

УДК 352:332.14

О. С. ЖУЛІНСЬКА

## ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Проведено аналіз особливостей кожного етапу реалізації державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування. Визначено проблеми кожного етапу. Окреслено напрями подальшого розвитку шляхів покращання реалізації регуляторної політики на місцевому рівні.*

**Ключові слова:** державна регуляторна політика; органи місцевого самоврядування; паспортизація регуляторних актів; відстеження результативності.

*The analysis of every stage of state regulatory policy implementation by local governments has been done. The problems of each stage have been defined. Directions of further ways of development and improvement of the regulatory policy implementation at the local level have been designated.*

**Key words:** state regulatory policy; local government; certification of regulatory acts; tracking performance.

Для покращання соціально-економічного розвитку регіонів протягом останніх років активно ведеться робота зі спрощення регуляторного середовища для бізнесу: знижено адміністративні бар'єри "входу" підприємців на ринок, відкрито єдині реєстраційні офіси, які здійснюють державну реєстрацію суб'єктів господарювання за принципом "єдиного вікна", розширено доступ суб'єктів малого підприємництва до кредитних і фінансових ресурсів, скорочено кількість і впорядковано процедуру державного контролю за проведенням контрольно-наглядових заходів. Упровадження запропонованих заходів стало пріоритетом органів місцевого самоврядування [11]. Але у зв'язку з відсутністю задекларованого та чітко відпрацьованого механізму реалізації регуляторної політики на місцевому рівні виникає багато непорозумінь, і як наслідок недосягнення цілей, які ставить держава у сфері регуляторної політики.

Заявлена тематика дослідження перебуває на перехресті кількох наукових напрямків: державного управління, економічної політики, розвитку публічної влади. Проблемні питання впровадження державної регуляторної політики стали предметом досліджень Ю. Сханурова, О. Кужель, К. Ляпіної, В. Нанівської та інших авторів. Окремі питання реалізації регуляторної реформи висвітлені в роботах Д. Ляпіна. Значний внесок у розвиток наукового обґрунтування реалізації регуляторної політики зробили О. Літвінов, Т. Кравцова, М. Погрібняк, С. Кулик та ін. Водночас необхідно зауважити про незначну кількість публікацій щодо

вдосконалення механізму реалізації державної регуляторної політики саме органами місцевого самоврядування.

Мета статті полягає у визначенні особливостей механізму реалізації державної регуляторної політики на місцевому рівні, проблем, які потрібно вирішити, а також в обґрунтуванні шляхів їх вирішення.

Підготовка й ухвалення органами місцевого самоврядування власних розпорядчих рішень з упровадження й забезпечення дотримання регуляторного законодавства є одним з ключових індикаторів ефективного підходу до побудови системи регуляторного менеджменту з урахуванням існуючої конфігурації ресурсів і господарських особливостей територій і міст. Конкретизація практичних заходів забезпечує ефективну і якісну реалізацію регуляторної політики на місцевому рівні. Але через рекомендаційний характер норм регуляторного законодавства для органів місцевого самоврядування не склалося сталої практики ухвалення ними рішень щодо впровадження заходів із забезпечення здійснення державної регуляторної політики. Схематично механізм реалізації регуляторної політики зображено на рисунку.

Етап 1. Розробка, прийняття та оприлюднення плану з підготовки проєктів регуляторних актів на наступний рік\*

Етап 2. Розробка проєкту регуляторного акту разом з аналізом регуляторного впливу

Етап 3. Опублікування повідомлення про оприлюднення проєкту регуляторного акту

Етап 4. Оприлюднення проєкту регуляторного акта з аналізом регуляторного впливу

Етап 5. Прийняття та опрацювання зауважень і пропозицій. Їх врахування або обґрунтоване відхилення

Етап 6. Погодження на депутатських комісіях або виконкомі проєкту регуляторного акту, обговорення, розгляд, прийняття, відхилення або направлення на доопрацювання

Етап 7. Оприлюднення регуляторного акта

Етап 8. Базове відстеження і подальші (повторне і періодичні) відстеження результативності регуляторного акта

Етап 9. Перегляд регуляторного акта (внесення змін в разі необхідності)

\*Внесення змін в плани підготовки проєктів регуляторних актів протягом року.

