

УДК 338.2; 330.8

Колупасва І. В.

Харківський торговельно-економічний інститут  
Київського національного торговельно-економічного університету

## МОНІТОРИНГ ЕФЕКТИВНОСТІ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

У статті запропоновано підхід до моніторингу ефективності регуляторної діяльності органів державної влади на основі кількісного та якісного аналізу. Надано результати моніторингу регуляторної діяльності обласних державних адміністрацій та центральних органів виконавчої влади. Запропоновано рекомендації щодо вдосконалення реєстру регуляторних актів.

**Ключові слова:** регуляторна діяльність, державне регулювання, регуляторні акти, реєстр регуляторних актів, обласні державні адміністрації, центральні органи виконавчої влади.

**Постановка проблеми.** Забезпечення ефективності функціонування національної економіки в ринкових умовах неможливе без втручання держави. Регуляторна політика як сфера впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання посідає важливе місце в системі державного регулювання економіки, оскільки дає змогу досягати цілей соціально-орієнтованої змішаної економіки з урахуванням інтересів бізнесу, виступаючи посередником між підприємцями та населенням. Комплексне управління регуляторною діяльністю як процесом на макроекономічному рівні можливе лише за наявності відповідного інструментарію оцінювання ефективності та алгоритму моніторингу. Загальноприйнята методологія цього процесу, як і будь-якого іншого типу державного регулювання, нині в Україні відсутня, що дає можливість запропонувати та обґрунтувати авторський методичний підхід.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми регуляторної політики досліджували такі науковці, як, зокрема, В.А. Занфіров, В.І. Ляшенко, Н.В. Осадча, В.О. Полюга, О.Х. Юлдашев. Теоретичні та практичні аспекти здійснення регуляторної політики висвітлено в роботах таких дослідників, як, зокрема, В.Д. Бакуменко, Л.М. Білозір, С.М. Кулик, В.А. Малига, Т.М. Мельник, Л.В. Пивоварчук. Питаннями планування та відстеження регуляторної діяльності займалися такі науковці, як К.О. Ващенко, О.М. Мірошніченко, І.Г. Барчук, а визначенню особливостей її здійснення органами місцевого самоврядування присвятили свої дослідження такі вчені, як О.В. Літвінов, Н.М. Літвінова, Н.В. Стаднічук.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Незважаючи на те, що окремі питання регуляторної політики досить широко розглянуті в працях зазначених авторів, відкритими залишаються питання підвищення ефективності регуляторної політики в практиці діяльності державних органів, що вимагає як розробки методів оцінювання, так і впровадження механізмів вдосконалення регуляторної діяльності.

**Мета статті** полягає в аналізі рівня здійснення регуляторної діяльності органів державної влади та розробці рекомендацій щодо її вдосконалення.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Регуляторна діяльність, згідно з Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [1], здійснюється органами законодавчої влади (Верховною Радою України), виконавчої влади (Кабінетом Міністрів України), центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (сільськими, селищними, міськими, район-

ними у містах, районними та обласними радами та їх виконавчими комітетами). Зараз основним джерелом отримання інформації про цей вид діяльності виступає сайт відповідного органу державної влади, де розміщують план прийняття регуляторних актів, всю необхідну інформацію про його оприлюднення, оцінку результативності, аналіз регуляторного впливу, звіти про регуляторну діяльність за відповідний період тощо. Органом, який здійснює нагляд за регуляторною діяльністю органів влади, виступає Державна регуляторна служба України. Цей орган переставляє щорічний звіт із загальною характеристикою рівня здійснення регуляторної діяльності державними органами загалом по Україні, де, на жаль, відсутні чисельні показники та кількісні критерії, які б дали змогу оцінювати цю діяльність в динаміці згідно із загальноприйнятою системою оцінювання, а також надавати відповідні рекомендації щодо її удосконалення. Аналіз нормативних актів стосовно необхідності оприлюднення регуляторних актів та даних щодо регуляторної діяльності, а також безпосередньо самих сайтів дав змогу запропонувати систему оцінювання ефективності регуляторної діяльності на основі сукупності підходів (рис. 1).

