

УДК 351.82

Лариса Вдовиченко

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Здійснено огляд законодавчого забезпечення регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, виявлено основні недоліки, що створюють передумови для неналежного здійснення регуляторної діяльності на місцевому рівні, запропоновано інструменти забезпечення повноти та прозорості регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування та заходи їх використання на сучасному етапі державного управління.

Ключові слова: регуляторна діяльність, регуляторний процес, органи місцевого самоврядування, регуляторний акт, аналіз регуляторного впливу, інформаційні відносини.

Постановка проблеми

З часу дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон) [1], що відповідає кращим сучасним світовим практикам державного регулювання, науковцями приділялося багато уваги питанням здійснення регуляторної діяльності. Проте, поряд із прогресивним Законом продовжує існувати практика низького рівня його виконання органами державного управління і особливо органами та посадовими особами місцевого самоврядування. На думку автора, це відбувається через низку нерегульованих питань саме у інформаційних відносинах суб'єктів регуляторного процесу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Теоретичні питання та окремі аспекти практичного здійснення регуляторної діяльності досліджувалися у роботах українських вчених О. В. Балабенко, Т. М. Кравцової, О. В. Кужель, С. М. Кулика, О. В. Літвінова, Д. В. Ляпіна, М. А. Погрібняка, О. Х. Юлдашева та ін.

Разом з тим, сучасний стан наукової розробленості проблеми здійснення регуляторної діяльності органами та посадовими особами місцевого самоврядування в Україні є недостатнім.

Мета

У зв'язку з вищевикладеним, метою даної статті є огляд та аналіз чинного законодавства щодо здійснення регуляторної діяльності органами і посадовими особами місцевого самоврядування та з'ясування основних недоліків, які негативно впливають на виконання ними вимог цього законодавства. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) виявити суттєві недоліки, що створюють передумови для здійснення регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування на неналежному рівні; 2) надати

рекомендації щодо забезпечення повноти та прозорості регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування; 3) запропонувати інструменти забезпечення повноти та прозорості регуляторної діяльності і заходи їх використання в органах місцевого самоврядування на сучасному етапі державного управління в Україні.

Відповідно до визначення, наведеного у статті 1 Закону, регуляторна діяльність – це діяльність з підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів (нормативно-правових актів у сфері господарської діяльності), яка здійснюється її учасниками в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, Законом та іншими нормативно-правовими актами [1]. У процесі здійснення регуляторної діяльності Закон зобов'язує органи місцевого самоврядування дотримуватися визначеної процедури. Йдеться про такі процедурні етапи процесу регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування:

- перший етап – визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом прийняття певного регуляторного акта (далі – РА), збір, узагальнення, систематизація та аналіз наявної інформації щодо цієї проблеми;
- другий етап – планування діяльності з підготовки проекту РА;
- третій етап – обґрунтування проекту РА, підготовка його аналізу регуляторного впливу (далі – АРВ);
- четвертий етап – розробка проекту РА та проведення його базового відстеження;
- п'ятий етап – оприлюднення повідомлення, проекту РА та його АРВ;
- шостий етап – робота із зацікавленими суб'єктами (одержання зауважень і пропозицій, проведення відкритих обговорень проекту РА);
- сьомий етап – погодження з відповідними відповідальними постійною комісією місцевої ради або відповідальним структурним підрозділом виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради чи виконавчого апарату районної, обласної ради з питань реалізації державної регуляторної політики;
- восьмий етап – прийняття та офіційне оприлюднення РА;
- дев'ятий етап – проведення повторного і періодичного відстеження результативності РА та у разі необхідності перегляд РА.

Законом та іншими нормативно-правовими актами для кожного з суб'єктів процесу здійснення регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування, який вміщує дев'ять перелічених вище процедурних етапів, встановлено наступні функції.

1. Сільський, селищний, міський голова, голова районної у місті ради, голова районної, обласної ради:

- забезпечує дотримання органами влади засад державної регуляторної політики на місцевому рівні;
- щорічно звітує перед радою про здійснення державної регуляторної політики виконавчим органом (виконавчим апаратом) ради.