Рисунок. Послідовність етапів здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування

Недосконалість механізму реалізації регуляторної політики є очевидною при щоденній практичній її реалізації. Перша прогалина вбачається в недосконалості кадрового забезпечення. Згідно зі ст. 31 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, місцеві ради можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покласти ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради (відповідальну постійну комісію), а виконавчі органи місцевих рад з метою реалізації повноважень щодо здійснення державної регуляторної політики повинні створювати у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покласти реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради (відповідальні структурні підрозділи) [9, с. 55].

Проте законодавство не зобов’язує регуляторні органи оприлюднювати інформацію про здійснений ними розподіл повноважень з реалізації державної регуляторної політики – визначені відповідальні постійні комісії рад, відповідальні структурні підрозділи та відповідальних посадових осіб. У зв’язку з цим на місцевому рівні не склалися активної практики розміщення на відкритих офіційних веб-ресурсах місцевих органів влади довідкової інформації про стан розподілу повноважень з реалізації державної регуляторної політики в структурі органів місцевого самоврядування. У свою чергу це не сприяє створенню прозорості та відкритої процедури регуляторної політики і дає можливість уникнути відповідальності в разі її порушення. На сайтах органів місцевого самоврядування майже не розміщується інформація про контакти дані підрозділів і осіб, що відповідальні за реалізацію регуляторної політики [6, с. 276; 12].

Законодавством України передбачено ще одну процедуру забезпечення відкритості і прозорості регуляторної політики на рівні міста, а саме: звітування міського голови перед міською радою. Крім того, звіт міського голови повинен оприлюднюватися в місцевих ЗМІ. Зазначена процедура звітування є інструментом громадського контролю і оцінки стану реалізації регуляторної політики, а також детектором виявлення проблем у сфері господарських відносин. Оскільки звіт міського голови затверджується рішенням місцевої ради, то рішення про його заслуховування й затвердження стає невід’ємним документом у загальному реєстрі рішень ради з питань регуляторної політики. Але, як показує практика, звітування зводиться до звичайної констатації кількісних результатів проведення регуляторної політики, однак поза увагою залишаються її якісні показники та проблеми [1].

Одним з найважливіших етапів, на нашу думку, є планування регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування. Процедура планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів установа ст. 7 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, згідно з вимогами якої регуляторні органи повинні затверджувати

плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року [1]. Ця ж норма закону встановлює форму плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, який повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів і підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів. Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них повинні оприлюднюватися не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Планування регуляторної діяльності – один з напрямів реалізації державної регуляторної політики, який, порівняно з іншими регуляторними процедурами, більш-менш успішно впроваджується на місцевому рівні.

Недоліками планування регуляторної діяльності на місцевому рівні та розкриття інформації про здійснені процедури планування є:

- установа досить нечітких строків підготовки проектів регуляторних актів;
- затвердження досить обмеженої кількості проектів регуляторних актів, запланованих для прийняття протягом року та внесення іноді досить численних змін до річного плану вже в самому процесі здійснення регуляторної діяльності. Це достатньо поширена практика, але досить тривала в часовому вимірі [10, с. 147].

Ст. 7 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” надає право регуляторному органу вносити проект регуляторного акта до річного плану навіть у день його оприлюднення, що в результаті:

- суттєво зменшує ефективність процедури планування, призводить до порушення принципу передбачливості регуляторної політики, визначеного ст. 4 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”;
- змушує суб’єктів господарювання, їх об’єднання ретельно й постійно відстежувати діяльність регуляторних органів, які фактично в будь-який час можуть внести до плану й оприлюднити несподівані регуляторні ініціативи;
- не дає змоги суб’єктам господарювання своєчасно реагувати на зміни регуляторного середовища, відповідним чином планувати свою господарську діяльність, готувати обґрунтовані зауваження і пропозиції до заздалегідь не запланованих проектів регуляторних актів, а внесених до річного плану перед їх оприлюдненням або в день їх оприлюднення [1].

Таким чином, можна зазначити, що узгоджене планування регуляторної діяльності можна вважати ключовим чинником сталого місцевого соціально-економічного розвитку.

Важливим етапом у забезпеченні реалізації принципів регуляторної політики є оприлюднення інформації щодо її здійснення. На жаль, на місцевому рівні не склалося єдиного підходу до оприлюднення актів з питань регуляторної політики.

Це породжує різну структуру й наповнення місцевих інформаційних ресурсів з регуляторної політики.

