

УДК 338.48:336.532

Л. Вдовиченко

МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЇЇ СУБ'ЄКТАМИ: СТАН ТА ІСНУЮЧІ ПРОБЛЕМИ

Визначено етапи та коло суб'єктів процесу здійснення регуляторної діяльності, розкрито недоліки існуючої в Україні моделі механізму здійснення регуляторної діяльності для подальшого його удосконалення.

Ключові слова: регуляторна політика, регуляторна діяльність, регуляторний процес, регуляторний акт, інформаційні відносини, механізм.

Сучасний період розвитку суспільства та держави характеризується значним зростанням ролі інформації та інформаційних технологій, що призводить до активізації інформаційної діяльності з приводу одержання, використання, поширення та зберігання інформації. Ефективність регуляторної діяльності (діяльності, спрямованої на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів органами державного управління) [1] значною мірою залежить від технології її здійснення, засобів оброблення, передання і поширення інформації, які застосовуються у процесі формування і спостереження за результатами виконання регуляторних актів (нормативно-правових актів у сфері господарської діяльності), направлених на задоволення потреб суб'єктів певного регулювання. Внаслідок цього актуалізується проблема наявних у сфері регуляторної діяльності інформаційних відносин між суб'єктами регулювань та наукових досліджень у цьому напрямі.

Вирішенню проблем здійснення регуляторної діяльності як діяльності, направленої на реалізацію державної регуляторної політики у сфері господарювання, присвячені наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі державного управління, економіки, права тощо.

Теоретичні питання запровадження державної регуляторної політики в Україні та окремі аспекти її практичного здійснення досліджувалися у роботах українських вчених О. Кужель, Д. Ляпіна та інших [2, 3].

Закордонний досвід здійснення державної регуляторної політики став предметом наукових досліджень В. Дубіщева [4].

Різні аспекти регуляторної діяльності, що здійснюється в Україні з початку дії Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (далі – Закон), досліджували науковці: О. Балабенко, Т. Кравцова, С. Кулик, О. Літвінов, М. Погрібняк, О. Юлдашев [5 – 10].

Водночас сучасний стан наукової розробленості проблеми здійснення регуляторної діяльності в Україні є недостатнім. Так, зокрема, не розроблено ефективних та прозорих правил поведінки на послідовних процедурних етапах регуляторного процесу для усіх його учасників, тобто у сфері регуляторної діяльності для відповідного кола її суб'єктів не збудовано механізми належних інформаційних відносин, що як наслідок призвело до існування такої системи прийняття регуляторних актів (далі – РА), яка у підсумку має низку попередньо досліджених науковцями негативних рис [11 – 19].

Мета статті – визначення недоліків існуючого в Україні механізму здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами та перспектив його удосконалення. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) зазначити етапи та коло суб'єктів процесу здійснення регуляторної діяльності; 2) розкрити недоліки існуючої в Україні моделі механізму здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами для подальшого його удосконалення.

Процес розроблення та вдосконалення РА законодавчо відокремлено у самостійний напрям державної регуляторної політики.

Держава організовує такий процес, який складається з низки встановлених адміністративних процедурних етапів, та відповідно до законодавчого визначення є регуляторною діяльністю. Йдеться про такі етапи процесу регуляторної діяльності:

– перший етап – визначення проблеми, яку передбачається вирішити шляхом прийняття певного 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 аналізу його регуляторного впливу (далі – АРВ);

– четвертий етап – розробка проекту РА та проведення базового відстеження цього проекту;

– п'ятий етап – оприлюднення повідомлення, проекту РА та його АРВ;

– шостий етап – робота з зацікавленими суб'єктами (одержання зауважень і пропозицій, проведення відкритих обговорень проекту РА);

– сьомий етап – погодження з уповноваженим органом щодо здійснення державної регуляторної політики або його відповідним територіальним органом – стосовно проектів РА органів законодавчої та державної влади чи відповідальною постійною комісією або відповідальним структурним підрозділом місцевої ради з питань реалізації державної регуляторної політики – стосовно проектів РА органів місцевого самоврядування;

– восьмий етап – прийняття та офіційне оприлюднення РА;

– дев'ятий етап – проведення повторного та періодичного відстеження результативності РА та у разі необхідності його перегляд.

