

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ  
НА ЕТАПІ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ  
ЦЕНТРАЛЬНИХ ТА МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

**Волосюк М.В.**

**Вдовиченко Л.Ю.**

*В статті визначено недоліки існуючої системи розробки, прийняття та контролю результативності регуляторних актів. Запропоновано шляхи модернізації загальної моделі регуляторної політики. Надано рекомендації щодо вдосконалення механізму реалізації державної регуляторної політики.*

*In the article certainly lacks of the existent system of the development, acceptance and control of effectiveness of the regulator acts. The ways of modernization of the general model of regulator policy are offered. Recommendations are given in relation to the improvement of the mechanism of realization of public regulator policy.*

**Вступ.** Ефективне функціонування держави неможливе без структурованої, упорядкованої та дієвої системи державного управління.

Адміністративна реформа передбачає суттєві зміни в структурі виконавчої влади. Всього визначено 6 типів центральних органів виконавчої влади: міністерство, служба, інспекція, агентство, незалежні регулятори та органи зі спеціальним статусом. Наразі з 112 органів центральної виконавчої влади створено 63. З них 16 міністерств, 28 служб, 13 агентств та 7 інспекцій. Результативність реформованих органів управління передбачає наявність надійного механізму аналізу ефективності прийнятих ними рішень.

Основою для аналізу цих рішень є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2], яким встановлюється поняття державної регуляторної політики.

Сьогодні, на нашу думку, можливості реалізації зазначеного закону обмежені через наявність в ньому загальних неконкретизованих формулювань щодо механізму аналізу ефективності управлінських рішень.

**Постановка проблеми.** Згідно з Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2], державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (далі - державна регуляторна політика) - напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Здійснення державної регуляторної політики відповідними регуляторними органами інтерпретується як порядок планування діяльності з підготовки регуляторних актів, розгляду проектів цих актів, забезпечення принципу прозорості та врахування громадської думки у реалізації цієї політики, а також порядок відстеження результативності та перегляду прийнятих регуляторних актів.

Одним з напрямів регуляторної політики, оптимізації правового регулювання економічних відносин є визначення меж державного втручання в економічну діяльність. Зокрема, межі державного втручання в економічну діяльність визначені такими двома параметрами: 1) контроль над господарською діяльністю шляхом державної реєстрації її суб'єктів; 2) визначення сфер державного контролю і нагляду за господарською діяльністю.

Ефективність регуляторної політики значною мірою залежить від технології її здійснення, засобів оброблення, передання і поширення інформації, які застосовуються в процесі формування і спостереження за результатами виконання регуляторних рішень.

Одна з проблем, притаманна існуючій технології здійснення державної регуляторної політики, - це відсутність контролю над виконанням регуляторних рішень, систематичного спостереження за ним. Ця проблема, по-перше, може виступати як система контролю зміни (коригування) регуляторних актів, по-друге, вона є складовою проблеми вищого рівня - відстеження ефективності регуляторної політики.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вирішенню проблем державної регуляторної політики присвячені наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі державного управління та регулювання економіки, права, фінансів, оподаткування тощо. Серед українських вчених слід виділити К. Ващенко, З. Варналія, В. Воротіна, Л. Воротіну, В. Геєця, О. Кужель [11], А. Лелеченко [8], В. Маліновського [9], Н. Нижник [10], О. Юлдашева [12]. Проте, незважаючи на вагомий внесок проведених досліджень, окремі аспекти проблеми державної регуляторної політики залишилися невирішеними. Так, зокрема, не розроблено ефективного механізму відстеження наслідків дії регуляторних актів.

В зв'язку з чим, на жаль, потенційні можливості Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2] в сфері побудови бажаної системи використовуються на практиці не повною мірою. Про це свідчить і поява відповідних владних приписів, що передбачають проведення ревізії системи регуляторних актів, яка склалася на практиці. Як відомо, для впорядкування регуляторного поля держави було прийнято Указ Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики» від 1 червня 2005 року №901 [4], яким було передбачено проведення прискореного перегляду органами державної виконавчої влади діючих регуляторних актів із застосуванням принципу «гільйотини», а з 11 січня 2011 року Законом України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування і посадовими особами місцевого самоврядування» [3] розкривається маховик реформи, яку умовно можна порівняти з «гільйотиною» регуляторних актів