Аналіз ефективності регуляторної діяльності здійснювався на прикладі обласних державних адміністрацій (ОДА) – 25 сайтів, центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) – 65 сайтів (міністерства – 21 сайт, національні комісії – 4 сайти, служби – 20 сайтів, агентства – 10 сайтів, інспекції – 4 сайти, інші центральні органи виконавчої влади – 4 сайти, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом – 6 сайтів).

Результати аналізу застосування цього підходу до оцінки ефективності викладено в попередніх роботах автора [1]. Зупинимося детальніше на окремих результатах. За результатами якісного аналізу було виділено п'ять груп суб'єктів, які здійснюють регуляторний вплив, залежно від наявності чи відсутності вибраної ознаки.

Значення отриманих оцінок за обласними державними адміністраціями надано на рис. 2. Як бачимо, має місце стійка позитивна динаміка. Основним аутсайдером залишається Рівненська ОДА, а в групу з низьким рівнем не ввійшла жодна ОДА. Весь набір досліджуваних органів влади представлено дуже високим рівнем, який переважає, високим та середнім.

Результати аналогічного аналізу за центральними органами виконавчої влади надано на рис. 3, на основі якого можна говорити про низький рівень оприлюднення даних серед ЦОВВ. Дуже низький рівень характерний для третини ЦОВВ за всі роки. На жаль, з 2014 р. по 2016 р. має місце негативна тенденція: збільшився відсо-