Очевидно, що, по-перше, недостатньо лише перерахувати етапи здійснення регуляторної діяльності (це вже не раз робилося науковцями у своїх дослідженнях), а необхідні відповідні рекомендації методичного спрямування щодо дій та взаємовідносин певних суб'єктів у здійсненні цих етапів. По-друге, ефективна реалізація учасниками регуляторного процесу зазначених вище етапів через запровадження таким чином діалогу між ними та обміном інформації здатна впливати на результативність державної регуляторної політики, направленої передусім на створення належних умов для розвитку підприємництва як запоруки соціально-економічного розвитку держави.

Результатом регуляторної діяльності повинно бути не будь-яке, а лише ефективне врегулювання тими чи іншими РА сфери господарської діяльності. Адже, згідно з Законом, встановлено вимоги до цих РА шляхом визначення принципів, якими є: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, прозорість та врахування громадської думки [20].

Відповідність зазначеним принципам забезпечується шляхом виокремлення спеціальних перелічених вище етапів, які повинні обов'язково виконуватися при здійсненні процесу регуляторної діяльності.

І хоча Законом створено загальні засади побудови системи здійснення регуляторної діяльності встановленим колом суб'єктів можливості такого потенційно потужного Закону використовуються на практиці не повною мірою, адже існують нерозв'язані проблеми, що полягають у низькій якості імплементації такої бажаної системи саме у поточну діяльність регуляторних органів (органів законодавчої, виконавчої влади та місцевого самоврядування). Про це свідчить періодична поява відповідних владних приписів щодо проведення ревізії системи РА [21, 22].

З метою подальшого аналізу стану та існуючих проблем у механізмі здійснення регуляторної діяльності в Україні коло таких суб'єктів наразі і визначимо. Законом та іншими нормативно-правовими актами [23, 24] для кожного з суб'єктів процесу здійснення регуляторної діяльності, який вміщує дев'ять процедурних етапів, встановлено певні функції. Ці суб'єкти у регуляторному процесі можна згрупувати за їх функціями (рис. 1).

Закон закріплює лише компетенцію тих чи інших суб'єктів регуляторного процесу, тоді як потрібно було б регламентувати також й їх взаємодію у цьому процесі залежно від певних процедурних етапів його проходження з метою досягнення оптимального балансу інтересів усіх учасників здійснення регуляторної діяльності та ефективного врегулювання тими чи іншими РА сфери господарювання.

Отже, існуючу в Україні систему регуляторної діяльності можливо представити у формі блок-схеми (рис. 2).

Як бачимо, майже на всіх етапах здійснення регуляторної діяльності, за винятком етапу прийняття РА, крім регуляторних органів, які здебільшого є ініціаторами прийняття певних регулювань у сфері господарської діяльності, мають право бути задіяними такі її учасники як суб'єкти регулювання.

Проте, незважаючи на таку встановлену у Законі систему здійснення регуляторної діяльності цілим колом суб'єктів існує низка недоліків у її ефективному провадженні. Це насамперед формальне дотримання регуляторними органами, які відповідають за здійснення регуляторної діяльності, вимог Закону, що, на думку О. Літвінова, існує у формі імітації, ігнорування та "м'якого" виконання і створює ілюзію належного провадження регуляторної діяльності, та як наслідок відсутність розуміння суб'єктами регулювання ефективної та корисної участі у процесі здійснення такої діяльності [25].

