цієї реформи. Ліквідаційна комісія, що працює у Держкомпідприємництва, не надає відповідей і рекомендує звертатися до Міністерства економічного розвитку та торгівлі України.

Ліквідація органу виконавчої влади, який мав відповідати за реалізацію реформи, стала десятим фактором, який негативно вплинув на її хід та результативність.

Під час першого застосування «регуляторної гільйотини» у практику органів влади був введений обов'язок формування робочих комісій на паритетних засадах. Тобто одна половина комісії – це представники органу влади, а інша – представники громадських організацій і підприємці. Проблем із залученням представників з другого та третього секторів майже не виникало ані в центральних органах виконавчої влади, ані в обласних державних адміністраціях. Певні проблеми із кількістю та якістю виникали на рівні райдержадміністрацій.

Як відомо із досліджень інституційної спроможності третього сектору, громадські організації переважно зареєстровані у м. Києві та в обласних центрах. Значно менше їх у районних центрах і майже відсутні громадські організації в сільських та селищних пунктах. Ще менше професійних громадських організацій, члени яких є фахівцями з економіки, державного управління, права, аналізу державної політик, оцінки політик і програм. І ще менше фахівців на базовому рівні місцевого самоврядування, які є фахівцями з державної регуляторної політик, і здатні самостійно і фахово визначити чи є нормативно-правовий акт регуляторним, проаналізувати його регуляторний вплив і запропонувати альтернативи, перевірити дотримання принципів державної регуляторної політики та її процедури.

Під час запровадження «регуляторної гільйотини» у 2011 р. вимога щодо паритету була збережена, однак не була врахована практична відсутність інститутів громадянського суспільства в селах та селищах. Також була нереальною реалізація повторної експертизи регуляторних актів ліквідованим Держкомпідприємництва. Так само як і участь фахівців Держпідприємництва у роботі робочих комісій в районних та облдержадміністраціях.

Тобто під час підготовки реформи її розробники не врахували, що в органах місцевого самоврядування, більшість з яких це сільські та селищні ради, можуть виникнути серйозні проблеми із формування робочих комісій відповідно до методичних вимог Держпідприємництва. У сільських радах переважно відсутні фахові юристи та аудитори, представники бізнес-асоціацій, об'єднань роботодавців, галузевих фахівців та об'єднання підприємців. З громадських організацій найбільш поширеною є організація ветеранів, що не дозволяє забезпечити належне проведення реформи і є одинадцятим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.

Протягом реалізації «регуляторної гільйотини» неодноразово порушувалися питання, починаючи з якого року регуляторні акти мають розглядатися: за 2010 р, з 2005 р., з 2008 р. або з 1991, або з 1932 чи 1924? Більшість членів робочих комісій утворених при органах місцевого самоврядування, так і не зрозуміли, регуляторні акти прийняті за який період необхідно було переглянути. Наприклад, у Дніпропетровській міській раді переглядалися документи, прийняті після 2005 р. Ця дата обґрунтовувалася, тим фактом, що саме в цьому році було здійснено перегляд за попередній період.

Практика реалізації «регуляторної гільйотини» у 2011 р. засвідчила, що в органах місцевого самоврядування відсутня практика відстеження діючих та скасованих нормативно-правових актів. На початковому етапі реформи переважна більшість органів місцевого самоврядування працювала над створенням переліків усіх діючих нормативних актів. Ускладненням стало те, що частина таких актів була передана до архівів.

Головною особливістю «регуляторної гільйотини» у 2011 р. стало те, що під перегляд мали потрапити всі чинні станом на 11 січня 2011 р. регуляторні акти. Тобто під таке визначення міг потрапити будь-який регуляторний акт, прийнятий за весь період існування органу місцевого самоврядування. Однак на законодавчому рівні процедуру прийняття регуляторних актів для органів місцевого самоврядування було запроваджено лише з 14 січня 2004 р. Таким чином, усі діючі акти, прийняті посадовими особами та органами місцевого самоврядування до 14 січня 2004 р. мали бути скасовані, бо вони приймалися без дотримання встановленої законодавством процедури.

Під час підготовки реформи її розробники не врахували існуючі умови та усталену практику діяльності органів місцевого самоврядування, відповідно не були розроблені й нормативно закріплені механізми упередження негативних факторів, що

також стало дванадцятим фактором, який негативно вплинув на результативність реформи.

