

УДК 338.532.42:339.16.012.23

О. Жулінська

ПРОБЛЕМИ ДОТРИМАННЯ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглянуто процедуру прискореного перегляду органами місцевого самоврядування регуляторних актів. На основі аналізу результатів прискореного перегляду визначено причини неефективної реалізації державної регуляторної політики. Проведено порівняльний аналіз принципів, задекларованих українським законодавством, та принципів, що діють у країнах ЄС. Акцентовано увагу на необхідності доповнення принципів державної регуляторної політики принципом відповідальності та активізації участі громадськості в регуляторній діяльності.

Ключові слова: державна регуляторна політика, прискорений перегляд, принципи державної регуляторної політики, Програма економічних реформ.

Актуальність державної регуляторної політики зумовлена її важливою роллю в управлінні, контролі та моніторингу економічних і соціальних процесів в країні. Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 рр. (далі – Програма) визначено, що для побудови сучасної, стійкої відкритої і конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної і ефективної системи державного управління, і, як наслідок, підвищення добробуту українських громадян, необхідним є “підвищення ефективності державного управління шляхом реформування державної служби і виконавчої влади”, що й визначено п’ятим напрямком стратегічних перетворень Програми [1].

Складовою частиною реформ в умовах післякризового розвитку економіки країни є дерегуляція підприємницької діяльності, що є складовою регуляторного клімату. В Україні основні засади здійснення державної регуляторної політики з 2004 р. визначені відповідним законодавством [2].

Але з вдосконаленням законодавчого забезпечення реалізації державної регуляторної політики ситуація з розвитком підприємництва не покращується, а навпаки, спостерігається погіршення показників підприємницької активності малого і середнього бізнесу, скорочення притоку інвестицій та інші негативні економічні процеси.

Заявлена тематика дослідження перебуває на перехресті декількох наукових напрямків: державного управління, економічної політики, розвитку публічної влади. Проблемні питання впровадження державної регуляторної політики стали предметом досліджень Ю. Єханурова, 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 інші. Водночас необхідно зауважити про незначну кількість публікацій щодо порівняння реалізації регуляторної політики в Україні та за кордоном.

Водночас залишається нез’ясованим питання дотримання принципів державної регуляторної політики, особливо в контексті реформування економіки, відповідно до Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр.

Мета дослідження полягає у розгляді причин неефективної реалізації державної регуляторної політики на основі аналізу відповідності регуляторних актів принципам державної регуляторної політики.

Необхідно розпочати з того, що для впорядкування регуляторного поля держави 14 грудня 2010 р. був прийнятий Закон України “Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування”, яким передбачено проведення протягом 90 днів прискореного перегляду регуляторних актів. Прийняття цього закону стало початком реформування державної регуляторної політики, відповідно до Програми. За цього акти, що не відповідають принципам державної регуляторної політики повинні бути скасовані або внесені в них відповідні зміни [3].

За даними аналізу, проведеного Держкомпідприємництвом, здійснено комплекс заходів, відповідно до Закону України “Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування”.

Заходи з прискореного перегляду регуляторних актів, відповідно до зазначеного закону схематично можна зобразити на рис. 1.



Рис. 1. Заходи з прискореного перегляду регуляторних актів

Результати аналізу поданих органами місцевого самоврядування та відповідними державними адміністраціями матеріалів засвідчили про наявність певних недоліків у виконанні вимог законодавства.

За результатами аналізу регуляторних актів, робочими комісіями понад 14,7 тис. регуляторних актів (38% від їх загальної кількості) визнано такими, що відповідають принципам державної регуляторної політики, а понад 23,1 тис. (62% або майже дві третини) – визнано такими, що не відповідають принципам державної регуляторної політики.

З регуляторних актів, які не відповідають принципам державної регуляторної політики, робочими комісіями прийнято рішення щодо необхідності скасування понад 20,2 тис. актів (87%) та внесення встановленим порядком змін у понад 2,9 тис. (13%) актів. Основна частина таких актів була прийнята у сільських радах (72%), міськрадах (8%) та райрадах (7%).