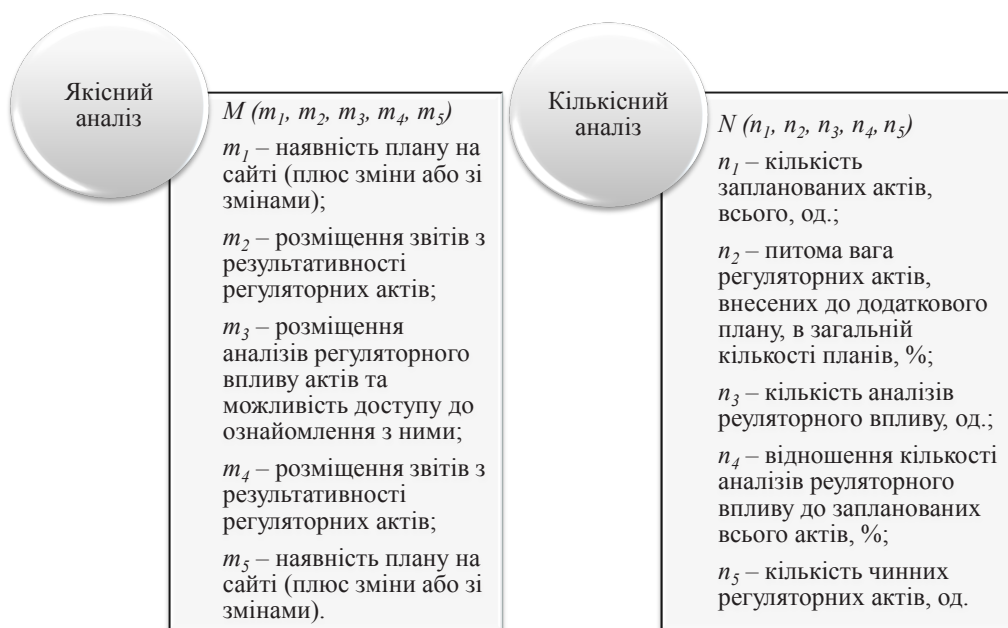


Рис. 1. Аналіз ефективності регуляторної діяльності органів влади

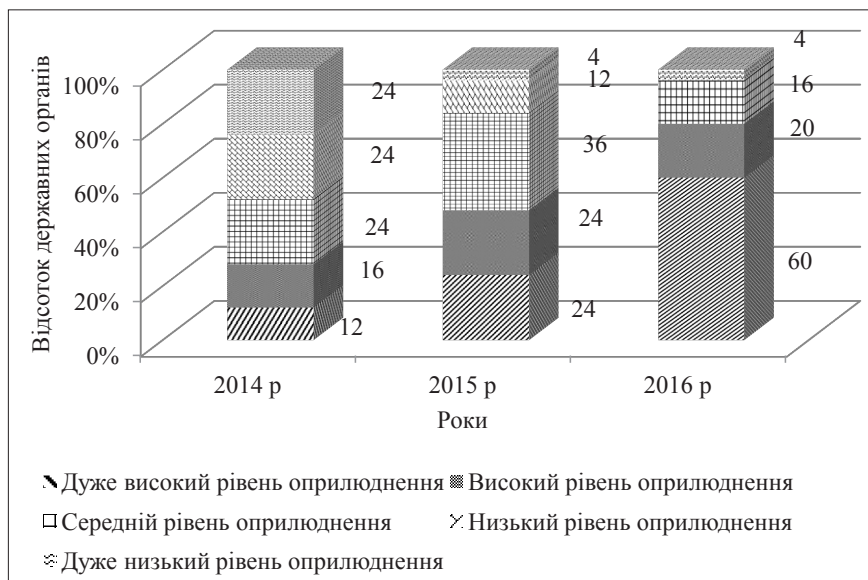


Рис. 2. Відсоток відношення ОДА до відповідних груп за рівнем оприлюднення інформації щодо регуляторної політики

ток ЦОДВ, віднесених до цієї групи, а саме з 32% до 35,9%. Питома вага ЦОДВ з низьким рівнем у 2014 р. значно знизилася, а саме до 19,1% у 2015 р., але у 2016 р. вона склала 30%.

Середній рівень із 17% у 2014 р. збільшився до 21,3% у 2016 р. А до групи з високим рівнем увійшли лише окремі ЦОДВ, склавши 8,5% у 2016 р., що відповідає рівню 2014 р. На жаль, дуже високий рівень має місце лише в Державній фіскальній службі за всі роки і в Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг за 2016 р. Щодо окремих ЦОДВ, то, на відміну від ОДА, де були визначені чіткі тенденції покращення рівня оприлюднення, серед цих органів значних змін за роки не спостерігається. Більшість або покращувала, або погіршувала рівень на одну позицію. Лише Міністерство інфраструктури України з 2014 р. з низького рівня підвищилось до високого, а у 2016 р. увійшло до групи з дуже низьким рівнем.

Детальні результати кількісного аналізу в рамках оцінювання ефективності регуляторної діяльності надано в роботі [2].

На основі проведених досліджень зроблено такі висновки, що можуть бути використані як рекомендації щодо вдосконалення здійснення регуляторної діяльності.

Перш за все це стосується реєстру регуляторних актів. Як було зазначено вище, далеко не всі органи його ведуть та оприлюднюють. Отже, першочерговим є зобов'язання для всіх суб'єктів регуляторної діяльності вести реєстр з детальною інформацією щодо статусу регуляторного акта, оскільки низка актів стосується одного питання, де перший акт містить регуляторний вплив, а другий – уточнення щодо інформації стосовно цього впливу. Наприклад, в Київській

міській державній адміністрації діють такі акти: Рішення Київради «Про запровадження в місті Києві багатофункціональної електронної пластикової картки «Картка киянина»» від 17 квітня 2013 р. № 104/9161 та Рішення Київради «Про внесення змін та доповнень до рішення Київської міської ради «Про запровадження в місті Києві багатофункціональної пластикової картки «Картка киянина»» від 17 квітня 2013 р. № 104/9161» від 28 травня 2015 р. № 573/1437. Фактично обидва ці акти регулюють одну сферу діяльності, але за реєстром вони йдуть як два окремі акти. Тобто реєстр повинен включати перепосилання на споріднені акти, які також регулюють вибране питання, якщо вони обидва є дієвими.

Крім того, існують такі акти, як, наприклад, Рішення Київради «Про внесення змін та доповнень до рішення Київської міської ради від 27 листопада 2003 р. № 220/1094» від 13 вересня 2011 р. № 10/6226. Доступу до ознайомлення з цим актом немає. І до акту, в який вносяться зміни за

цим актом, також доступ відсутній. Отже, зміст регуляторного впливу саме цього акта визначити неможливо.

Беручи до уваги дві вищезазначені проблеми, запропонуємо такі рекомендації. Реєстр регуляторних актів має вестися не за принципом часу їх реєстрації, а за принципом визначення сфери регуляторного впливу: якщо регулюється одне питання, то і в реєстрі декілька актів, які вносять зміни в попередні, мають бути за одним номером. Це дасть змогу уникнути накопичення фактично не дієвих, а виключно формальних актів, а також впорядкувати наявні регуляторні акти однієї сфери впливу.

