

3. Державне управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д.Бакуменко та ін.; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

4. Основи інформаційно-аналітичної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scribd.com/doc/61042804/1/Лекція-1-Основи-інформаційно-аналітичної-діяльності#page=1>.

5. Політична аналітика в системі публічного управління: Навч. посібник / За заг. ред. С.О. Телешуна. – К.: НАДУ, 2008. – 284 с.

6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.

7. Кальниш Ю.Г. Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Історія та теорія державного управління» / Кальниш Ю. Г. – К., 2007. – 36 с.

8. Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів: Монографія / А.О.Дегтяр, О.Ю.Амосов, В.М.Мартиненко та ін.; За заг. ред. А.О.Дегтяра. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – 300 с.

9. Відомості Верховної Ради України від 28.05.1999 – 1999 р., № 20, стаття 190.

10. Доручення Секретаріату Кабінету Міністрів України № 5849/1/1-11 від 04.02.2011 р.

11. Пугач А.О. Сутність процесу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс]: веб-сторінка Електронного наукового фахового видання Академії муніципального управління «Державне управління: удосконалення та розвиток». – Режим доступу: <http://www.dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=165>.

УДК 35.07

Лариса Вдовиченко

ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто проблемні питання існуючої системи розробки, прийняття та контролю результативності регуляторних актів. Визначено перспективні напрями вдосконалення регуляторної діяльності органів державного управління.

Ключові слова: регуляторна діяльність, регуляторний акт, органи державного управління, електронне урядування, моніторинг.

☞ Світовий досвід свідчить: краще, коли вирішальним фактором розвитку суспільства є не особистість, а організація, система управління. Системна методологія здійснення регуляторної діяльності і є

такою організацією, що забезпечує підготовку, прийняття та реалізацію регуляторних актів органів державного управління, їх якість і дієвість.

Ефективність регуляторної діяльності органів державного управління значною мірою залежить від технології її здійснення, засобів оброблення, передання і поширення інформації, які застосовуються в процесі формування і спостереження за результатами виконання регуляторних актів. Сучасні технології орієнтовані на електронне урядування, в межах якого повинні працювати прозорі процедури підготовки регуляторних актів та контролю їх виконання. При цьому електронне урядування фахівці формулюють на підставі різних принципів [2], що незначно відрізняються один від одного та визначаються як метафора, що означає інформаційну взаємодію органів державного управління і суспільства з використанням інформаційно-комунікаційних технологій [3].

На жаль, посадові особи органів державного управління, діяльність яких направлена на регулювання бізнес-середовища, застосування цього поняття на практиці зводять фактично до електронного спілкування влади з суб'єктами господарювання, а не до чітко побудованого і підконтрольного процесу здійснення регуляторної діяльності.

Одна з проблем, притаманна існуючій процедурі здійснення регуляторної діяльності – це відсутність для всіх органів державного управління системи обліку та контролю над виконанням регуляторних актів, систематичного спостереження за ними. Ця проблема призводить, по-перше, до відсутності контролю зміни (коригування) регуляторних актів, по-друге, вона є складовою проблеми вищого рівня – відстеження ефективності регуляторної діяльності.

☞ Вирішенню проблем здійснення регуляторної діяльності присвячені наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі державного управління та регулювання економіки, права, фінансів, оподаткування тощо. Серед українських вчених слід виділити: А. Лелеченка [4], Н. Нижника [5], О. Юлдашева [6]. Проте, незважаючи на вагомий внесок проведених досліджень, окремі аспекти проблеми провадження органами державного управління регуляторної діяльності залишилися невирішеними. Так, зокрема, не розроблено ефективного механізму обліку та відстеження наслідків дії регуляторних актів.

Таким чином, на сучасному етапі виникає необхідність зміни у підході до здійснення в Україні регуляторної діяльності.

☞ В зв'язку з чим метою даної статті є розробка пропозицій щодо вдосконалення регуляторної діяльності органів державного управління задля підвищення ділової активності суб'єктів господарювання та соціально-економічного розвитку українських міст. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) розглянути проблемні питання існуючої системи розробки, прийняття та контролю результативності регуляторних актів; 2) визначити перспективні напрями вдосконалення регуляторної діяльності органів державного управління.