Авторами законопроекту не було враховано, що регуляторні акти взагалі не оприлюднювалися у друкованих засобах масової інформації і населення не мало уявлення про зміст таких актів. Також були відсутні реєстри регуляторних актів посадових осіб та органів місцевого самоврядування і взагалі майже не здійснювалася робота з відстеження й актуалізації переліку діючих нормативно-правових актів. До цього також слід додати, що навіть через рік після закінчення «регуляторної гільйотини» посадові особи органів місцевого самоврядування не мали чіткого уявлення про ознаки регуляторного акта і не могли відрізнити регуляторний акт від нерегуляторного.

Щойно призначені люди, після виборів восени 2010 р. уперше стикалися із терміном «регуляторний акт» та майже не мали уявлення про процедуру прийняття таких актів і чим вона відрізнялася від прийняття інших актів. Розробники «регуляторної гільйотини» також не врахували, проблему неналежного виконання чинного законодавства, що стала головною ознакою вітчизняної практики державного управління, зокрема поширення у вітчизняних органах влади щонайменше трьох технологій невиконання Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме: імітація, ігнорування та «м'яке виконання». Тобто робочі комісії, створені переважно зі службових осіб місцевого самоврядування, під час аналізування регуляторних актів мали віднайти докази відповідності його принципам державної регуляторної політики, за умови, що під час розробки проекту цього регуляторного акта його розробники навіть не здогадувалися про існування таких принципів й відповідно не враховували їх.

«Регуляторна гільйотина», запроваджена в Україні у 2011 р., не відповідала технології проведення подібних реформ. Зокрема, для аналізу регуляторних актів мали бути створені три окремі комісії, а не одна. При цьому одна з комісій мала на 100 % складатися із підприємців, друга – з посадовців, а третя – 50 % підприємців і 50 % посадовців. Посадовці мали обґрунтувати регуляторні акти, які доцільно залишити. Підприємці мали обґрунтовувати акти, які найбільше заважають або шкодять бізнесу. Третя група була погоджувальною, як апеляційна структура та зважувала на аргументи

двох попередніх груп й на підставі такого порівняльного аналізу приймала остаточне рішення про майбутнє регуляторного акта.

Неврахування технологічних особливостей реформи, відсутність «авторського нагляду» стало чотирнадцятим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.

Законопроект став прикладом «акційного» підходу до розв'язання актуальної проблеми в практичній діяльності органів місцевого самоврядування. За результатами реалізації вимог даного закону в Україні не створювалася практика системного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Відсутність системного підходу та послідовності в розв'язанні проблем державного управління або місцевого самоврядування призводить до повторення цих проблем у майбутньому. Зазвичай масштаби проблеми під час повторного її виникнення суттєво збільшуються, що вимагає збільшення ресурсів на її розв'язання. (Наприклад, тривалий ямковий ремонт автодоріг призводить до непридатності такої автодороги для використання і необхідності виділення значної кількості коштів для ремонту усієї автодороги. З іншого боку, систематичне та послідовне проведення капітального ремонту окремих ділянок автодороги дозволить підтримувати її значно більш тривалий час у придатному стані, а також дозволить уникнути значних одномоментних витрат).

Не було проаналізовано результати попередніх прискорених переглядів і відповідно не були внесені корективи або зміни, що призвело до повторення та поглиблення негативних наслідків. На відміну від більшості нормативно-правових актів, даний закон був розрахований на одноразове використання, що є непридатним для законодавчих актів. Тобто загальний життєвий цикл даного закону становив лише 120 днів.

Зважаючи на певну інерційність органів місцевого самоврядування та відсутність будь-якої відповідальності за порушення або невиконання вимог Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування», не слід було очікувати значних результатів від такої реформи.

Висновки. У результаті проведеного дослідження можна зробити припущення, що систематичне неврахування визначених у даній статті факторів, їх позитивного або негативного впливу здатні не лише суттєво вплинути на перебіг реформи та знівелювати

позитивні результати, а й дискредитувати саме ідею «дерегулювання» господарської діяльності. Як наслідок, вітчизняний бізнес буде скептично ставитися до чергового поліпшення умов ведення бізнесу, ініційованого на найвищому рівні.

Вітчизняні підприємці, не отримуючи стимулів для розвитку або розширення своєї діяльності в Україні, змушені будуть шукати можливості для виведення свого бізнесу за межі країни або згортати його. Подібна практика дасть сигнал для закордонних інвесторів, що бізнес-клімат в Україні погіршується. Натомість урахування існуючого досвіду та визначених у статті факторів дозволить провести реформу дерегулювання більш результативно.