Лише на окремих сайтах можна побачити комплексне розміщення інформації щодо здійснення державної регуляторної політики, яке включає:

- законодавче і нормативно-правове забезпечення, місцеві рішення й положення (порядки) щодо підготовки і прийняття проектів регуляторних актів у структурі органу місцевого самоврядування;
- реєстр прийнятих регуляторних актів;
- річні плани підготовки проектів регуляторних актів та плани-графіки відстеження результативності органами місцевого самоврядування;
- інформацію про осіб та підрозділи, які є відповідальними за реалізацію державної регуляторної політики;
- результати моніторингу виконання регуляторного законодавства органами місцевого самоврядування;
- рубрики (форуми), присвячені громадським обговоренням проектів регуляторних актів, які б включали: обговорення в режимі он-лайн; оголошення про оприлюднення проектів регуляторних актів з координатами їх розробників, відповідальних посадових осіб, інформацією про терміни і спосіб подання зауважень і пропозицій, а також відкриті обговорення проектів регуляторних актів; інформацію про підсумки проведених громадських обговорень проектів регуляторних актів;
- методично-довідкові й навчальні матеріали тощо [4].

Обов'язкові процедури підготовки аналізу регуляторного впливу (АРВ) кожного проекту регуляторного акта та відстеження результативності прийнятих регуляторних актів органами місцевого самоврядування встановлено ст. 7 і 10 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Принципове значення має функціональна взаємопов'язаність процедур підготовки АРВ, базового відстеження результативності та наступних процедур відстеження результативності, а отже, й перегляду (зміни або скасування) регуляторного акта в разі недосягнення цілей і показників результативності. Регуляторні процедури у своїй цілісній взаємодії окремих дій і операцій забезпечують управління за цілями і результатами. Для забезпечення достовірності, об'єктивності й точності результатів відстежень необхідно залучати до проведення заходів з відстеження результативності регуляторних актів безпосередніх виконавців регуляторних вимог [8, с. 15–20].

Головною запорукою якості відстеження результативності є активна взаємодія двох секторів – розробників і виконавців вимог акта. Відповідно до законодавства суб'єкти господарювання, їх об'єднання, наукові установи, консультативно-дорадчі органи мають право проводити самостійне відстеження результативності регуляторних актів.

Ст. 9 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” встановлює обов'язковість оприлюднення проектів

регуляторних актів та їх аналізу регуляторного впливу, а головною метою процедури оприлюднення визначається забезпечення одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. При цьому не пізніше як за п'ять днів до оприлюднення проекту із супровідним АРВ має бути опубліковано повідомлення про оприлюднення, яке фактично є основним інформаційним механізмом організації найголовнішої процедури реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності – процедури громадського обговорення регуляторної ініціативи влади – проекту регуляторного акта. Процедура прозорого й відкритого громадського обговорення, розгляду, вивчення і врахування громадських зауважень і пропозицій – це дієвий механізм зовнішнього контролю за регуляторною діяльністю, обмеження адміністративних зловживань і корупції [3, с. 489]. Основними перепонами на цьому шляху є опублікування лише проекту регуляторного акта; відсутність конкретних дат для обговорення тощо. Тобто спостерігається формалізація процесу оприлюднення та обговорення.

Останнім часом активізувалася така форма обговорення, як розгляд на координаційних радах актуальних регуляторних питань.

Якість підготовки регуляторних актів завжди була на першому місці в регуляторній політиці. Цю якість повинні забезпечувати АРВ та відстеження результативності. Законодавством передбачені вимоги до регуляторних актів та АРВ. Зокрема, необхідно:

- визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;

- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;

- визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта;

- визначити цілі державного регулювання;

- визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей;

- аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;

- описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

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

– 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;

– оцінити можливість упровадження 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;

– оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

– обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

– визначити показники результативності регуляторного акта;

– визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття [2; 7].

Останнім часом спостерігається практика формального проведення відстежень результативності. Найбільш поширеними помилками є:

– застосування регуляторними органами спрощеної моделі аналізу вигод та витрат;

– необґрунтованої імітації регуляторними органами неможливостей кількісного обчислення розмірів вигод і витрат;

– зведення важливої процедури аналізу вигод і витрат до спрощеного текстового опису найбільш очевидних і загальних очікуваних вигод і витрат.

Проведення відстежень результативності ставить на мету визначення необхідності подальших змін в регулюванні чи його скасування. Це веде до перегляду регуляторних актів, який здійснюється на підставі ст. 11 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Крім того, в Україні відома практика і прискореного перегляду регуляторних актів.