Наступним аспектом реєстру є обов'язковість посилання на документ та можливість ознайомлення з ним. Наприклад, на сайті Львівської ОДА є посилання на окремі регуляторні акти, які, на жаль, не працюють. Отже, реєстр повинен бути не тільки переліком актів, а базою даних щодо регуляторних дій, які фіксують в актах. Крім того, для отримання узагальненого бачення процесу варто включати в опис регуляторних дій всю додаткову інформацію щодо перегляду актів, кількості отриманих зауважень та пропозицій від громадськості. Для цього варто детально розглянути процес прийняття регуляторного акта, його затвердження, погодження, перегляд та скасування (рис. 4), розроблений на основі джерел [2; 3; 4].

Для детального аналізу виділено суб'єктів, які беруть участь у цьому процесі, безпосередньо сам процес та особливості оприлюднення. До суб'єктів нами віднесено органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, які приймають регуляторні акти, уповноважені регуляторні органи, які узгоджують регуляторні акти з громадськістю.

В регуляторній діяльності важливу роль відіграють громадяни, суб'єкти господарювання, їхні об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування, які представляють інтереси громадян і суб'єктів господарювання. Їхня участь у регуляторній діяльності прямо передбачена ст. 6. Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [3]. Значним недоліком процесу прийняття регуляторного акта є відсутність норми, згідно з якою СРД має подавати акт до уповноваженого регуляторного органу для узгодження тільки після отримання всіх зауважень та пропозицій. Як зазначають автори [4], СРД подають проект акта на узгодження відразу після повідомлення про оприлюднення, що не дає змогу врахувати позиції та інтереси всіх зацікавлених сторін.

Щодо узгодження, то нагадаємо, що у ст. 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зазначено, що «проекти регуляторних актів, які розробляються центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади, підлягають погодженню із уповноваженим органом», а саме Державною регу-

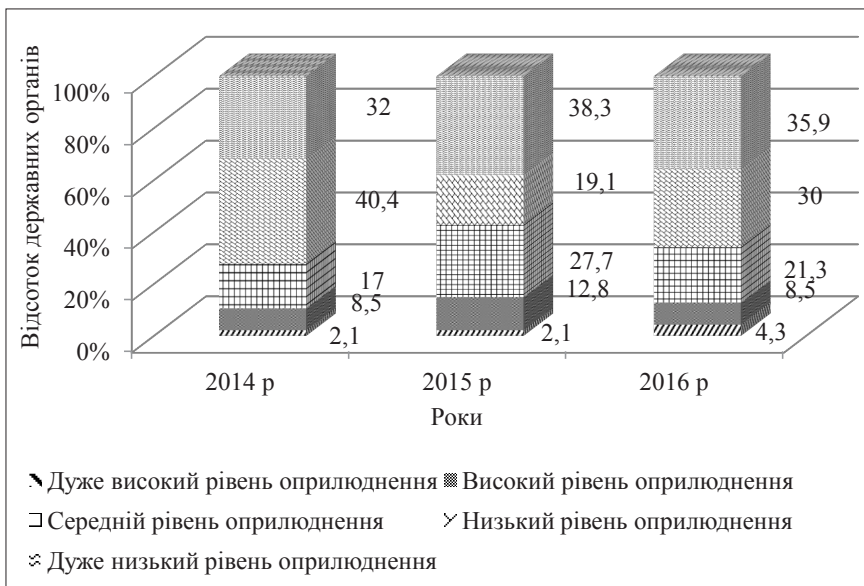


Рис. 3. Відсоток відношення центральних органів виконавчої влади до відповідних груп за рівнем оприлюднення інформації щодо регуляторної політики

