

<http://dx.doi.org/10.15589/jnn20140104>

УДК 35.073:004.01

Л 69

IMPROVEMENT OF REGULATORY MECHANISMS IN PUBLIC ADMINISTRATION AS AN ELEMENT OF INNOVATION DEVELOPMENT OF ECONOMY OF UKRAINE

УДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЯТОРНИХ МЕХАНІЗМІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Valerii H. Lohvinov

itsy2004@mail.ru

ORCID: 0000-0001-9121-9961

Larysa Yu. Vdovychenko

vdovichenko_l@mksat.net

ORCID: 0000-0002-1207-0714

В. Г. Логвінов,

канд. екон. наук, доц.¹;

Л. Ю. Вдовиченко,

викл., асп.²

¹Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, Odessa

²National University of Shipbuilding, Mykolayiv

¹Одеський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України, м. Одеса

²Національний університет кораблебудування, м. Миколаїв

Abstract. The questions aimed at the improvement of the regulatory mechanisms in the public administration are discussed. The aim of the research is a definition of the drawbacks of the implementation mechanism (which exists in Ukraine) of the regulatory activity of its subjects and its prospects of the improvement at the present stage of the innovation development of our state economy. The drawbacks of the mechanism of the implementation of regulatory activities of its subjects are revealed, the recommendations are presented to improve the implementation of the regulatory activity in the context of the E-governance. The implementation of system development of information relations of all its members are proved with the full usage of information and communication technologies in order to provide the direct and open dialogue between citizens and business groups with public authorities in the implementation of regulatory activities. The suggested recommendations will allow integrating the traditional public administration in the field of regulatory activity with electronic one. The research results can be applied in the practical activity of state and local authorities under the implementation of regulatory activity in order to increase its efficiency, as well as by non-governmental organizations under the implementation of public control over the regulatory activity of the public administration.

Keywords: regulatory activity, regulatory process, regulatory act, analysis of the regulatory activity influence, information relations, public administration, E-government.

Анотація. Розкрито недоліки існуючого в Україні механізму здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами, надано рекомендації з удосконалення здійснення регуляторної діяльності у контексті електронного урядування.

Ключові слова: регуляторна діяльність, регуляторний процес, регуляторний акт, аналіз регуляторного впливу, інформаційні відносини, публічне управління, електронне урядування.

Аннотация. Раскрыты недостатки существующего в Украине механизма осуществления регуляторной деятельности ее субъектами, представлены рекомендации по усовершенствованию осуществления регуляторной деятельности в контексте электронного управления.

Ключевые слова: регуляторная деятельность, регуляторный процесс, регуляторный акт, анализ регуляторного влияния, информационные отношения, публичное управление, электронное правительство.

REFERENCES

- [1] Bereza A.V. Reforma publicchnoho upravlinnya: suchasni tendentsiyi ta perspektyvy dlya Ukrayiny (Reform of public administration: modern tendencies and prospects for Ukraine). – Available at: http://arhive.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/App/2012.46 Bereza.pdf.