Подальші розвідки в даному напрямку доцільно проводити з питань створення механізму для дієвого діалогу влади, бізнесу та громадськості, якнайширшого залучення громадських експертів, незалежних фахівців, науковців до процесу вироблення та обговорення реформ у сфері господарської діяльності.

Проведення подальшої деталізації факторів є недоцільним. Більш доцільним є вироблення рекомендацій, які дозволять якісно змінити визначені у статті фактори так, щоб змінити на позитивні. Тобто в разі застосування в майбутньому подібного різновиду «регуляторної реформи» варто враховувати визначені в даній статті фактори, що дозволить підвищити результативність подібних реформ. Доцільним також є проведення експерименту, підготовки порадики для реформаторів, дорожньої карти, дороговказу, інструкції, у яких би проводився аналіз факторів, що мають позитивний та негативний вплив.

Перспективним напрямом для подальших наукових досліджень є аналіз «інституційних пасток» «регуляторної гільйотини», а також здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. **Вплив** діяльності органів місцевого самоврядування Дніпропетровської області на розвиток підприємництва : аналіт. звіт / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : Моноліт, 2011. – 170 с.

2. **Зведена** інформація про виконання Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого

самоврядування» (станом на 30.05.2011) – Режим доступу :
www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=201383&cat_id=185968.

3. **Здійснення** державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування : практ. посіб. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : Моноліт, 2012. – 100 с.

4. **История** одноразового закона – Режим доступу :
www.dcesrp.ho.ua/doc/Litvinov_istoria_onorazoviy_zakon.pdf.

5. **Літвінов О.В.** Актуальні проблеми здійснення державної регуляторної політики в Україні / О. В. Літвінов // Держ. упр. та місц. самоврядування : тези VIII міжнар. наук. конгресу, Харків, 27 – 28 берез. 2008 р. – Х. : Магістр, 2008. – С. 42 – 44.

6. **Літвінов О.** Досвід проведення регуляторних реформ у державах-членах ЄС: рекомендації для України / Олексій Літвінов // Акт. пробл. європ. та євроатлант. інтеграції України : матеріали 3-ї регіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 18 трав. 2006 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – С. 29 – 34.

7. **Літвінов О. В.** Досвід упровадження «регуляторної гільйотини» в Україні / О. В. Літвінов // Держ. упр.: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – К. : НАДУ, 2005. – № 2. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journalses/Dutp/2005-2.

8. **Літвінов О.** Регуляторна гільйотина: недоліки та переваги / Олексій Літвінов // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 27 – 35.

9. **Літвінов О.** Удосконалення законодавчого забезпечення державної регуляторної політики / Олексій Літвінов // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 4 (30). – С. 209 – 219.

10. **Ляпін Д.** Удосконалення системи державного управління як чинник належного виконання законодавства в Україні / Дмитро Ляпін, Олексій Літвінов // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3 (25). – С. 135 – 147.

11. **Методичні** рекомендації щодо проведення аналізу регуляторних актів. – Режим доступу :
www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=173436&cat_id=173414.

12. **Методичні** рекомендації щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів. – Режим доступу : www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=173443&cat_id=173414.

13. **Про деякі** заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики : указ Президента України від 1 черв. 2005 р. № 901/2005. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

14. **Про засади** державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

15. **Про затвердження** методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2004 р. № 308 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – Ст. 612.

16. **Про прискорений** перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування : Закон України від 14 груд. 2010 р. № 2784-VI. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.

17. **Согласно** докладу Всемирного Банка, все больше стран реализовали реформы в сфере предпринимательской деятельности в 2010 – 2011 годах. – Режим доступа : www.russian.doingbusiness.org/press/press-releases/2011/press-release-global.

18. **Узагальнена** інформація щодо виконання Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» (станом на 14.10.2011). – Режим доступу : www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243183&cat_id=185968.

19. **Фактор** в Энциклопедическом словаре. – Режим доступу : www.tolkslovar.ru.

20. **Doing Business 2012: Doing Business in a More Transparent World.** – Access mode : www.doingbusiness.org/reports/global-reports.

21. **Scott H. Jacobs.** The Golden Age of Regulation / H. Jacobs Scott. – Access mode : www.dundee.ac.uk/cepmlp/journal/html/vol7/article7-13.html.

22. **Scott H. Jacobs.** The Second Generation of Regulatory Reforms / H. Jacobs Scott. – Access mode : www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/jacobs.htm.