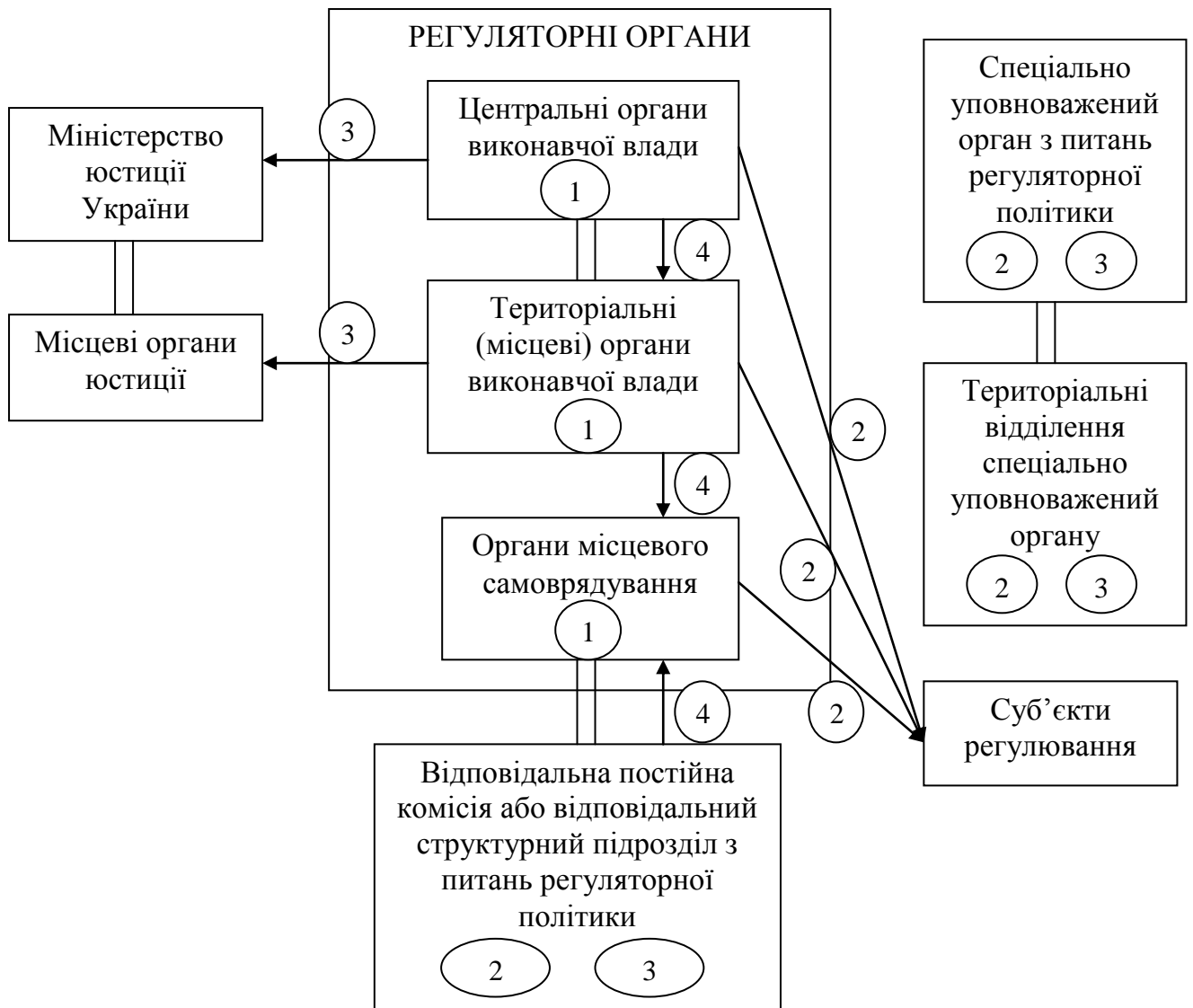
місцевих рад. Результати останньої такої ревізії говорять за себе: за інформацією Держкомпідприємництва, дві третини регуляторних актів органів місцевого самоврядування (27 тис.) не відповідають принципам державної регуляторної політики (доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки) та потребують внесення до них змін, визнання їх такими, що втратили чинність, або потребують скасування [13].

Таким чином, на нашу думку, на сучасному етапі виникає необхідність зміни підходу до здійснення державної регуляторної політики.

**Мета даної статті** - визначення основних вимог до механізму реалізації державної регуляторної політики та надання рекомендацій щодо його вдосконалення.

**Викладення основного матеріалу.** Держава створила систему контролю за додержанням регуляторними органами технології розробки регуляторних актів та відстеження результативності їх дії (по-перше, це інституціональні засоби контролю - органи Міністерства юстиції України та спеціально уповноважений орган, які окремо ведуть обліки погоджених, поданих виключно органами державної виконавчої влади, проектів регуляторних актів, по-друге, це технологічні засоби - сукупність нормативних положень, які визначають порядок здійснення прийняття і контролю відстеження результативності відповідного акту як органу державної виконавчої влади, так і органу місцевого самоврядування). Схема існуючої системи розробки та прийняття регуляторних актів наведена на рис. 1.