☞ Держава створила систему контролю за додержанням органами державного управління технології розробки регуляторних актів та відстеження результативності їх дії (по-перше, це інституціональні засоби контролю (уповноважені на це державні органи), які окремо один від одного ведуть обліки погоджених, поданих виключно органами державної виконавчої влади, проектів регуляторних актів, по-друге, це процедурні за-

соби – сукупність нормативних положень, які визначають порядок прийняття і контролю відстеження результативності відповідних актів як органів державної виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування).

Основою для аналізу управлінських рішень в Україні є Закон «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [1], яким встановлюються поняття регуляторної діяльності, регуляторного акта та регуляторних органів. Так, регуляторна діяльність – це діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, вищезазначеним Законом та іншими нормативно-правовими актами. Регуляторний акт – це адміністративний та господарсько-правовий акт, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола суб'єктів господарювання і спрямований на регулювання їх діяльності. До регуляторних органів належать всі органи законодавчої і

державної виконавчої влади, а також місцевого самоврядування (органи державного управління).

Недоліком існуючої системи регуляторної діяльності є те, що конкретизовано та ретельно вписано тільки процедури ведення обліку (реєстру) погоджувальними органами (спеціально уповноваженим органом або його територіальними органами з питань регуляторної політики, органами юстиції) регуляторних актів, прийнятих центральними та місцевими органами державної виконавчої влади. При цьому ведення вищезазначеними органами таких реєстрів є відособленим та не відкритим для доступу як для самих погоджувальних органів, що є перепорою у здійсненні ними функцій контролю виконання регуляторними органами вимог законодавства на відповідному рівні – центральному, регіональному та місцевому, так і для інших органів державного управління та суб'єктів певного регулювання. А для органів місцевого самоврядування прийняття та виконання цих процедур і зовсім залишаються на розсуд відповідних місцевих рад. Все це стає наглядним із схеми існуючої системи розробки, прийняття та контролю результативності регуляторних актів, наведеної на рис. 1.

Крім цього, діючі інструктивно-методичні вказівки із забезпечення контролю результативності регуляторних актів є лише декларативними, тобто містять необхідність здійснення деяких статистичних спостережень за окремими загальними показниками або лише процес фіксації факту «виконано / не виконано», і не дають змогу відстежувати ефективність дії цих актів протягом певного часу, їх вплив на соціально-економічний розвиток (об'єкт правового регулювання економіки) та суб'єктів регулювання відповідної території.

До того ж в існуючій системі розробки, прийняття та контролю результативності регуляторних актів (див. рис. 1) відсутні необхідні зворотні зв'язки між зацікавленими сторонами, а саме: 1) між регуляторними органами (органами виконавчої влади центрального та місцевого рівнів і органами місцевого самоврядування) та суб'єктами регулювання з приводу належного обсягу інформації щодо впливу регуляторних актів та методології її збору; 2) між спеціально уповноваженим органом або його територіальними органами з питань регуляторної політики та вказаними у п.1 органами державного управління в частині контролю ведення обліку регуляторних актів та проведення їх моніторингу. Відсутність зазначених зв'язків ставить здійснення регуляторної діяльності в існування механізму, спроектованому з добрими побажаннями, але з наявними недоліками для усіх сторін – учасників регуляторного процесу.