Зазначене свідчить про:

– недостатні кваліфікаційні знання нормативно-правових актів посадовими особами органів місцевого самоврядування, низький рівень правових знань їх керівників, особливо на рівні сільських рад;

– низький рівень впровадження вимог та принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Таким чином, основними підставами (“недоліками” регуляторної політики) віднесення актів до таких, що не відповідають принципам державної регуляторної політики стало (структура підстав зображена на рис. 2):

- прийняття актів із порушенням регуляторної процедури;
- не відповідність вимогам актів вищої юридичної сили;
- економічна недоцільність та необґрунтованість [4].



Рис. 2. Підстави віднесення регуляторних актів до таких, що не відповідають принципам державної регуляторної політики

Таким чином, перший етап реформування державної регуляторної політики, розпочатий в контексті реалізації Програми, а саме, впровадження в державі заходів із прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування:

– зменшив регуляторний тиск на суб’єктів господарської діяльності шляхом спрощення процедур державного регулювання економіки та зменшення пов’язаних із цим фінансових та інших витрат підприємців;

– забезпечив оптимізацію державного регулювання господарської діяльності органами місцевого самоврядування, більш ефективного витрачання бюджетних коштів, призначених на забезпечення діяльності зазначених органів;

– забезпечив оптимізацію державного регулювання господарської діяльності органами місцевого самоврядування, більш ефективного витрачання бюджетних коштів, призначених на забезпечення діяльності зазначених органів;

– закріпив якісно нові підходи до здійснення державного регулювання господарської діяльності органами місцевого самоврядування, забезпечення додержання принципів державної регуляторної політики та дерегуляції у сфері господарської діяльності;

– створив належні умови для здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, позитивний вплив від якої забезпечуватиме економічне зростання держави [5].

Але водночас проведений аналіз ще раз підкреслив, що принципи, на яких ґрунтується регуляторна політика, не є адекватними вимогам сучасної економіки, що своєю чергою не сприяє покращенню бізнес-клімату та стабільному і прогнозованому розвитку підприємництва та економіки загалом.

Енциклопедія державного управління дає наступне тлумачення поняття “принцип”. Принципи – це основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи права, державного устрою [6]. Таким чином, бачимо, що основною причиною неефективної реалізації державної регуляторної політики є ігнорування основних засад здійснення політики, нехтування ключовими орієнтирами.

Закон України “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” декларує такі принципи здійснення державної регуляторної політики:

– доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин із метою вирішення існуючої проблеми;

– адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

– ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб’єктів господарювання, громадян та держави;

– збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб’єктів господарювання, громадян та держави;

– передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб’єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

– прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов’язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об’єднаннями, обов’язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об’єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [7].

Практика вказує на певну відірваність принципів від реальної процедури, що застосовується та передбачена законом (принципи існують окремо, а регуляторна діяльність окремо). Передусім це обумовлено традиціями вітчизняного правозастосування, коли перевага насамперед віддається формальному дотриманню встановленої процедури без з'ясування її змісту, значення та сенсу її існування.

Окремої уваги заслуговує реалізація принципу “прозорості та врахування громадської думки”. Це пов'язано насамперед із тим, що виконання цього принципу відбувається досить формально і обмежується лише як правило формальним “обов'язковим розглядом” пропозицій та листів. Зауваження розглядаються спеціалістами відділів та управлінь і сам розгляд проходить досить формально, а не по суті звернення. Європейський досвід наголошує на необхідності громадського контролю за розглядом звернень і пропозицій.

Щодо визначеного у законі принципу доцільності, треба зазначити, що доцільність є передумовою не тільки для запровадження державного регулювання, а й для скасування зайвих регулювань, прискіпливого розгляду кожного проекту регуляторного акта до його прийняття та вже прийнятих регуляторних актів. В аналізі регуляторного впливу аналіз “вигод – витрат” проводиться досить формально, або не проводиться взагалі.