2. Місцева рада (сільська, селищна, міська, районна у місті, районна, обласна рада):

- приймає рішення про оприлюднення й проведення громадських обговорень проектів РА до внесення їх на розгляд сесії ради;
- приймає рішення про повторне оприлюднення й громадське обговорення проектів РА, які вже оприлюднювалися, до внесення їх на розгляд сесії ради;
- під час розгляду кожного проекту РА на пленарному засіданні сесії ради заслуховує висновок голови відповідальної постійної комісії ради з питань реалізації державної регуляторної політики щодо відповідності цього проекту вимогам статей 4 і 8 Закону, що визначають принципи регуляторної політики та порядок підготовки АРВ.

3. Відповідальна постійна комісія місцевої (сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної) ради з питань реалізації державної регуляторної політики:

- вивчає кожен проект РА, що подається на розгляд ради, та готує висновок про його відповідність принципам регуляторної політики і вимогам щодо розроблення АРВ;
- забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту РА за поданням депутатів, постійних комісій та голови ради, які вносять його на розгляд;
- надає свій висновок щодо відповідності проекту РА принципам державної регуляторної політики та вимогам підготовки АРВ на розгляд та вивчення постійної комісії ради, до компетенції якої належить супроводження розгляду цього проекту РА;
- приймає рішення про оприлюднення й проведення громадських обговорень проекту РА до внесення його на розгляд сесії ради;
- не допускає прийняття радою проекту РА у разі існування хоча б однієї з таких обставин: відсутній його АРВ; проект не був оприлюднений;
- надає свій висновок щодо відповідності проекту РА принципам державної регуляторної політики та вимогам підготовки АРВ під час розгляду на пленарному засіданні сесії ради цього проекту.

4. Профільні постійні комісії місцевої (сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної) ради:

- виконують функції із супроводження розгляду поданих проектів та дії прийнятих радою РА, які належать до їх компетенції;
- розглядають зауваження й пропозиції фізичних і юридичних осіб, їх об'єднань щодо оприлюдненого проекту РА, внесеного на розгляд сесії ради, та його АРВ;
- розглядають звіти про відстеження результативності РА та приймають рішення про необхідність перегляду цього РА.

5. Відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської, районної у місті ради або виконавчого апарату районної, обласної ради з питань реалізації державної регуляторної політики:

- організовує здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним, міським головою, головою районної, обласної ради;
- повертає розробнику на доопрацювання проект РА, поданий на розгляд без АРВ та оприлюднення;
- виконує функції з організації й проведення відстеження результативності РА;
- готує звіт про відстеження результативності РА та не пізніше наступного робочого дня з дня опри-

люднення цього звіту подає його на розгляд профільної постійної комісії ради, до компетенції якої належить супровід цього РА.

6. Суб'єкти регулювання – громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, інші органи державної влади, наукові установи і консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та місцевого самоврядування і предствляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання:

- подають до органів місцевого самоврядування пропозиції про необхідність підготовки проектів РА, а також про необхідність їх перегляду;
- беруть участь у розробці проектів РА у випадках, передбачених законодавством;
- подають зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів РА, беруть участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю (беруть участі в громадських обговореннях кожного проекту РА, його АРВ та у проведенні відстежень результативності впровадження РА);
- залучаються до підготовки АРВ, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності РА;
- самостійно готують АРВ проектів РА, розроблених органами (посадовими особами) місцевого самоврядування, відстежують результативність РА, подають за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції;
- одержують від органів (посадових осіб) місцевого самоврядування у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності;
- звертаються до органів прокуратури та судових органів зі скаргами/позовами щодо зупинення дії РА, які були прийняті з порушенням вимог Закону.

7. Органи прокуратури:

- здійснюють нагляд за дотриманням органами (посадовими особами) місцевого самоврядування вимог Закону;
- розглядають звернення щодо порушень органами (посадовими особами) місцевого самоврядування вимог Закону;
- приймають рішення про зупинення дій РА, прийнятих з порушенням вимог Закону.

8. Судові органи:

- розглядають позовні заяви щодо порушень органами (посадовими особами) місцевого самоврядування вимог Закону;
- зупиняють дію РА, прийнятих з порушенням вимог Закону.

Як бачимо, держава організовує процес регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, регламентує його через обов'язковість проходження певних процедур та за допомогою створення цілої системи відповідальних органів, наділення їх і інших органів державного управління та суб'єктів регулювання відповідними функціями щодо здійснення регуляторної діяльності контролює цю діяльність і сприяє реалізації встановлених Законом етапів здійснення регуляторної діяльності. Чому ж тоді у суб'єктів регулювання відсутнє розуміння ефективної та корисної участі у здійсненні регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування? Тому що поряд із перевагами існують недоліки цього процесу.