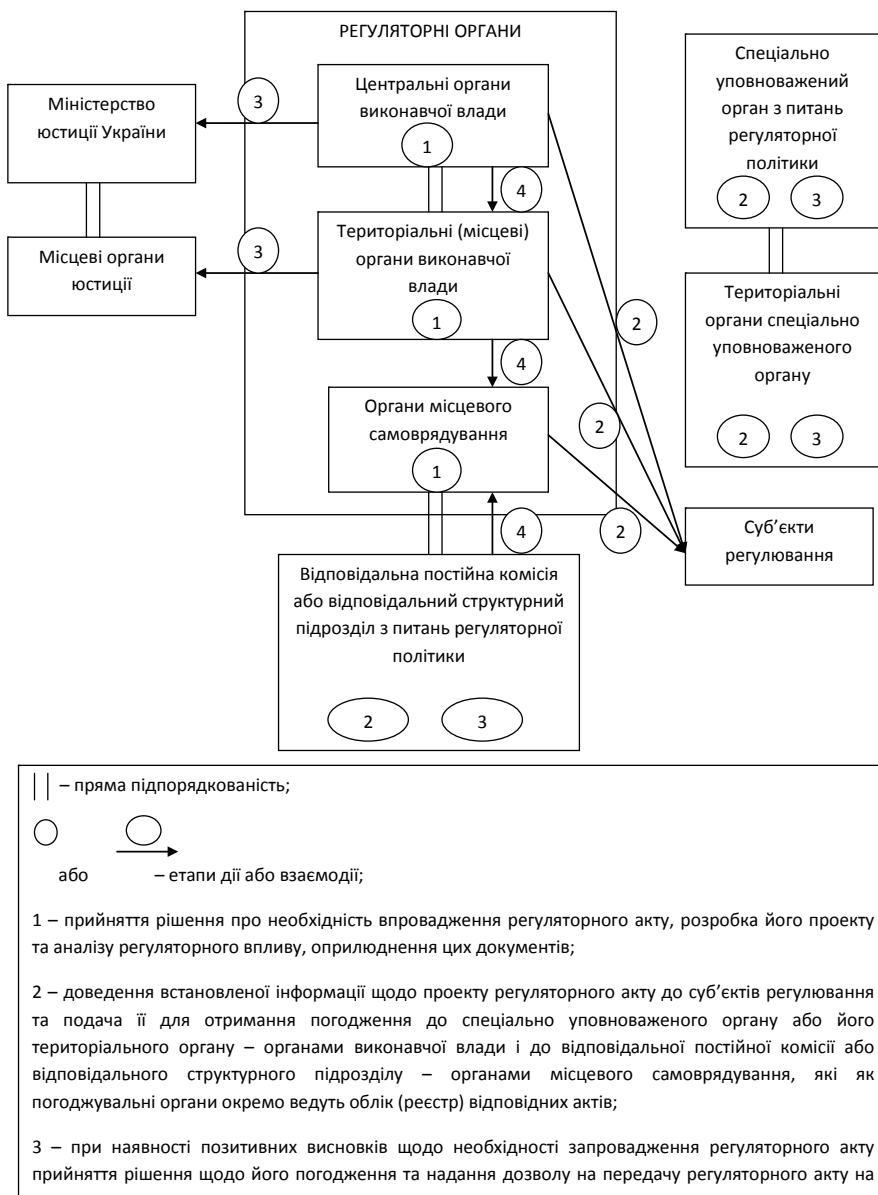


Рис. 1. Схема існуючої системи розробки, прийняття та контролю результативності регуляторних актів

Можливість вирішення порушених питань на нинішньому етапі розвитку держави та економіки разом з необхідністю підвищення якості державного управління в Україні полягає не в кардинальних змінах, скасування існуючих нормативно-правових актів та прийнятті нового пакету документів, як подекуди це робиться, а в ефективному вдосконаленні економічних відносин з

використанням існуючої загальної моделі здійснення регуляторної діяльності з одночасною її модернізацією.

В зв'язку з цим виникає необхідність впровадження невідкладних дій щодо вдосконалення регуляторної діяльності.

В сучасних умовах існує, спираючись на власні дослідження, три альтернативи таких дій.