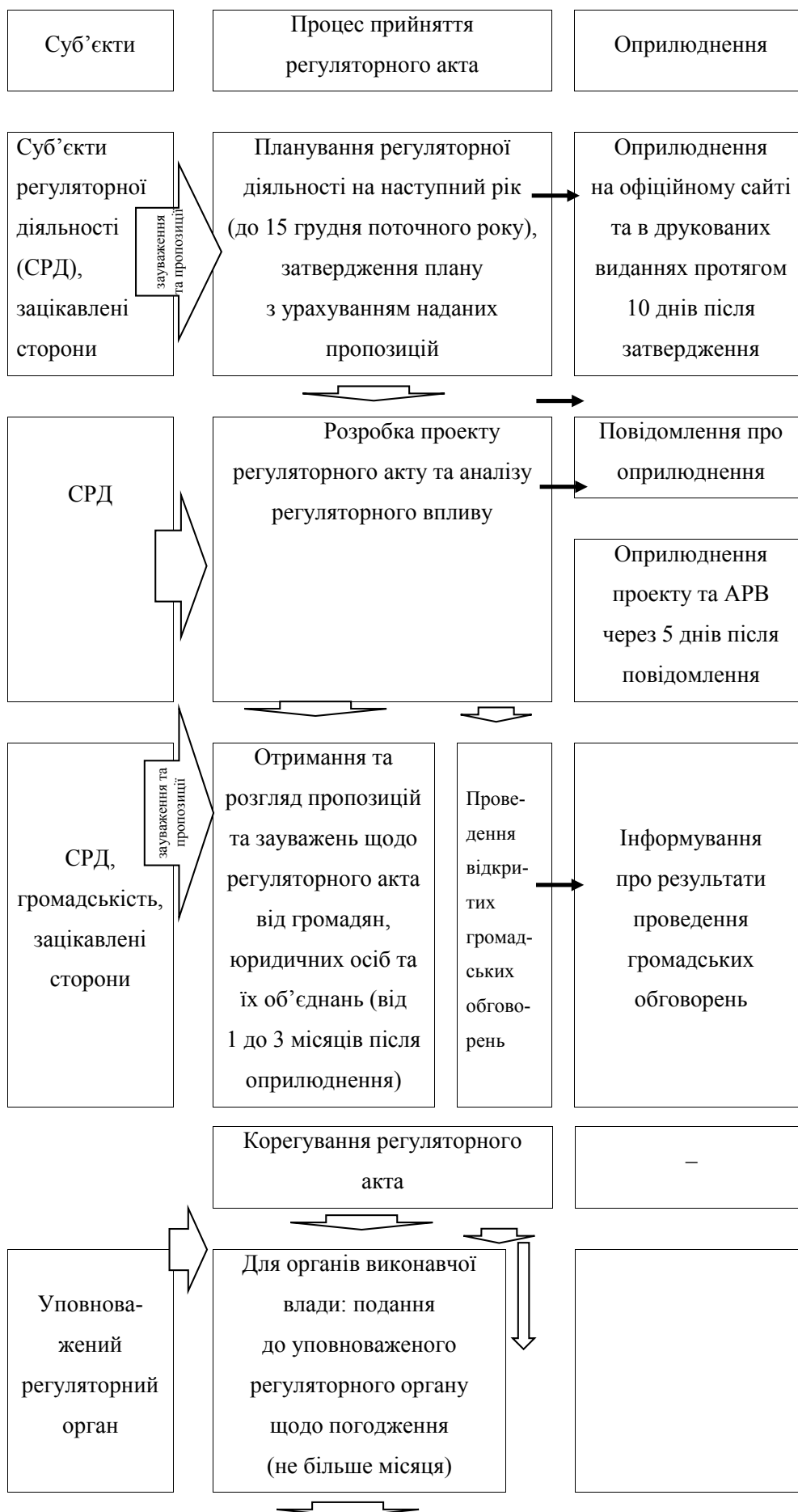
ляторною службою України згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724 [5]. Як бачимо, саме оприлюднення є слабкою ланкою здійснення ефективної регуляторної політики. Так, наприклад, органи місцевого самоврядування не дають доступу до експертних висновків за регуляторними актами, що не дає змогу отримати узагальнену інформацію про дію відповідного акта.

Таким чином, на основі проведеного аналізу надамо рекомендації щодо ведення реєстру регуляторних актів.

По-перше, реєстр регуляторних актів будь-якого органу, який уповноважений їх приймати, повинен бути інтегрований з чинним планом прийняття регуляторних актів. Тобто він має бути динамічним, в якому будуть відображатися всі дії щодо актів. Заплановані акти повинні бути внесені або як новий запис до поточного реєстру, або як уточнення до наявних записів, якщо вони вносять додаткові корективи, зміни або доповнення. Якщо запланований акт через відповідні причини переноситься на наступний рік, це зазначається, і він залишається у переліку з цим статусом. Якщо запланований акт відміняється, то зазначаються причина, дата та документ, який виступає основою для зазначених дій.