У силу того, що регуляторна діяльність має центральний, регіональний та місцевий вектори направлення, модель існуючого в Україні механізму здійснення на цих рівнях регуляторної діяльності відповідними суб'єктами, представлена на рис. 3:

– по-перше, регуляторними органами, що здебільшого ініціюють введення певних регулювань у сфері господарської діяльності та відповідальні за здійснення регуляторної діяльності – міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим (далі – ЦОБВ), територіальні (місцеві) органи центральних органів виконавчої влади (далі – ТМО ЦОБВ), місцеві органи виконавчої влади (далі – МОБВ), органи місцевого самоврядування (далі – ОМС);

– по-друге, органами державного управління, які контролюють здійснення регуляторної діяльності (погоджувальні органи) – уповноважений орган та його територіальні органи, відповідальна постійна комісія або відповідальний структурний

підрозділ місцевої ради з питань реалізації державної регуляторної політики, Міністерство юстиції України та його місцеві органи, що здійснюють державну реєстрацію регуляторних актів та є держателями відповідного Єдиного державного реєстру;

– по-третє, суб'єктами регулювання, які приймають участь у здійсненні та контролі регуляторного процесу.

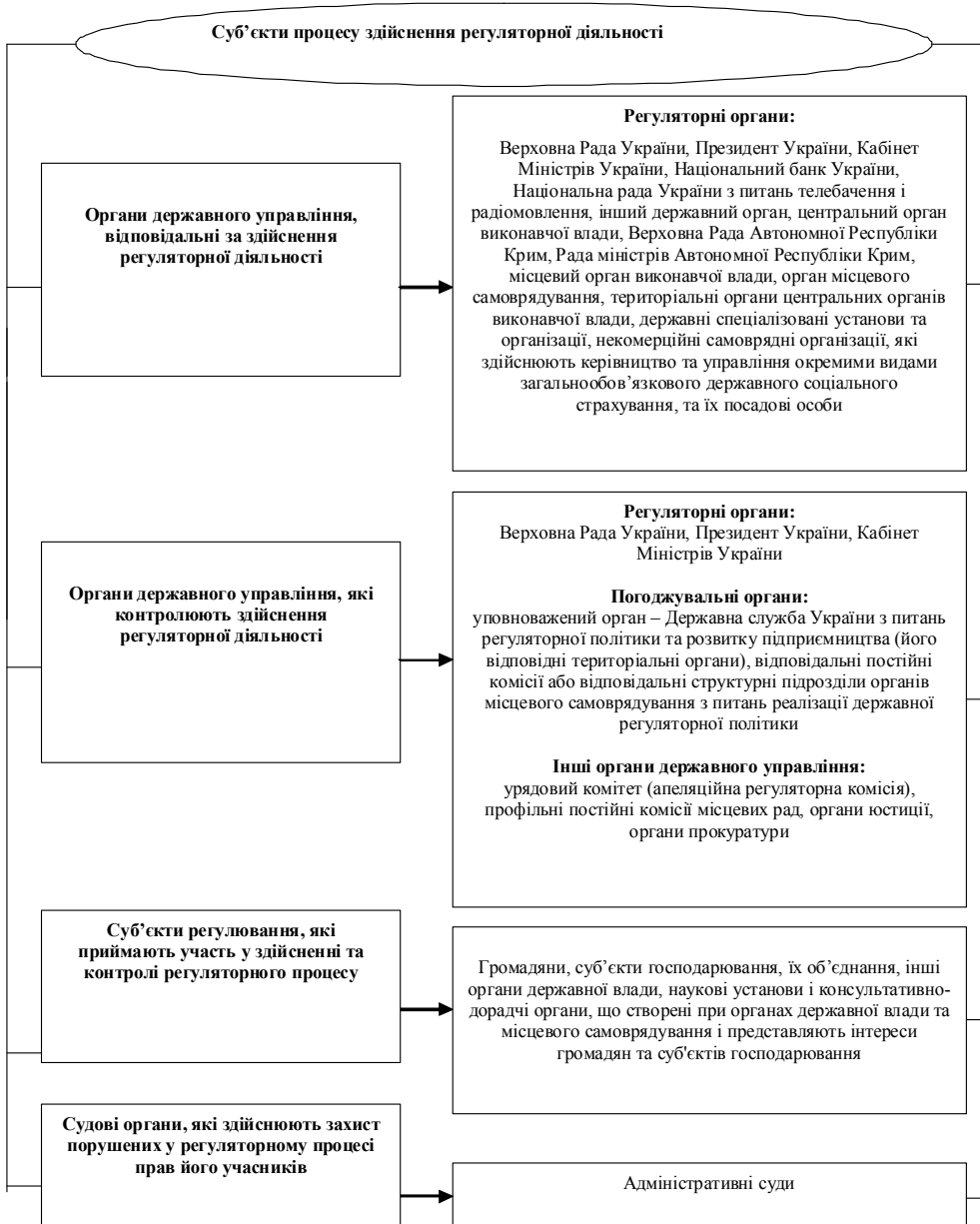


Рис. 1. Суб'єкти процесу здійснення регуляторної діяльності

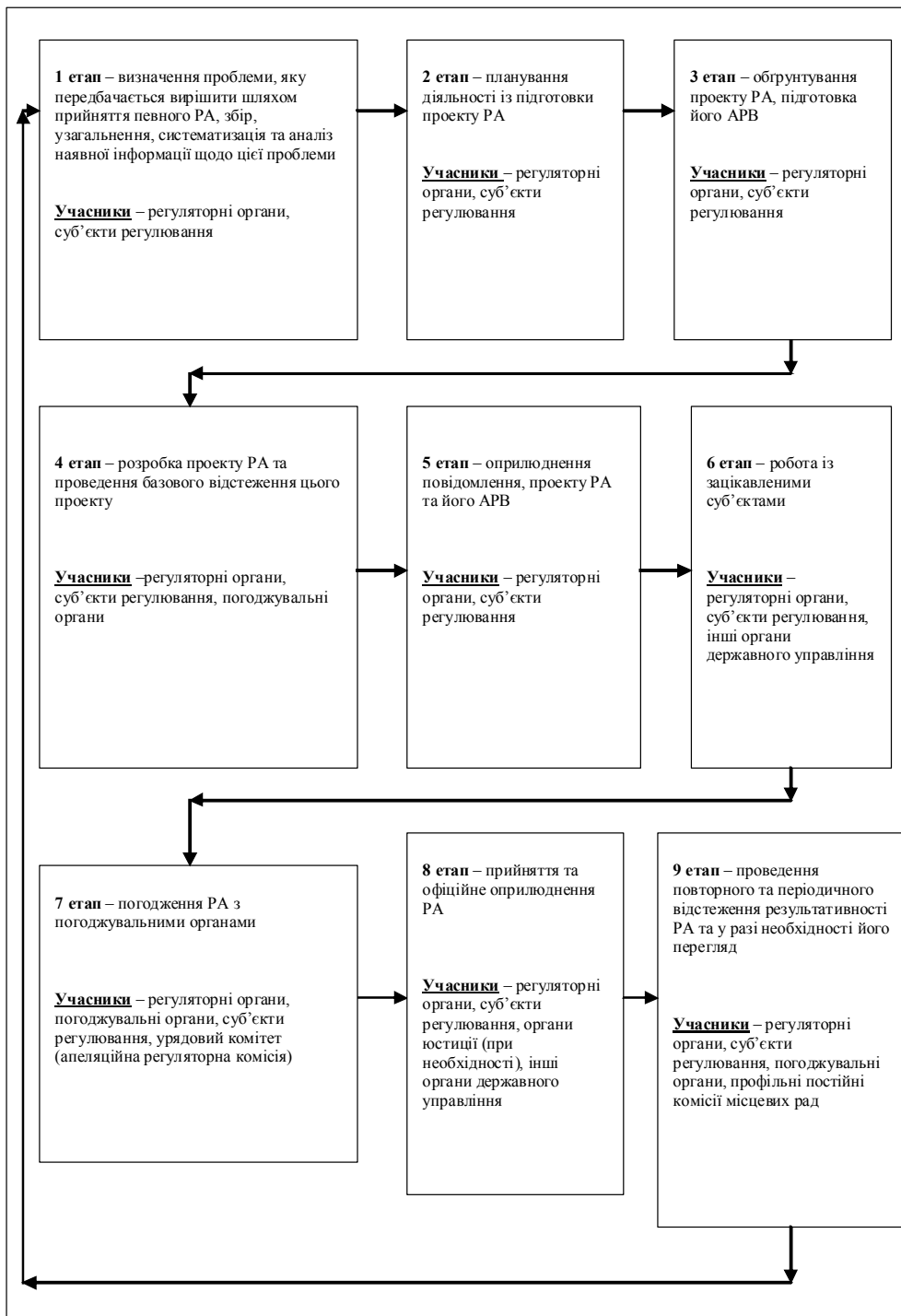


Рис. 2. Блок-схема системи регуляторної діяльності

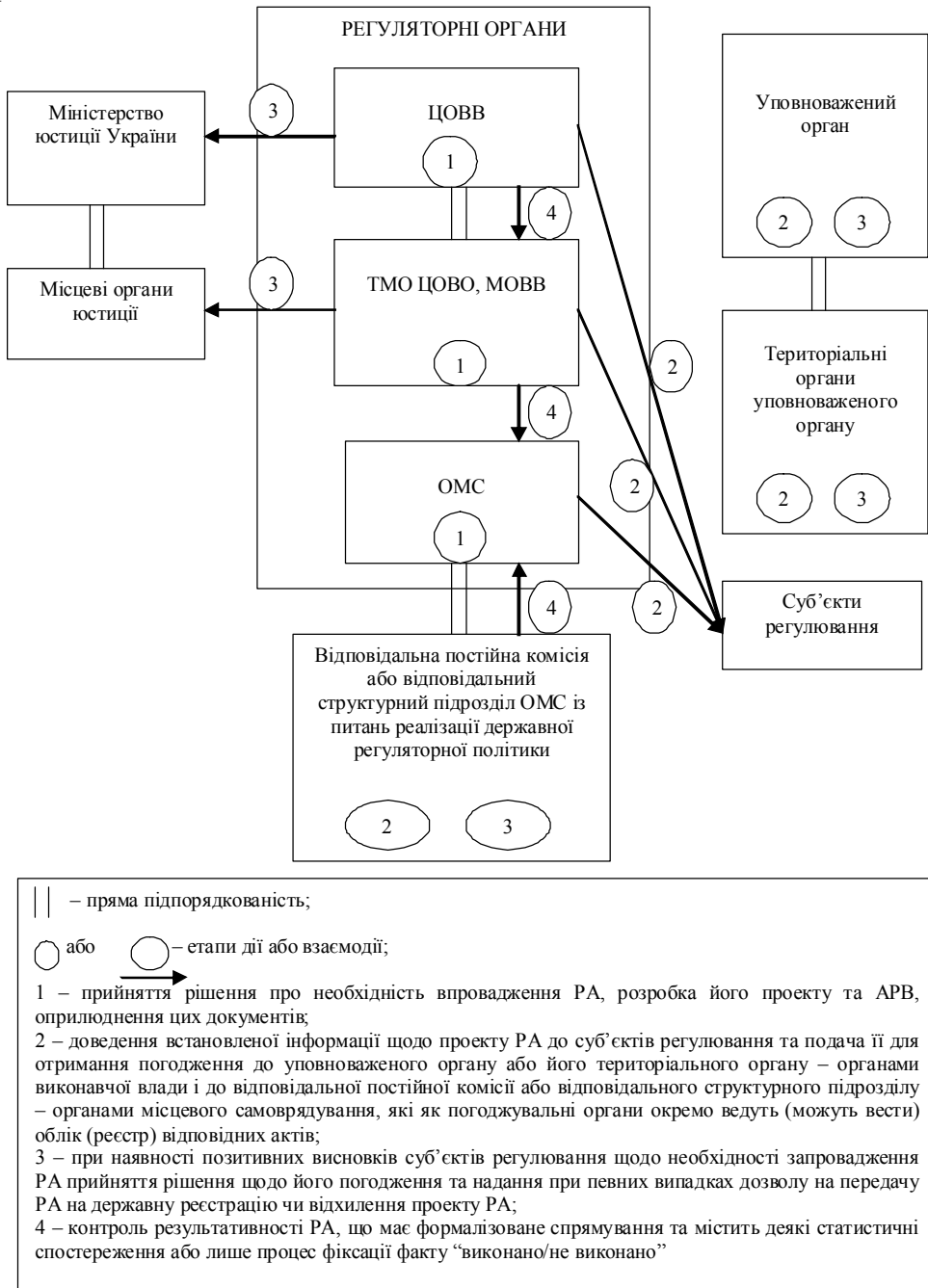


Рис. 3. Модель існуючого в Україні механізму здійснення регуляторної діяльності

Недоліками стану існуючого в Україні механізму здійснення регуляторної діяльності ЦОВВ, ТМО ЦОВВ, ОМС, уповноваженим органом (його територіальними органами), органами юстиції та суб'єктами регулювання є:

1. Відірваність декларованих ст. 4 Закону [26] принципів регуляторної політики від реального процесу здійснення регуляторної діяльності, процедурні етапи якого включають права та обов'язки певних учасників цього процесу.

Відомо, що права та обов'язки не можуть існувати самі по собі – зазначене у законодавстві право одного суб'єкта автоматично означає наявність в іншого суб'єкта відповідних обов'язків, пов'язаних із реалізацією цього права. Унаслідок цього на деяких етапах здійснення регуляторної діяльності, зазначених на рис. 3, окрім розглянутих обов'язків учасників повинні відображатися і відповідні їх права. Дослідники часто констатують про певну відірваність