До переваг сучасного механізму здійснення регуляторної діяльності в органах місцевого самоврядування, на думку автора, слід уналежити:

1) поширеність регуляторної діяльності на всі органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, рішення яких стосуються інтересів суб'єктів регулювання у сфері господарювання;

2) визначення Законом низки обов'язкових для органів місцевого самоврядування процедур (планування діяльності з прийняття РА, підготовка АРВ, проведення відстежень результативності дії РА, оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності тощо), які вимагаються при прийнятті РА, а недотримання або неналежне виконання цих процедур унеможливує легальне затвердження РА (у тому числі у судовому порядку);

3) запровадження ідеології інформаційного забезпечення відкритості та прозорості органів місцевого самоврядування, які зобов'язані оприлюднювати визначений Законом обсяг інформації;

4) урегульованість Законом залучення суб'єктів регулювання до прийняття органами та посадовими особами місцевого самоврядування РА.

До недоліків існуючого в органах місцевого самоврядування механізму здійснення регуляторної діяльності, які автором детально розглядалися у попередніх дослідженнях [3; 4], можна віднести:

1) принципи регуляторної політики (стаття 4 Закону) відірвано від реального процесу здійснення регуляторної діяльності, процедурні етапи якого включають права та обов'язки певних із приведених вище учасників цього процесу;

2) конкретизовано та ретельно вписано тільки процедури ведення обліку (реєстру) РА, прийнятих центральними органами виконавчої влади, територіальними (місцевими) органами центральних органів виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади та їх посадовими особами лише таким погоджувальним органом як уповноваженим органом – Державною службою України з питань регуляторної політики та підприємництва: та органами юстиції. А для органів місцевого самоврядування прийняття та виконання цих процедур залишаються на розсуд відповідних місцевих рад;

3) закон та постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004р. №308 [2] не містять вимог до показників результативності РА або їх вичерпний перелік. Таким чином, ці показники визначаються розробниками РА органів місцевого самоврядування самотужки і, як правило, при цьому можуть бути вибрані й показники, що аж ніяк не будуть відображати саме результативність запровадженого регулювання;

4) в існуючому механізмі здійснення регуляторної діяльності відсутні належні інформаційні зв'язки між зацікавленими учасниками, а саме: між органами і посадовими особами місцевого самоврядування та суб'єктами регулювання з приводу належного (за конкретними показниками) обсягу інформації щодо впливу РА та методології її збору. Відсутність таких зв'язків ставить здійснення регуляторної діяльності в існування механізму, спроектованому з добрими побажаннями, але з наявними недоліками для всіх учасників регуляторного процесу.

Отже, відсутність належних інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності між такими її суб'єктами як органами і посадовими особами місцевого самоврядування, що виступають у якості регуляторних органів сфери господарювання, відповідальною постійною комісією або відповідальним структурним підрозділом органу місцевого самоврядування з питань реалізації державної регуляторної політики (погоджувальними органами запроваджених органом (посадовими осо-

бами) місцевого самоврядування регулювань) та учасниками процесу, на яких спрямовано ці регулювання, призводить до формального виконання регуляторного законодавства, прийняття необґрунтованих, економічно недоцільних РА у сфері господарської діяльності та надходження в зв'язку з цим звернень/позовних заяв до профільних постійних комісій органів місцевого самоврядування, органів прокуратури та судових органів.

Як відомо, джерелами інформації про регуляторну діяльність в органах місцевого самоврядування можуть бути:

- офіційний веб-сайт;
- офіційний друкований ЗМІ;
- веб-сайт розробника проекту РА органу місцевого самоврядування;
- повідомлення у місцевих ЗМІ;
- розсилки інформації;
- наявність інформації у самому органі місцевого самоврядування.

Як правило, офіційні веб-сайти та друковані ЗМІ існують у міських, районних та обласних радах, проте повна інформація, що стосується «від» та «до» певних РА, відсутня як у розділі «Регуляторна політика» офіційних веб-сайтів таких рад та на веб-сайтах розробників проектів РА органів місцевого самоврядування – через недосконалість інформаційного наповнення, постійного оновлення та зручності у користуванні веб-сайтами, так і в офіційному друкованому ЗМІ – через обмеженість обсягу преси.