По-друге, всі дії, які здійснюються щодо регуляторного акта, а саме оприлюднення повідомлення, проект акта, аналіз регуляторного впливу, мають бути оприлюднені в цьому реєстрі. Тобто через відповідний час, після появи запису про запланований акт, повинна бути внесена інформація, коли він буде оприлюднений і доступ до ознайомлення. Після цього необхідно додати інформацію про зауваження та пропозиції із зазначенням сторони, яка виступила ініціатором, та коротким змістом зауважень. Для органів місцевого самоврядування необхідна наявність експертного висновку та його оприлюднення.

По-третє, всі відстеження дії регуляторного акта, а саме базові, періодичні, повторні, мають бути внесені до цього реєстру з посиланням на них для можливості ознайомлення. Також обов'язковим є надання результатів цих аналізів безпосередньо для визначення ефективності дії цих актів та обґрунтування потреби у перегляді, внесенні змін або відміні дії акта.





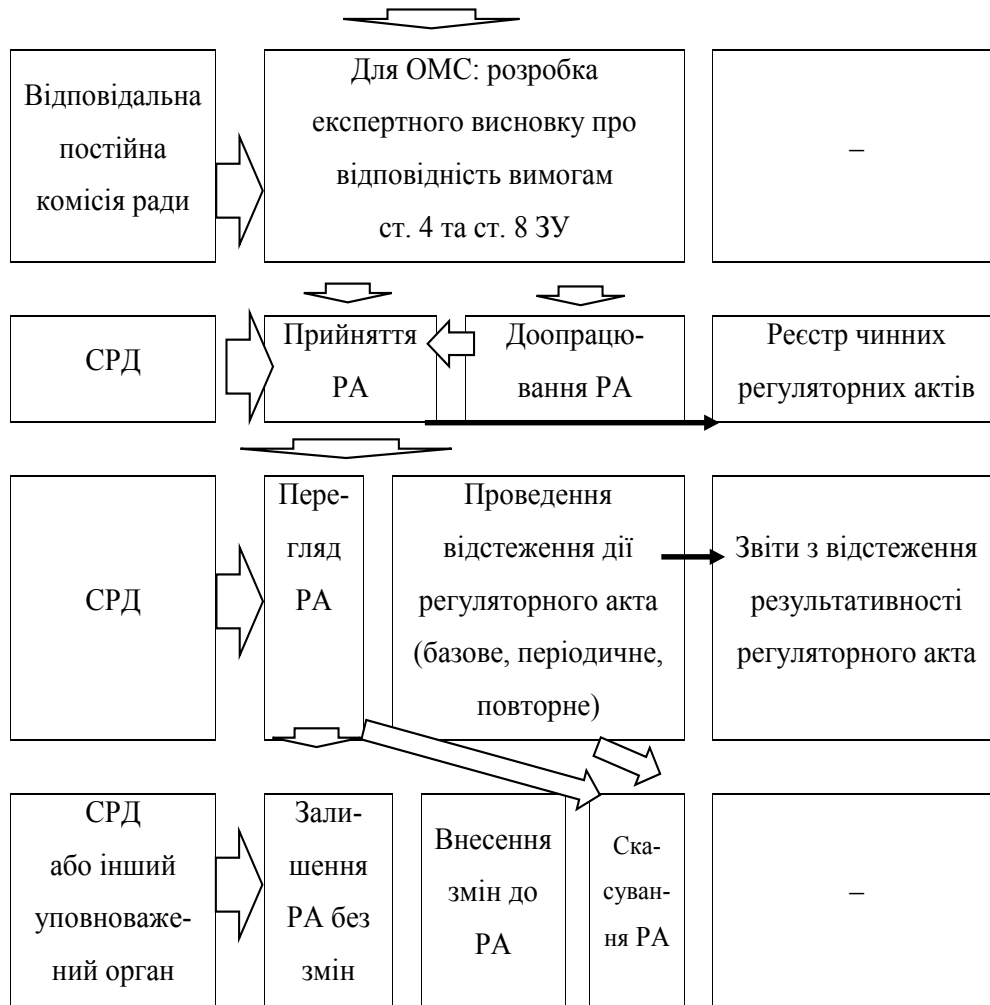


Рис. 4. Процедура розробки, прийняття, оприлюднення та впровадження регуляторного акта