Як зазначають аналітики, основними недоліками прискореного перегляду регуляторних актів є:

1) порушення усталеної технології “регуляторної гільйотини” в частині встановлення меж, глибини та рівнів перегляду;

2) намагання переглянути всі регуляторні акти загалом без їх належної класифікації та ефективного контролю за їх переглядом;

3) формальний і закритий характер діяльності робочих груп з прискореного перегляду;

4) низький рівень залучення громадськості до процесів перегляду регуляторних актів;

5) низька якість економічного й правового аналізу регуляторних актів;

6) намагання підмінити якісні показники кількісними статистичними даними щодо скасованих регуляторних актів [5, с. 31].

3-поміж великої кількості проблем у сфері регуляторної політики в органах місцевого самоврядування однією з перспектив є впровадження технології інвентаризації й паспортизації проектів та діючих регуляторних актів.

Перспективність цих технологій полягає в тому, що вони дають змогу накопичувати, систематизувати й зберігати всю важливу інформацію про проекти й діючі регуляторні акти, яка необхідна для ефективного виконання регуляторних функцій.

Організаційна технологія інвентаризації та паспортизації проектів регуляторних актів і самих актів, які розглядаються органами місцевого самоврядування, здійснюється на основі типових інвентарних карток проходження адміністративних процедур з підготовки і впровадження регуляторних актів, в яких щодо кожного регуляторного акта фіксуються всі важливі дані, пов'язані з його розробкою, громадським обговоренням, прийняттям, відстеженням результативності, переглядом. До інвентарної картки може включатися також стислий опис результатів також громадських обговорень, врахованих і відхиленних громадських зауважень з аргументацією їх відхилення.

#### Література:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 р. № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 692 с.

4. Заключний звіт: аналіз існуючого стану реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на місцевому рівні та нормативно-правового регулювання у зазначеній сфері. Аналітичний центр “Академія”. Київ. – 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eep.org.ua/files/analysis\\_regulations\\_gtz.doc](http://eep.org.ua/files/analysis_regulations_gtz.doc).

5. *Літвінов О. В.* Регуляторна гільйотина: недоліки та переваги / О. В. Літвінов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 27–34.

6. *Літвінов О. В.* Сучасний стан підготовки державних службовців з питань державної регуляторної політики: проблеми та перспективи / О. В. Літвінов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / голов. ред. В. В. Корженко. – Х., 2006. – № 2 (29) : Ч. 2. – С. 272–282.

7. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 13.01.11 р. № 2 щодо затвердження методичних рекомендацій щодо проведення аналізу регуляторних актів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dktr.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=172119&cat\\_id=33341](http://www.dktr.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=172119&cat_id=33341).

8. *Овсяник М. К.* Методологія та методика забезпечення застосування Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” : навч.-метод. посіб. / М. Овсяник ; Черніг. центр перепідгот. та підвищ.



кваліфік. працівн. органів держ. влади, органів місц. самовряд., держ. п-в, установ і орг. – Чернівці : ЦППК, 2006. – 26 с.

9. Остафійчук О. В. Державна регуляторна політика в системі підготовки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування / О. В. Остафійчук // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовт. 2007 / ред. кол. : М. М. Іжа та ін. – О., 2007. – У 2 т. – Т. 1. – С. 54–56.

10. Погрібняк М. А. Планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів органами місцевого самоврядування / М. А. Погрібняк // Держава та регіони. – Запоріжжя : Гуманіт. ун-т “Запорізький ін-т держ. та муніципального упр.”. – Серія “Державне управління”. – 2006. – № 3. – С. 143–149.

11. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/programa\\_reform\\_final\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/programa_reform_final_1.pdf).

12. Структурирование независимых и подотчетных регуляторных органов для высококачественного регулирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf).

*Надійшла до редколегії 30.01.2014 р.*

УДК 352.07: (477)

*Н. А. КОСТИНА*

### **ПРОЕКТНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛТАВЩИНИ: ЗА ПЕРІОД 2010 – 2013 рр.**

*Здійснено критеріальний аналіз обласного конкурсу проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області. Проведено порівняльний аналіз джерел фінансування конкурсу проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області. Наведено приклад проєкту, який став переможцем обласного конкурсу проєктів у 2013 р.*

**Ключові слова:** проєкти органів місцевого самоврядування Полтавщини, обласний конкурс проєктів розвитку територіальних громад, фандрайзинг.

*The criterial analysis of regional contest of community development projects of Poltava region is conducted. The comparative analysis of sources of funding is made. The example of the project that has won the regional contest of community development projects of Poltava region in 2013 is provided.*

**Key words:** projects of local government of Poltava region, regional contest of community development projects of Poltava region, fundraising.