- [2] Dubishchev V.P. Dosvid providnykh krayin svitu u sferi zdiysnennya derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky (Experience of leading world countries in the field of state regulatory policy). – Available at: <http://www.nbuv.gov.ua/portal>.
- [3] Zakon Ukrainy «Pro zasady derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky u sferi hospodarskoi diyalnosti» vid 11.09.2003r. No. 1160-IV [On the bases of state regulatory policy in the field of economic activity: Ukrainian law, dated 11.09.2003, No. 1160-IV]. – Available at: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- [4] Litvinov O.V. Nedoliky zakonodavchoho zabezpechennya derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky (Drawbacks of legislative security of state regulatory policy). – Available at: http://dcecrp.ho.ua/doc/Litvinov_Andreev_2_32_2008.pdf.
- [5] Ob utverzhenii plana meropriyatiy («dorozhnoy karty») «Povyshenie kachestva regulyatornoy sredy dlya biznesa» (On the approval of events plan («road map»). «Quality increase of regulatory environment for business»). – Available at: <http://www.government.ru/docs/2367>.
- [6] Otchet OESR «Neobkhodimost vnedreniya elektronnoho pravitelstva» (The E-Government Imperative). – Available at: <http://open-gov.ru/2010/11/10/issledovanie>.
- [7] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.03.2004 r. No 308 «Pro zatverdzhennya metodyk provedennya analizu vplyvu ta vidstezhennya rezul'tatyvnosti rehulyatornoho akta» [On the approval of methods of impact analysis performance and tracing the regulatory act efficiency: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 11.03.2004 No.308]. – Available at: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- [8] Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 11.02.2004 r. No. 150 «Pro ofitsiyne oprylyudnennya rehulyatornykh aktiv, pryynyatykh mistsevymy orhanamy vykonavchoyi vlady, terytorialnymy orhanamy tsentralnykh orhaniv vykonavchoyi vlady ta yikh posadovymy osobamy, i vneshennya zmin do Poryadku oprylyudnennya u merezhi Internet informatsiyi pro diyalnist orhaniv vykonavchoyi vlady» [On the official divulgation of regulatory acts accepted by the local authorities of the Executive Branch, the local agency of central authorities of the Executive Branch and their officers and on the alterations of the information on the Executive Branch authorities activity to the Divulgation Order on the Internet: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 11.02.2004 No. 150]. – Available at: – <http://zakon.rada.gov.ua>.
- [9] Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 13.10.2010 r. No 2250-r «Pro skhvalennya Kontseptsiyi rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini» [On the approval of the E-Government development in Ukraine: Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 13.10.2010 No. 2250-r]. – Available at: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- [10] Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 26.09.2011 r. No 1014-r «Pro zatverdzhennya planu zakhodiv shchodo realizatsiyi Kontseptsiyi rozvytku elektronnoho uriaduvannya v Ukraini» [On the approval of events plan as for the concept implementation of the E-Government development in Ukraine: Ordinance of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 26.09.2011 No. 1014-r] . – Available at: <http://zakon.rada.gov.ua>.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Завдяки розвитку світових інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) органам публічного управління країн надана можливість роботи у сфері регуляторної діяльності (діяльності, спрямованої на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд органами публічного управління прийнятих ними рішень, що стосуються підприємництва (регуляторних актів (РА) [3]) у принципово інших умовах – за допомогою електронного урядування.

Враховуючи сучасні умови розвитку інформаційного суспільства та інноваційної економіки, такий інструмент, як «електронне урядування» (е-урядування), дозволяє ширше реалізовувати соціально-економічну політику держави, надавати більш якісні послуги та підвищувати рівень відкритості і взаємодії з громадянами та бізнес-структурами, тобто для е-урядування характерним є управління з першочерговою орієнтацією на споживачів. У відповід-

ності до даних критеріїв і оцінюється регуляторна діяльність органів публічного управління в країнах, що накопичили чималий досвід (позитивний та негативний) реформування системи публічного управління. У зв'язку з цим актуалізується проблема наявних в Україні у сфері регуляторної діяльності інформаційних відносин між її учасниками та наукових досліджень у цьому напрямі.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Вирішенню проблем здійснення регуляторної діяльності присвячені наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі державного управління, економіки, права тощо. Серед українських науковців слід виділити О.В. Кужель, О.В. Литвінова, Д.В. Ляпіна, М.А. Погрібняка, О.Х. Юлдашева та ін. Разом з тим, регуляторна діяльність у контексті е-урядування в Україні ще жодного разу не була

предметом окремого наукового комплексного дослідження.

МЕТА СТАТТІ – визначення недоліків існуючого в Україні механізму здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами та перспектив його удосконалення на сучасному етапі інноваційного розвитку економіки нашої держави. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) розкрити недоліки існуючого в Україні механізму здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами; 2) надати рекомендації з удосконалення здійснення регуляторної діяльності у контексті е-урядування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Як відомо, сучасні концепції публічного управління базуються на трьох основних підходах, покладених в основу адміністративних реформ: концепції нового публічного управління, концепції управління та концепції мереж [1], для яких характерним є акцент важливості спільної діяльності органів публічного управління та суспільства.