принципів регуляторної політики від реальної процедури здійснення регуляторної діяльності. Це обумовлено, на думку О. Літвінова, традиціями вітчизняного правозастосування, коли перевага віддається формальному дотриманню встановленої процедури без з'ясування змісту, значення та сенсу її існування [27].

Крім того, права учасників регуляторного процесу, особливо права суб'єктів регулювання, визначені у ст. 6 Закону [28], також важко співвіднести з окремими принципами регуляторної політики і до того ж вітчизняні дослідники деякі з цих прав небезпідставно вважають суто декларативними. Так, це право суб'єктів регулювання брати участь у розробці проєктів РА, а не розробляти їх. На етапах планування регуляторної діяльності, відстеження результативності та перегляду РА суб'єкти регулювання фактично позбавлені права наполягати на врахуванні регуляторними органами їх обґрунтованих пропозицій. Також у переліку відповідних прав суб'єктів регулювання відсутнє право на подання зауважень і пропозицій до АРВ та звітів про відстеження результативності РА. Відсутнє право суб'єктів регулювання подавати пропозиції про необхідність перегляду РА. Визначене право суб'єктів регулювання на отримання інформації щодо регуляторної діяльності потребує більшої конкретизації.

І саме головне, реалізація норми, що наведена у статті 13 Закону [29], щодо порядку оприлюднення повідомлення проєкту РА та його АРВ не гарантує повного дотримання права суб'єктів регулювання на відкритість та прозорість процесу регуляторної діяльності.

По-перше, відповідні повідомлення про оприлюднення згаданих вище документів друкуються на сторінці розробника проєкту РА у мережі Інтернет, а у деяких випадках розробники та регуляторні органи можуть бути різні. У такому разі є ймовірність, що суб'єкти регулювання не матимуть можливості дізнатися про сам факт такого оприлюднення та подати зауваження до проєкту РА. Отже, доцільно сконцентрувати всю інформацію про регуляторну діяльність – повідомлення про оприлюднення проєктів РА, їх АРВ, звіти про відстеження результативності РА, рішення погоджувальних органів, тексти РА на стадії проєктів та офіційно прийнятих тощо виключно на офіційному сайті регуляторного органу або у разі його відсутності (та обов'язково при запровадженні нового регулювання у сфері господарювання) – на сайті органу державного управління, відповідального за здійснення на певній адміністративно-територіальній одиниці регуляторної діяльності.