Аналогічна ситуація з веб-сайтами розробників проектів РА органів місцевого самоврядування.

Стосовно сільських, селищних, районних у місті рад, то основним джерелом поширення інформації про регуляторну діяльність є повідомлення у місцевих ЗМІ, які обмежені або також через обсяг друкованих ЗМІ та/або через брак коштів у місцевому бюджеті.

Розсилки інформації про регуляторну діяльність є швидше винятком, чим правилом в органах місцевого самоврядування.

Отже, повна інформація про регуляторну діяльність наявна у самому органі місцевого самоврядування (і то подекуди не у матеріалах офіційно прийнятих РА, що зберігаються або в загальному відділі, або в архіві органу місцевого самоврядування, а у документах того чи іншого структурного підрозділу чи посадової особи органу місцевого самоврядування, які, до того ж, через певний час можуть бути і відсутніми через кадрові зміни певних уповноважених посадових осіб), а доступ до отримання такої інформації можливий через подання зацікавленими особами інформаційних запитів.

З метою вирішення в органах місцевого самоврядування проблем, пов'язаних з інформаційними відносинами суб'єктів регуляторної діяльності, спираючись на зарубіжний досвід реалізації регуляторної політики на місцевому рівні [5], автором рекомендовано застосування наступних інструментів забезпечення повноти та прозорості регуляторної діяльності.

У зв'язку з цим, перспектива подальших досліджень полягає у розробці комплексного підходу до підвищення ефективності процесу здійснення регуляторної діяльності в Україні не тільки та місцевому рівні, а і на регіональному та центральному, а саме: у науковому обґрунтуванні теоретичних засад і практичних рекомендацій з удосконалення регуляторної діяльності через побудову для її суб'єктів механізмів державного регулювання інформаційних відносин.

1. Неформальні консультації.

Переваги	Недоліки
більша гнучкість та вищий рівень оперативності	обмежена прозорість та відповідальність, а також можливість надання доступу зацікавлених осіб до участі у неформальних консультаціях виключно органам місцевого самоврядування

2. Розповсюдження регуляторних пропозицій.

Переваги	Недоліки
відносна гнучкість з точки зору часу, обсягу та форми відповідей	виключне право органу місцевого самоврядування визначати учасників процесу

3. Оприлюднення та коментування (через мережу Інтернет, ЗМІ або у разі відсутності таких можливостей (в селах, селищах та малих містах) – через дошку оголошень).

Переваги	Недоліки
відсутність обмежень для участі у процесі всіх зацікавлених осіб	на практиці ступінь участі громадськості досить низька

4. Громадські слухання.

Переваги	Недоліки
можливість провести діалог між органами (посадовими особами) місцевого самоврядування і суб'єктами, що підлягатимуть впливу регулювання	1) рідкість проведення і можливість участі обмеженої кількості осіб 2) присутність груп із різноманітними поглядами можуть зробити дискусію неконструктивною

5. Використання консультативних органів.

Переваги	Недоліки
підвищення якості РА та результативності їх дії	1) ймовірна неможливість створення цих інституцій в селах, селищах та малих містах 2) збільшення витрат розробників РА органів (посадових осіб) органів місцевого самоврядування на залучення експертно-консультативних органів

В існуючих умовах, коли Україна вступає у період системної розбудови нового типу діалогу між владою та підприємцями – діалогу щодо умов здійснення господарської діяльності, а, зрештою, і будь-яких проявів суспільно корисної приватної ініціативи, діалогу, в якому організована бізнес-спільнота ще має ствердитися якості рівноправної та відповідальної сторони регуля-

торного процесу, провідного учасника розбудови в Україні громадянського суспільства, – на думку автора, в органах місцевого самоврядування існують такі заходи використання запропонованих вище інструментів забезпечення повноти та прозорості регуляторної діяльності:

1. Впровадження нової регуляторної культури (підвищення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування і поінформованості громадськості через мережу Інтернет).