Однією з важливіших цілей е-урядування є активне залучення громадянського суспільства до процесу розробки та реалізації державних управлінських рішень. Отже, перед органами різних рівнів публічного управління нагальними у контексті розвитку е-урядування у сфері регуляторної діяльності, як сучасної концепції публічного управління даної сфери, постають питання щодо пошуку нового способу взаємодії держави, бізнесу та громадян у процесі підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду органами публічного управління РА за допомогою активного використання ІКТ.

Держава організовує процес регуляторної діяльності в Україні, приймаючи відповідні законодавчі та інші нормативно-правові акти [3, 7, 8], регламентує його через обов'язковість проходження певних процедур та, за допомогою створення цілої системи уповноважених і відповідальних органів, наділення їх та інших органів публічного управління та суб'єктів регулювання (громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань тощо) відповідними функціями щодо здійснення регуляторної діяльності, контролює цю діяльність і сприяє реалізації встановлених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [3] етапів здійснення регуляторної діяльності. До того ж на всіх етапах здійснення регуляторної діяльності, крім органів публічного управління, які в більшості випадків є ініціаторами прийняття певних регулювань у сфері господарської діяльності, мають право бути задіяними такі її учасники, як суб'єкти регулювання.

Але специфікою нинішньої ситуації зі здійсненням регуляторної діяльності є наявність прогресивного Закону [3] та низький рівень його виконання органами публічного управління через низку неврегульованих питань саме в інформаційних відносинах усіх суб'єктів регуляторного процесу.

Законом [3] встановлено обов'язкові дев'ять процедурних етапів здійснення регуляторної діяльності. Перший етап – визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом прийняття певного РА, збір, узагальнення, систематизація та аналіз наявної інформації щодо цієї проблеми. Другий етап – планування діяльності із підготовки проекту РА. Третій етап – обґрунтування проекту РА, підготовка аналізу його регуляторного впливу (АРВ). Четвертий етап – розробка проекту РА та проведення його базового відстеження. П'ятий етап – оприлюднення повідомлення, проекту РА та АРВ. Шостий етап – робота із зацікавленими суб'єктами регулювання. Сьомий етап – погодження з уповноваженим органом щодо здійснення державної регуляторної політики – стосовно проектів РА органів законодавчої та державної влади чи відповідними відповідальною постійною комісією місцевої ради або відповідальним структурним підрозділом виконавчого органу (виконавчого апарату) місцевої ради з питань реалізації державної регуляторної політики – щодо 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. Ці процедурні етапи повинні відповідати принципам державної регуляторної політики, викладеним у статті 4 Закону [3].

Сенс регуляторної діяльності – забезпечення дотримання та захист суспільно значущих інтересів у сфері господарювання. Безпосередньо інтереси певних суб'єктів регулювання сфери господарювання визначені обсягом наданих їм прав, зазначених у статті 6 Закону [3]. У зв'язку з цим, на думку О.В. Літвінова та О.М. Андрєєва [4], з якою варто погодитися, є дуже важливою наявність внутрішнього зв'язку принципів державної регуляторної політики, на реалізацію якої направлено регуляторну діяльність, прав суб'єктів регулювання та процедурних етапів здійснення регуляторної діяльності, які складаються з переліку відповідних обов'язків органів публічного управління (регуляторних органів). Такий зв'язок можна навести у вигляді схеми, ланцюги якої направлено на належну роботу всієї системи здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами (рис. 1).

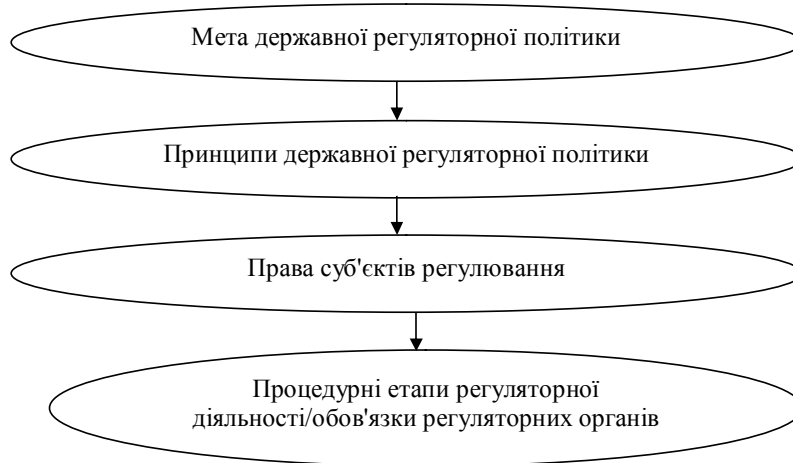


Рис. 1. Схема взаємозв'язку державної регуляторної політики та регуляторної діяльності