По-друге, нормативно не визначено обов'язок регуляторного органу постійно зберігати на власній сторінці у мережі Інтернет усі документи, що стосуються певного РА. Таким чином, після публічного обговорення проекту РА або після офіційного його оприлюднення регуляторний орган може прибрати всю інформацію зі сторінки у мережі Інтернет, що позбавить можливості суб'єктів регулювання проводити заходи з відстеження результативності РА через відсутність інформації про термін проведення таких заходів та доступ до показників ефективності, які були зазначені в АРВ.

2. Конкретизовано та ретельно виписано тільки процедури ведення обліку (реєстру) РА, прийнятих ЦОВВ, ТМО ЦОВВ, МОВВ та їх посадовими особами, уповноваженим органом – Державною службою України з питань регуляторної політики та підприємництва (інформація наявна на офіційному веб-сайті www.dkrp.gov.ua у розділі “Регуляторні акти” головної сторінки) та органами юстиції (за вимогами постанови Кабінету Міністрів України № 376 [30]). Інформацію щодо нормативно-правових актів регуляторних органів вищого рівня державного управління та ЦОВВ розміщено на офіційному веб-сайті Міністерства юстиції України www.minjust.gov.ua у підрозділі “Державна реєстрація нормативних актів” розділу “Напрями діяльності” головної сторінки; інформацію про перелік зареєстрованих регіональними органами юстиції нормативно-правових актів ТМО ЦОВВ та МОВВ розміщено на веб-сайтах головних управлінь юстиції Автономної Республіки Крим та областей (www.minjust.crimea.ua, <http://vinjust.gov.ua>, <http://just.volyn.net>, www.obljust.dp.ua, www.obljust.dn.ua, www.ztbljust.gov.ua, www.zakjust.cov.ua, www.justzp.gov.ua, <http://www.obljust.if.ua>, www.kr-just.at.ua, www.kyivobljust.gov.ua, <http://www.uprjust.lg.ua>, www.obljust.lviv.ua, www.just-mykolaiv.gov.ua, www.just-odessa.gov.ua, www.just.gov.ua, <http://www.obljust.rv.ua>, <http://www.obljust.rv.ua>, <http://just.sumy.ua>, <http://justic.kh.ua>, <http://just.ks.ua>, <http://justice.km.ua>, prav.ck.minjust.gov.ua, <http://minjust.cv.ua>, <http://just.cg.gov.ua>), проте щодо повноти та зручності отримання останньої засобами електронного зв'язку треба зазначити про окремі обмеження – така інформація присутня або фрагментарно, починаючи з 01.01.2011 р., або віднесена до публічної інформації і видається лише за відповідними запитами.

Таким чином, ведення вищезазначеними органами такого обліку (реєстру) прийнятих РА є відособленим та фрагментарно відкритим для доступу як для самих цих 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 при прийнятті ними управлінських рішень, а також для суб'єктів регулювання. А для ТМО ЦОВВ, МОВВ та ОМС процедура обліку (ведення реєстру) РА і зовсім залишається на розсуд відповідних органів державного управління.

3. Закон та постанова Кабінету Міністрів України № 308 [31] не містять вимог до показників результативності РА або їх вичерпний перелік. Таким чином, ці показники визначаються регуляторними органами самотужки і є можливість обрання показників, що аж ніяк не будуть відображати саме результативність запровадженого регулювання.

Отже, існуючі інструктивно-методичні вказівки із забезпечення контролю результативності РА [32, 33] 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 РА протягом певного часу, їх вплив на соціально-економічний розвиток та суб'єктів регулювання відповідної території.

4. В існуючому механізмі здійснення регуляторної діяльності відсутні необхідні зворотні зв'язки між зацікавленими учасниками, а саме:

– між регуляторними органами (ЦОВВ, ТМО ЦОВВ, МОБВ, ОМС) та суб'єктами регулювання з приводу належного (за конкретними показниками) обсягу інформації щодо впливу РА та методології її збору;

– між уповноваженим органом або його територіальними органами і переліченими вище регуляторними органами у частині контролю ведення обліку (реєстру) РА та проведення їх моніторингу.