Переваги	Недоліки
1) можливість розмішувати та зберігати на офіційних веб-сторінках органів місцевого самоврядування (або власних сторінках розробників РА органів (посадових осіб) місцевого самоврядування) вичерпну базу РА, до якої, крім самих текстів РА, обов'язково включатимуться й документи, що провадилися для оцінювання доцільності внесення тих чи інших пропозицій. Зазначене дасть змогу розв'язати багато проблем щодо викладу тексту запланованих РА, усуне можливості дублювання РА тощо 2) відсутність необхідності побудови відповідної правової бази	1) можлива не сконцентрованість повної інформації про регуляторну діяльність на веб-сайтах органів місцевого самоврядування 2) можливість збільшення витрат органів місцевого самоврядування на розробку власного програмного забезпечення

2. Розробка інформаційної системи процесу регуляторної діяльності (бази обліку, моніторингу та аналізу регуляторної діяльності).

Переваги	Недоліки
змога систематизувати систему контролю зміни (коригування) РА, значно підвищити ефективність регуляторної діяльності. Якщо існує невідповідність РА умовам, що змінилися, і потрібне внесення змін у цей документ, а також існує певний лаг – проміжок часу, впродовж якого діє неефективний вже РА, то така система даватиме змогу скоротити цей лаг та прийняти ефективне рішення щодо здійснення заходів коригування	1) зростання завантаженості у роботі на посадових осіб органів місцевого самоврядування 2) необхідність побудови відповідної правової бази 3) ймовірна необхідність витрат органів місцевого самоврядування на розробку програмного забезпечення (у разі відсутності централізованого забезпечення комп'ютерними програмами) та внесення змін до відповідної правової бази

3. Впровадження нових інституцій регуляторної діяльності (запровадження інституцій рівня незалежної експертизи здійснення регуляторної діяльності)

Переваги	Недоліки
можливість підвищення якості РА та результативності їх дії за рахунок залучення досвідчених спеціалістів	1) можливість доступу до процедури зацікавлених осіб, що матимуть негативний вплив на результати впровадження РА через власну зацікавленість 2) необхідність побудови відповідної правової бази 3) збільшення витрат розробників РА органів (посадових осіб) місцевого самоврядування

Література.

1. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003р. №1160-IV / [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

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

3. Вдовиченко Л. Ю. Електронне урядування у регуляторній діяльності : проблеми та перспективи / Л. Ю. Вдовиченко // Інформаційне суспільство і влада : зб. тез доповідей 2-го Кіровоградського соц.-економ. форуму (Кіровоград, 23–24 квіт. 2013). – Кіровоград, 2013. – С. 21–24.

4. Вдовиченко Л. Ю. Проблеми інформаційних відносин суб'єктів регуляторної діяльності та механізми їх вирішення / Л. Ю. Вдовиченко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 3 (55). – С. 48–54.

5. Дубіщев В. П., Глушко А. Д. Досвід провідних країн світу у сфері здійснення державної регуляторної політики / [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/portal>.

УДК 352.07

Людмила Козлова

ХАРАКТЕР СТРУКТУРНИХ ЗВ'ЯЗКІВ У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОКОМУНІКАТИВНОЇ МОДЕЛІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена дослідженню структурних зв'язків органів місцевого самоврядування (субординаційні, реординаційні, координаційні) в контексті загальнокомунікативної моделі державного управління. Увага зосереджена на встановленні взаємозв'язку між видами структурних зв'язків та моделлю взаємодії в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: взаємодія, міжрівнева взаємодія, органи місцевого самоврядування, субординаційні, реординаційні, координаційні зв'язки, загальнокомунікативна модель.

✎ При адаптації моделі міжрівневої взаємодії до органів місцевого самоврядування визначаються п'ять суб'єктів реалізації державної політики (на місцевому рівні). Ці суб'єкти перебувають в управлінських відносинах один з одним, але не йдеться про ієрархічний характер таких відносин, оскільки взаємодія органів місцевого самоврядування з громадським, бізнес-сектором, міжнародними структурами має відмінний вигляд відносин в порівнянні з органами місцевого самоврядування між собою та з органами виконавчої влади. Громадський та бізнес сектори, а також міжнародні міждержавні організації перебувають в управлінських відносинах з органами місцевого самоврядування і виявляються суб'єктами, без яких неможливо реалізувати державну політику в країнах з демократичними орієнтирами та цінностями. В сучасних моделях міжрівневої взаємодії відзначаються такі види управлінських зв'язків, як субординаційні, координаційні та реордина-