Правозастосування було б кращим, якби Законом безпосередньо визначався обов'язок усіх регуляторних органів виконувати визначені принципи державної регуляторної політики, забезпечувати її здійснення та запровадити юридичну відповідальність за недотримання вимог законодавства та порушення процедури здійснення державної регуляторної політики. Такий обов'язок є цілком очевидним, проте відповідно не зазначений.

Отже, як видно із законодавства, громадяни, представники бізнесу та інші зацікавлені суб'єкти мають право приймати участь у реалізації державної регуляторної політики, але “участь” має певні обмеження. Так, зацікавлені суб'єкти обмежені в праві розробляти проекти регуляторних актів. Законом визначено їх право брати участь у розробці проектів регуляторних актів у випадках, передбачених законодавством. Дослідники небезпідставно вважають заявлене право суто декларативним. Чинним законодавством такого права взагалі не передбачено для громадян, суб'єктів господарювання та їх об'єднань. Хоча існує право на самостійну розробку аналізу регуляторного впливу проекту регуляторного акта, проведення відстеження результативності регуляторного акта тощо.

Розширення можливостей участі громадськості в державній регуляторній політиці дасть поштовх розвитку об'єднань малого та середнього бізнесу, підвищенню рівня прозорості діяльності органів публічної влади, врахуванню та лобюванню інтересів суб'єктів господарювання. Це матиме наслідком підвищення ефективності та результативності запроваджуваних регулювань у сфері господарської діяльності також [8].

Крім того, потрібно розглянути досвід інших країн у питаннях реалізації державної регуляторної політики. Внаслідок того, що Україна тримає курс у європейський простір, цікавим є досвід країн-членів ЄС. Єврокомісією проголошено п'ять принципів якісного державного управління, а саме:

– принцип відкритості полягає у тому, що установи повинні працювати прозоро, використовуючи мову, яка доступна і зрозуміла для громадськості, координуючи діяльність з іншими державами ЄС та керуючись рішеннями ЄС;

- принцип участі полягає у забезпеченні широкої участі громадськості на всіх етапах здійснення політики – від концепції до виконання;
- принцип відповідальності полягає у чіткому визначенні функцій кожного з органів, законодавчих і управлінських процедур, і встановленні відповідальності за виконання закріплених функцій;
- принцип ефективності полягає у тому, що політика повинна базуватись на попередньому досвіді, бути достатньою та своєчасною і визначати конкретні цілі;
- принцип послідовності полягає в тому, що політика і управління повинні бути нерозривні та зрозумілі.

Три принципи регуляторної політики, запроваджуваної в Україні, схожі до принципів ЄС: принцип передбачуваності до принципу послідовності; принцип прозорості до принципу відкритості; принцип врахування громадської думки до принципу участі. І лише принцип відповідальності, який є одним із головних під час здійснення якісного управління в ЄС, не має відображення в законодавстві України, яке закріплює принципи регуляторної політики [9].

Однією з провідних країн, де створені оптимальні умови для ведення бізнесу, є Великобританія. Комісія з якісного регулювання, яка створена в цій країні, виділяє п'ять принципів якісного регулювання: пропорційності, відповідальності, послідовності, прозорості, визначення цілі.

Принцип пропорційності полягає в тому, що регуляторні органи повинні втручатися у сферу господарської діяльності лише в разі необхідності. При такому втручанні повинні використовуватись належні засоби за мінімального ризику, а витрати бути ідентифікованими та мінімізованими.

Принцип відповідальності полягає в тому, що регуляторні органи повинні мати здатність обґрунтувати рішення та підлягати громадському контролю.

Принцип послідовності визначає, що правила поведінки, які встановлюються урядом, та стандарти, повинні враховувати дію інших правил поведінки.

Принцип прозорості полягає у тому, що регуляторні органи повинні бути відкритими та дотримуватись простих і дружніх правил поведінки.

Принцип визначення цілі полягає у тому, що регулювання має бути спрямовано на проблему та мінімізацію побічних ефектів.