Чому ж тоді у суб'єктів регулювання відсутнє розуміння ефективної та корисної участі у здійсненні регуляторної діяльності в органах різних рівнів публічного управління? Бо поряд із перевагами існують недоліки цього процесу.

До переваг сучасного механізму здійснення регуляторної діяльності в органах публічного управління слід віднести:

1. Поширеність регуляторної діяльності на всі органи публічного управління та їх посадових осіб, рішення яких стосуються інтересів суб'єктів регулювання у сфері господарювання (РА).

2. Визначення Законом [3] низки обов'язкових для органів публічного управління процедур, 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 публічного управління, які зобов'язані оприлюднювати визначений Законом [3] обсяг інформації.

4. Урегульованість Законом [3] залучення суб'єктів регулювання до прийняття органами та посадовими особами публічного управління РА.

До недоліків механізму здійснення регуляторної діяльності можна віднести:

1. Принципи державної регуляторної політики (стаття 4 Закону [3]) відірвано від реального процесу здійснення регуляторної діяльності, процедурні етапи якого включають права та обов'язки певних учасників цього процесу.

2. Конкретизовано та ретельно виписано 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 [3] та постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 р. № 308 [7] не містять вимог до показників результативності РА або їх вичерпний перелік. Таким чином, ці показники визначаються розробниками РА самостійно 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 органів різних рівнів публічного управління 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, спроектованого з добрими побажаннями, але з наявними недоліками для всіх учасників регуляторного процесу.

Поряд із зазначеними недоліками розглянемо питання щодо застосування в Україні регуляторних інструментів, наявних на сучасному етапі провадження регуляторного процесу, на прикладі країн Європейського Союзу, Американського континенту, Південно-Східної Азії та Росії [2, 5] (табл. 1).

Як бачимо, в Україні слід зосередити увагу на створенні у регуляторному процесі цілісної системи розвитку інформаційних відносин усіх його суб'єктів з повним використанням можливостей ІКТ.

Таблиця 1

Інструменти здійснення регуляторної політики/регуляторної діяльності в країнах Європейського Союзу, Американського континенту, Південно-Східної Азії та Росії	Присутність (+), відсутність (-) в Україні
Якісний та кількісний аналіз (оцінка) можливого впливу управлінських рішень (АРВ або ОРВ)	+
Методологія збору та обробки даних для АРВ або ОРВ	+/- (кількісні показники визначено, якісні – на розсуд розробників РА)
Аналіз наслідків запроваджених регулювань	+/- (кількісні показники визначено, якісні – на розсуд розробників РА)
Забезпечення прозорості регуляторного процесу (неформальні консультації, розповсюдження регуляторних пропозицій, оприлюднення та коментування, громадські слухання, використання експертних консультативних органів)	+ (оприлюднення – обов'язкове, інші – на розсуд розробників РА)
Надання інформації щодо регуляторної діяльності на електронній основі (принцип «єдиного вікна» з використанням ІТ-засобів і веб-порталів)	-
Регуляторні інститути	+ (на центральному рівні – Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва)

Що ж потрібно здійснити в нашій державі для успішного функціонування е-урядування у сфері регуляторної діяльності органів публічного управління?

Крім власних досліджень авторів, на це орієнтує звіт з питань е-урядування, підготовлений під керівництвом робочої групи ОЕСР [6]. З урахуванням пропозицій, зазначених у цьому звіті, вважаємо, що для впровадження в Україні концепції е-урядування у сфері регуляторної діяльності необхідно:

1. Використовувати ІКТ як механізм, що дозволяє активізувати зміни. При цьому не слід реструктурувати абсолютно всі діючі технології регуляторної діяльності.