1. Консервація існуючої системи регуляторної діяльності.	
Переваги	Недоліки
Існування для органів державного управління відпрацьованого механізму провадження регуляторної діяльності.	Незбалансованість інтересів держави (регіону), суб'єктів господарювання та населення.
Відсутність витрат для підвищення ефективності прийнятих регуляторних актів.	Втрати бюджету та поглиблення соціально-економічних проблем держави (регіону).
2. Підвищення вимог щодо виконання чинного регуляторного законодавства.	
Переваги	Недоліки
Неускладнення процесу прийняття та відстеження результативності регуляторних актів.	Відсутність систематичного спостереження як над виконанням чинного регуляторного законодавства, так і над виконанням регуляторних актів.
Поповнення доходної частини бюджету через встановлення механізму адміністративної відповідальності.	Відсутність системи контролю зміни (коригування) регуляторних актів та відстеження ефективності регуляторної діяльності.
3. Розробка механізму обліку та контролю ефективності регуляторних актів шляхом моніторингу їх дії з відповідним внесенням змін до чинного законодавства.	
Переваги	Недоліки
Підвищення прозорості діяльності органів державного управління і поінформованості громадськості через формування системи обліку регуляторних актів, прийнятих органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.	Зростання завантаженості в роботі на існуючі органи державного управління.
Підвищення ефективності державного та місцевого управління через запровадження механізму моніторингу і аналізу регуляторних актів.	Необхідність бюджетних витрат.

Найбільш оптимальною дією щодо вдосконалення регуляторної діяльності органів державного управління, на власну думку, є розробка механізму обліку та контролю ефективності регуляторних актів шляхом моніторингу їх дії з відповідним внесенням змін до нормативно-правової бази.

В технічній та економічній літературі моніторинг характеризується як форма організації інформаційних процесів у сфері управління економікою, пов'язана з обробленням економіко-статистичних даних. Ця форма, за усталеними уявленнями економістів і системотехніків, є такою, що має певні особливості порівняно з традиційною статистичною технологією.

Зокрема, моніторинг, по-перше, має чітко визначений цільовий характер, тобто є проблемно-орієнтованою системою, яка задовольняє інформаційні потреби органів державного управління у цілком конкретній предметній галузі управління для регулярної перевірки стану виконання прийнятих рішень у сфері економічної політики з метою виявлення необхідності коригування, зміни регуляторних актів.

По-друге, моніторинг, на думку О. Юлдашева, не обмежується фіксацією динаміки числових даних («статистика цифр»). У межах моніторингу здійснюється аналіз економічних процесів і, зокрема, наслідків рішень і заходів, що приймаються органами державного управління. Іншими словами, в завдання моніторингу вводиться також дослідження зв'язків різних соціально-економічних

явищ і процесів («статистика зв'язків») та виявлення факторів, які впливають на досліджувані явища і процеси («статистика факторів»), що відображається не лише у числовій, а й у якісній нечисловій інформації [6, с.279].

По-третє, постійне спостереження за ходом соціально-економічних процесів охоплює разом з фіксацією подій, які вже відбулися, також короткострокове прогнозування їх розвитку на найближчу перспективу. Цим досягається реалізація цільового характеру моніторингу – забезпечується можливість обґрунтованої зміни, коригування регуляторних актів з боку органу, який їх видав.

По-четверте, моніторинг має виконувати інтегративну роль, об'єднуючи у цілісну систему цифрові та якісні (нечислові) дані, ретроспективну та короткострокову прогностичну інформацію, а також систематичну інтерпретацію одержаних даних. Реалізація всіх означених особливостей моніторингу може бути забезпечена за умови його здійснення на основі сучасної комп'ютерної технології [6, с. 280].

Отже, в реалізації такого механізму обліку та контролю ефективності регуляторних актів органів державного управління передбачається використання наступних форм:

1) реєстрація факту виконання та невиконання у визначені терміни органами державного управління певних дій, до яких їх зобов'язують приписи регуляторних актів;

2) визначення економічних наслідків прийнятих рішень, тобто значень економічних показників, якими ці наслідки характеризуються.

Звідси випливає важливість постійного відстеження процесу виконання регуляторних актів для своєчасного реагування на відхилення економічної ситуації від очікуваних параметрів і запобігання небажаним наслідкам.

Вихідна інформація моніторингу регуляторних актів державного і місцевого рівнів та заходів, що передбачаються ними, складається з таких частин:

- 1) дані про зміст регуляторних актів;
- 2) показники, що характеризують соціально-економічні наслідки виконання організаційно-розпорядчих рішень, передбачених в регуляторних актах;
- 3) дані про факти виконання (невиконання) рішень і заходів виконавського типу та про причини їх невиконання.