Відсутність таких зв'язків ставить здійснення регуляторної діяльності в існування механізму, спроектованому з добрими побажаннями, але з наявними недоліками для усіх учасників регуляторного процесу.

Висновки

На сучасному етапі соціально-економічного розвитку України та за необхідності підвищення якості державного управління регулювання органами влади сфери господарювання полягає не в кардинальних змінах, скасуванні існуючих нормативних актів та прийнятті нового пакету документів, а в ефективному врегулюванні інформаційних відносин суб'єктів процесу здійснення регуляторної діяльності з використанням існуючої загальної моделі механізму регуляторної діяльності з одночасною її модернізацією.

Таким чином перспектива подальших досліджень полягає у розробці комплексного підходу до підвищення ефективності процесу здійснення регуляторної діяльності в Україні на центральному, регіональному та місцевому рівнях, 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.

Література

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

2. Кужель О. Економічні засади державної регуляторної політики у сфері господарювання: світовий досвід та вітчизняна практика / О. Кужель // Економіст [Текст]. — 2008. — № 7. — С. 50—57.

3. Ляпін Д. Зміни в державному управлінні щодо малого підприємництва [Електронний ресурс] / Д. Ляпін. — Режим доступу : <http://www.ics.org.ua>.

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

5. Балабенко О. В. Удосконалення механізму реалізації регуляторної політики держави [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.03 / О. В. Балабенко. — Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/350882.html>.

6. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання [Текст] : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 / Т. М. Кравцова ; Національний ун-т внутрішніх справ. — Х. : [б. в.], 2004. — 22 с.

7. Кулик С. М. Державна регуляторна політика сприяння розвитку малого підприємництва [Текст] : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / С. М. Кулик ; ХарРІДУ НАДУ. — Х. : [б. в.], 2007. — 22 с.

8. Літвінов О. В. Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики в Україні [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.04 / О. В. Літвінов. — Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/content/350982.html>.

9. Погрібняк М. А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.02 / М. А. Погрібняк. — Режим доступу : <http://avtoreferat.net/content/view/986/45>.

10. Юлдашев О. Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.04 / О. Х. Юлдашев. — Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net/diss/content/350599.html>.

11. Балабенко О. В. Удосконалення механізму реалізації регуляторної політики держави...

12. Дубіщев В. П. Досвід провідних країн світу у сфері здійснення державної регуляторної політики...

13. Кравцова Т. М. Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання... — 22 с.

14. Кужель О. Економічні засади державної регуляторної політики у сфері господарювання: світовий досвід та вітчизняна практика... — С. 50—57.

15. Кулик С. М. Державна регуляторна політика сприяння розвитку малого підприємництва... — 22 с.

16. Літвінов О. В. Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики в Україні...

17. Ляпін Д. Зміни в державному управлінні щодо малого підприємництва...

18. Погрібняк М. А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності...

19. Юлдашев О. Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності...

20. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності...

21. Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування і посадовими особами місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України № 2784-17 від 14.12.2010 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

22. Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 901 від 01.06.2005 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

23. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності...

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

25. Літвінов О. В. Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики в Україні...

26. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності...

27. Літвінов О. В. Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики в Україні...

28. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності...

29. Там само.

30. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України № 376 від 23.09.2001 р. — Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

31. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта...

32. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності...

33. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта...

L. Vdovychenko

THE MECHANISM OF THE IMPLEMENTATION OF THE REGULATORY ACTIVITY BY ITS SUBJECTS: STATE AND EXISTING PROBLEMS

The stages and the circle of the subjects in the process of implementation of the regulatory activity are defined, the disadvantages of the existing in Ukraine model of the mechanism of implementation of the regulatory activity for its further improvement are revealed.

Key words: regulatory policy, regulatory activity, regulatory process, regulatory act, information relations, mechanism.