2. Створити конкретний план дій з удосконалення існуючої моделі публічного управління у сфері регуляторної діяльності (механізму здійснення регуляторної діяльності).

3. При взаємодії різних учасників регуляторного процесу не обмежуватися тільки технічною стороною. Повинна бути єдність державного підходу, стандартів та нормативів, прагнення до взаємодії держави, бізнесу та громадян і створення загальної інформаційної структури.

4. Вимагати розуміння від посадових осіб органів публічного управління завдань інформаційного менеджменту, інформаційного суспільства та необхідності використання ІКТ у процесі здійснення регуляторної діяльності.

5. Розробити умови державно-приватного партнерства, необхідні для функціонування е-урядування у сфері регуляторної діяльності, та заходи щодо прозорості взаємної діяльності партнерів спільно з усіма органами публічного управління та зацікавленими суб'єктами регулювання.

6. Уникнути як супротиву з боку органів публічного управління через небажання щось змінювати

при впровадженні ІКТ-проектів, так і неефективності менеджменту таких проектів, запобігання можливим технологічним збоям на перших етапах реалізації цих проектів, що може призвести до розпорошення коштів та упущення можливостей ефективного впровадження цієї концепції.

7. Надати у регуляторному процесі пріоритет оцінці попиту, переваг та якості послуг.

Протягом останніх років в Україні здійснюються цілеспрямовані заходи з розвитку е-урядування. Зокрема, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р [9] схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, реалізація якої передбачена на період до 2015 р., та розпорядженням Кабінету Міністрів від 26.09.2011 р. № 1014-р [10] затверджено план заходів з впровадження цієї концепції. Але ще зарано стверджувати про реалізацію е-урядування саме у сфері регуляторної діяльності у такому, рекомендованому нами форматі, оскільки ця концепція потребує більш якісних, ніж кількісних змін в інформаційних відносинах між органами публічного управління та суб'єктами регулювання, в першу чергу готовності громадян та бізнесу до рівноправного діалогу. Крім цього, потрібно не зосереджувати увагу виключно на впровадженні ІКТ, а направляти та контролювати процес інтеграції традиційного уряду з електронним.

ВИСНОВКИ

Надання електронних послуг органами публічного управління у сфері здійснення регуляторної діяльності – лише частина функцій потенційного е-урядування. Вичерпна інформація з регуляторної діяльності органів публічного управління повинна бути не тільки стандартизована та оприлюднена на сайтах цих органів у мережі Інтернет. Найголовніше –

необхідні відповідні зміни у використанні ІКТ з метою забезпечення прямого та відкритого діалогу громадян і ділових кіл з органами публічного управління у процесі здійснення регуляторної діяльності, направленої, перш за все, на створення належних умов для розвитку інноваційного підприємництва як запоруки соціально-економічного розвитку держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

- [1] **Береза, А. В.** Реформа публічного управління: сучасні тенденції та перспективи для України [Електронний ресурс] / А. В. Береза. – Режим доступу: http://arhive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum.
- [2] **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.nbuv.gov.ua/portal/>.
- [3] Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- [4] **Літвінов, О. В.** Недоліки законодавчого забезпечення державної регуляторної політики [Електронний ресурс] / О. В. Літвінов, О. М. Андреев. – Режим доступу: http://dcestr.ho.ua/doc/Litvinov_Andreev_2_32_2008.pdf.
- [5] Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») «Повышение качества регуляторной среды для бизнеса» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.government.ru/docs/2367>.
- [6] Отчет ОЭСР «Необходимость внедрения электронного правительства» (The E-Government Imperative) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://open-gov.ru/2010/11/10/issledovanie/>.
- [7] Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 р. № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- [8] Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 р. № 150 «Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- [9] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.10.2010 р. № 2250-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
- [10] Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2011 р. № 1014-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

© В. Г. Логвінов, Л. Ю. Вдовиченко

Надійшла до редколегії 24.01.2014

Статтю рекомендує до друку член редколегії ЗНП НУК
д-р екон. наук, проф. *В. Н. Парсяк*