З вищевикладеного можна підкреслити наявність двох складових – позитивної і негативної.

Позитивна складова полягає у тому, що більшість принципів регуляторної політики України співпадають із принципами якісного управління, які діють у ЄС. Негативна складова полягає в тому, що ЄС одним із найважливіших принципів якісного управління визначають принцип відповідальності, тоді як в Україні цей принцип не знайшов законодавчого закріплення [10].

Всі вищезазначені пропозиції потребують внесення законодавчих змін та політичної волі суб'єктів влади. Але дотримання принципу “прозорості та врахування громадської думки” можна покращити на місцевому рівні шляхом підвищення рівня активності громадських або координаційних рад із питань розвитку підприємництва та громадських організацій, які можуть здійснювати експертну оцінку проектів регуляторних актів, надавати альтернативний аналіз регуляторного впливу, пропозиції щодо перегляду та удосконалення вже прийнятих регуляторних актів [11].

Очевидно, що регуляторний акт, прийнятий на основі консультацій із суб'єктами господарювання буде обґрунтованим, узгодженим, ефективним та результативним. Суб'єкти господарювання будуть більш поінформовані з основних положень регуляторного акта, зможуть заздалегідь планувати свою діяльність.

Висновки

Проблеми в реалізації державної регуляторної політики дійсно існують і потребують своєчасного вирішення. Це доведено аналізом за підсумками прискореного перегляду регуляторних актів. Однією з причин цього дисонансу є недотримання принципів регуляторної політики.

В країнах ЄС, на відміну від України, на ряду з принципами, зазначеними у законодавстві, діє принцип відповідальності. Водночас запропоновано звернути особливу увагу на посилення дотримання принципу прозорості та врахування громадської думки. Впровадження європейського досвіду у вітчизняну практику матиме результатом вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності.

Література

1. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава [Електронний ресурс] : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 рр. — Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/programa_reform_final_1.pdf.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Аналітична довідка щодо виконання Закону України “Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.dkcr.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=200868&cat_id=185968.
5. Аналітична записка щодо впровадження в Україні положень Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Текст]. — К. : Інститут власності і свободи, 2011. — С. 4.
6. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. ; Нац. акад. держ. упр. При Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін., 2011. — 692 с.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності...
8. Літвінов О. Недоліки законодавчого забезпечення державної регуляторної політики [Електронний ресурс] / О. Літвінов, О. Андреев. — Режим доступу : <http://www.visnyk-nanu.kiev.ua/nedoliki-zakonodavchogo-zabezpechennya-derzhavnoi-regulyatornoi-politiki/4>.

9. Погрібняк М. А. Принципи регуляторної політики в Україні та державах ЄС / М. А. Погрібняк // Теорія та практика державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 4 (19) / голов. ред. В. В. Говоруха. — Х. : ХарРІДУ НАДУ, 2007. — С. 41—46.

10. Погрібняк М. А. Запровадження регуляторної політики в Україні та державах Європейського Союзу / Погрібняк М. А. // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 12 / за заг. ред. П. І. Шевчука. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2007. — С. 367—374.

11. Аналіз існуючого стану реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на місцевому рівні та нормативно-правового регулювання у зазначеній сфері [Текст] : заключний звіт. — К. : Громадська організація Аналітичний центр “АКАДЕМІЯ”, 2009. — С. 42.

О. Zhulinska

PROBLEMS OF THE PRINCIPLES COMPLIANCE OF THE STATE REGULATORY POLICY

The procedure of accelerated review of regulatory acts performed by local government bodies is considered. Based on the analysis of the results of the accelerated review, the causes of the inefficient implementation of regulatory policy are defined. In this regard, a comparative analysis of the principles declared by Ukrainian law and principles that operate in the EU is carried out. Special attention is paid to the need to supplement the principles of regulatory policy by the principle of accountability and enhance public participation in the regulatory activity.

Key words: state regulatory policy, expedited review, the principles of regulatory policy, Program of economic reforms.