По-четверте, щодо актів, які відносяться до компетенції декількох органів влади, наприклад відповідного міністерства та служби або відомства, всі питання узгодження, подання до розгляду та реєстрації у Міністерстві юстиції мають бути зазначені в реєстрі з уточненням підпорядкування відповідному державному органу. Необхідною умовою визначення масштабу впливу дії регуляторного акта є зазначення сфери: для органів місцевого самоврядування – кількість населення, яке проживає в громаді і на яке впливає акт; для центральних органів виконавчої влади – уточнення кількості суб'єктів господарювання, які підпадають під вплив акта. Ця інформація зазначається в аналізі регуляторного впливу, але для спрощення отримання висновків варто виносити її в реєстр.

Використовуючи дані із запропонованого реєстру, можемо отримати такі дані для проведення аналізу ефективності регуляторної діяльності відповідного органу:

- кількість запланованих актів;
- кількість наданих зауважень та пропозицій загалом та в середньому на один регуляторний акт;
- кількість проведених громадських обговорень загалом та в середньому на один регуляторний акт;
- кількість відстежень результативності;
- кількість скасованих актів та визначених як необхідних до внесення змін;

- коефіцієнт прийняття актів, тобто відношення прийнятих актів до запланованих;
- коефіцієнт скасування актів, тобто відношення кількості скасованих актів до запланованих.

Окрему увагу варто зосередити на узагальненні інформації щодо регуляторної діяльності різних органів влади для отримання ґрунтовних висновків.

**Висновки.** Аналіз регуляторної діяльності обласних державних адміністрацій дав змогу встановити, що більшість регуляторних актів приймається органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями. Натомість, як було зазначено вище, отримати узагальнену інформацію про їх діяльність за кожною областю (за виключенням окремих, таких як Київська) фактично неможливо, оскільки кожний орган має свій власний сайт, а державна регуляторна служба у своїх звітах не відображає повну інформацію. Отже, фактично з метою забезпечення вичерпної інформації запропоновані вище реєстри мають вестися за всіма органами та бути консолідованими на рівні обласних державних адміністрацій. В цьому разі показники можна бути враховувати як по окремих органах, так і загалом по області для порівняння, узагальнення та внесення коректив за необхідністю.

**Список використаних джерел:**

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
2. Колупаєва І.В. Оцінка рівня ефективності діяльності органів влади щодо реалізації регуляторного впливу. Економічний вісник Національного гірничого університету. 2017. № 2(58). С. 23–35.
3. Літвінов О.В., Літвінова Н.М., Стаднічук Н.В. та ін. Здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування: практ. посіб. / за заг. ред. О.В. Літвінова. Дніпропетровськ: МОНОЛІТ, 2012. 100 с.
4. Ващенко К.О., Мірошніченко О.М., Барчук І.Г. Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження: посібник. Київ: Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, 2008. 156 с.
5. Деякі питання Державної регуляторної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2014 р. № 724. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-%D0%BF>.

**Колупаєва І. В.**

Харьковский торгово-экономический институт  
Киевского национального торгово-экономического университета

**МОНИТОРИНГ ЭФФЕКТИВНОСТИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ  
РЕГУЛЯТОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ**

**Резюме**

В статье предложен подход к мониторингу эффективности регуляторной деятельности органов государственной власти на основе количественного и качественного анализа. Предоставлены результаты мониторинга регуляторной деятельности областных государственных администраций и центральных органов исполнительной власти. Предложены рекомендации по совершенствованию реестра регуляторных актов. **Ключевые слова:** регуляторная деятельность, государственное регулирование, регуляторные акты, реестр регуляторных актов, областные государственные администрации, центральные органы исполнительной власти.

**Kolupayeva I. V.**

Kharkiv Trade and Economics Institute of  
Kyiv National Trade and Economics University

**MONITORING OF EFFICIENCY AND IMPROVEMENT  
OF REGULATORY ACTIVITY OF STATE POWER BODIES**

**Summary**

An approach is proposed to monitor the effectiveness of regulatory activity of public authorities on the basis of quantitative and qualitative analysis in the article. The results of monitoring of regulatory activity of regional state administrations and central executive authorities are presented. Recommendations on improving the register of regulatory acts are given. **Key words:** regulatory activity, state regulation, regulatory acts, registers of regulatory acts, regional state administrations, central executive authorities.