Вихідна інформація моніторингу повинна містити:

1) кількісні та якісні дані про наслідки виконання (невиконання) рішень і заходів виконавського типу (в трьох розрізах – для органів державного управління, для суб'єктів регулювання, для місцевих громад або населення);

2) рекомендації щодо подальшої дії регуляторного акту (залишити без змін, скасувати, внести зміни до змісту тощо).

Виходячи з викладеного, можна запропонувати механізм розроблення та практичного впровадження регуляторних актів (рис. 2).

Реалізація вищезазначених етапів з метою значного підвищення ефективності регуляторної діяльності органів державного управління необхідна стати складовою частиною електронного урядування в Україні, в якому повинні застосовуватися новітні інформаційно-комунікаційні технології. Як приклад, у країнах, що приділили значну увагу ІТ - розробкам, електронне урядування розглядається не як спілкування в електронній формі громадян і бізнесу з владою, а як концепція, спрямована на підвищення ефективності діяльності держави в цілому.

Таким чином, узагальнення напрацювань провідних вчених і результати власних досліджень дозволили визначити такі перспективи вдосконалення регуляторної діяльності органів державного управління:

1. Розробка системи показників моніторингу результативності регуляторних актів.

2. Створення нормативно-правової бази для можливості здійснення моніторингу регуляторних актів.

3. Створення автоматизованої системи обліку, моніторингу та аналізу регуляторних актів для відповідних органів державного управління, а саме:

3.1. Створення автоматизованого банку даних про регуляторні акти, автоматизоване здійснення його ведення.

3.2. Автоматизування контролю виконання регуляторних актів, здійснення систематичного спостереження за цим виконанням – моніторингу регуляторних актів.

4. Застосування нормативного механізму для впровадження корегуючих заходів до регуляторних актів за результатами моніторингу їх дії.

Подальші дослідження у цьому напрямі буде направлено на розробку методологічних та методичних основ дослідження інформаційного забезпечення регуляторної діяльності органів державного управління для пошуку шляхів підвищення ефективності провадження регуляторної діяльності на державному та місцевому рівнях.

Література.

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 №1160-IV. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

2. Дрожжинов В., Штрик А. Электронное правительство информационного общества // PCWeek/Russian Edition // Режим доступу : <http://www.pcweekru/year2000>.

3. E-Government, или государство в Сети // Режим доступу <http://www.actis.ru/pressclub/default>» – <http://www.actis.ru/pressclub/default>.

4. Лелеченко А.П. Організація роботи з документами в діяльності органів місцевого самоврядування / А.П. Лелеченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 4. – С. 53–54.

5. Нижник Н.Р. Державне управління в Україні і нові погляди / Н.Р. Нижник. – Луцьк: Центр підвищення кваліфікації, 2008. – 19 с.

6. Юлдашев О. Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: Монографія / О.Х. Юлдашев. – К. : МАУП, 2005. – 336 с.

Функції моніторингу регуляторних актів			
Облікова	Аналізуюча	Контролююча	Прогнозуюча
Облік за класифікаційними ознаками регуляторних актів і заходів, що передбачаються відповідними актами, з фіксацією термінів дії державних та місцевих регуляторних актів, їх виконавців тощо	Збір інформації про реалізацію регуляторних актів та статистичних даних, які характеризують наслідки виконання цих актів	Контроль за станом виконання регуляторних актів державними і місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування	Визначення можливих варіантів розвитку економічних процесів на короткострокову перспективу внаслідок здійснення регуляторної діяльності
Етапи моніторингу регуляторних актів			
1	2	3	4
Складання переліку регуляторних актів та кола виконавців	Створення програмного забезпечення взаємодії бази даних регуляторних актів та інформації про виконання державних та місцевих регуляторних актів і показників, що характеризують економічні наслідки	Автоматизація контролю стану виконання (невиконання) регуляторних актів	Вихідна інформація моніторингу регуляторних актів

Рис. 2. Розроблення та практичне впровадження моніторингу регуляторних актів