Недоліком існуючої системи регуляторної політики є те, що конкретизовано та ретельно виписано тільки процедуру обліку регуляторних актів, прийнятих центральними та місцевими органами державної виконавчої влади, а методичні вказівки із забезпечення тієї чи іншої можливості реалізації регуляторної політики є лише декларативними. До таких методичних вказівок, зокрема, належать нормативно-методичні документи з питань аналізу регуляторного впливу і оцінки результативності регуляторних актів. Дані



|| - пряма підпорядкованість;

○ або  $\overset{\circ}{\longrightarrow}$  - етапи дії або взаємодії;

1 – прийняття рішення про необхідність впровадження регуляторного акту, розробка його проекту та аналізу його регуляторного впливу, оприлюднення цих документів;

2 – доведення інформації щодо проекту регуляторного акту до суб'єктів регулювання та подача її до спеціально уповноваженого органу або його територіального відділення органами виконавчої влади і до відповідальної постійної комісії або відповідального структурного підрозділу органами місцевого самоврядування для отримання погодження;

3 – при наявності позитивних висновків щодо необхідності запровадження регуляторного акту прийняття рішення щодо його погодження та надання дозволу на передачу регуляторного акту на державну реєстрацію, чи надання відповіді про необхідність відхилення проекту регуляторного акту;

4 – контроль результативності регуляторних актів, що має формалізований характер та містить деякі статистичні спостереження або лише процес фіксації факту «виконано / не виконано».

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

методичні вказівки ставлять відносно загальні завдання, які важко виконати посадовцям органів державного та місцевого управління.

В існуючій схемі прийняття регуляторних актів відсутні деякі зворотні зв'язки між зацікавленими сторонами, що ставить діючу на цей час систему регуляторної політики, на нашу думку, в існування механізму, спроектованому з добрими побажаннями, але з наявними недоліками для сторін – учасників регуляторного процесу (рис. 2).

На нинішньому етапі розвитку економіки та необхідності підвищення якості державного управління регулювання державою сфери господарювання полягає не в кардинальних змінах, скасуванні існуючих нормативних актів та прийнятті нового пакету документів, а в ефективному врегулюванні економічних відносин з використанням існуючої загальної моделі регуляторної політики з одночасною її модернізацією. В зв'язку з цим виникає необхідність невідкладних дій щодо вдосконалення державної регуляторної політики.

В існуючих умовах, на нашу думку, існує три альтернативи таких дій.

**1.** Консервація існуючої системи реалізації державної регуляторної політики.

<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
Існування для органів управління відпрацьованого механізму провадження державної регуляторної політики.	Незбалансованість інтересів держави (регіону), суб'єктів господарювання та населення.
Відсутність витрат для підвищення ефективності прийнятих регуляторних актів.	Втрати бюджету та поглиблення соціально-економічних проблем держави (регіону).

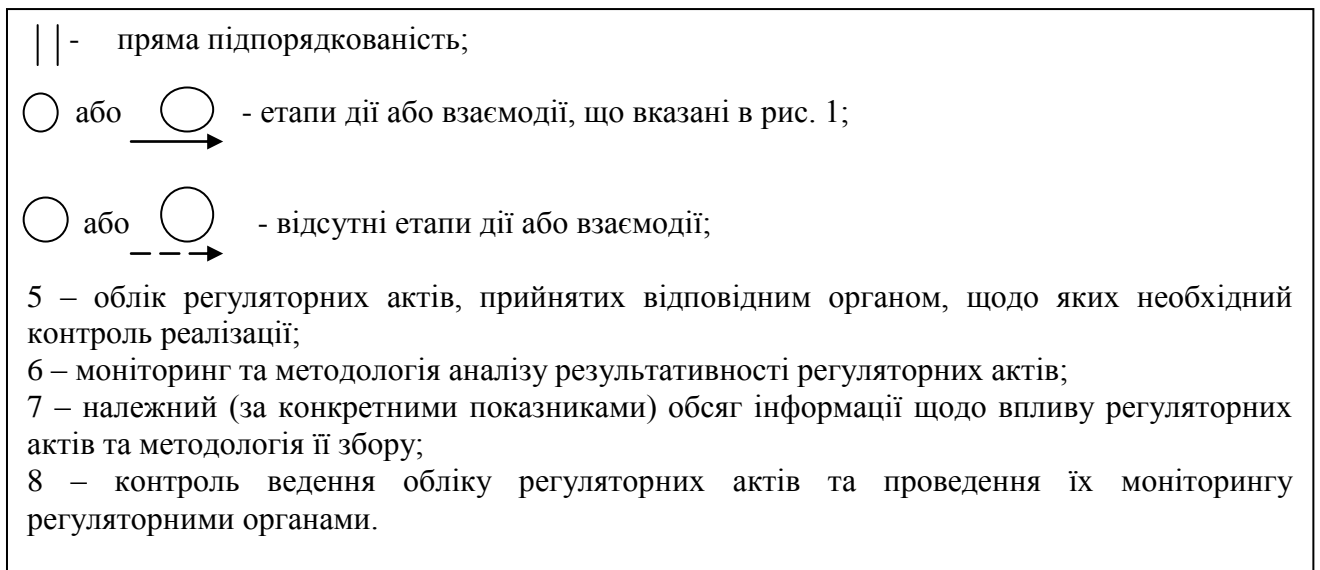
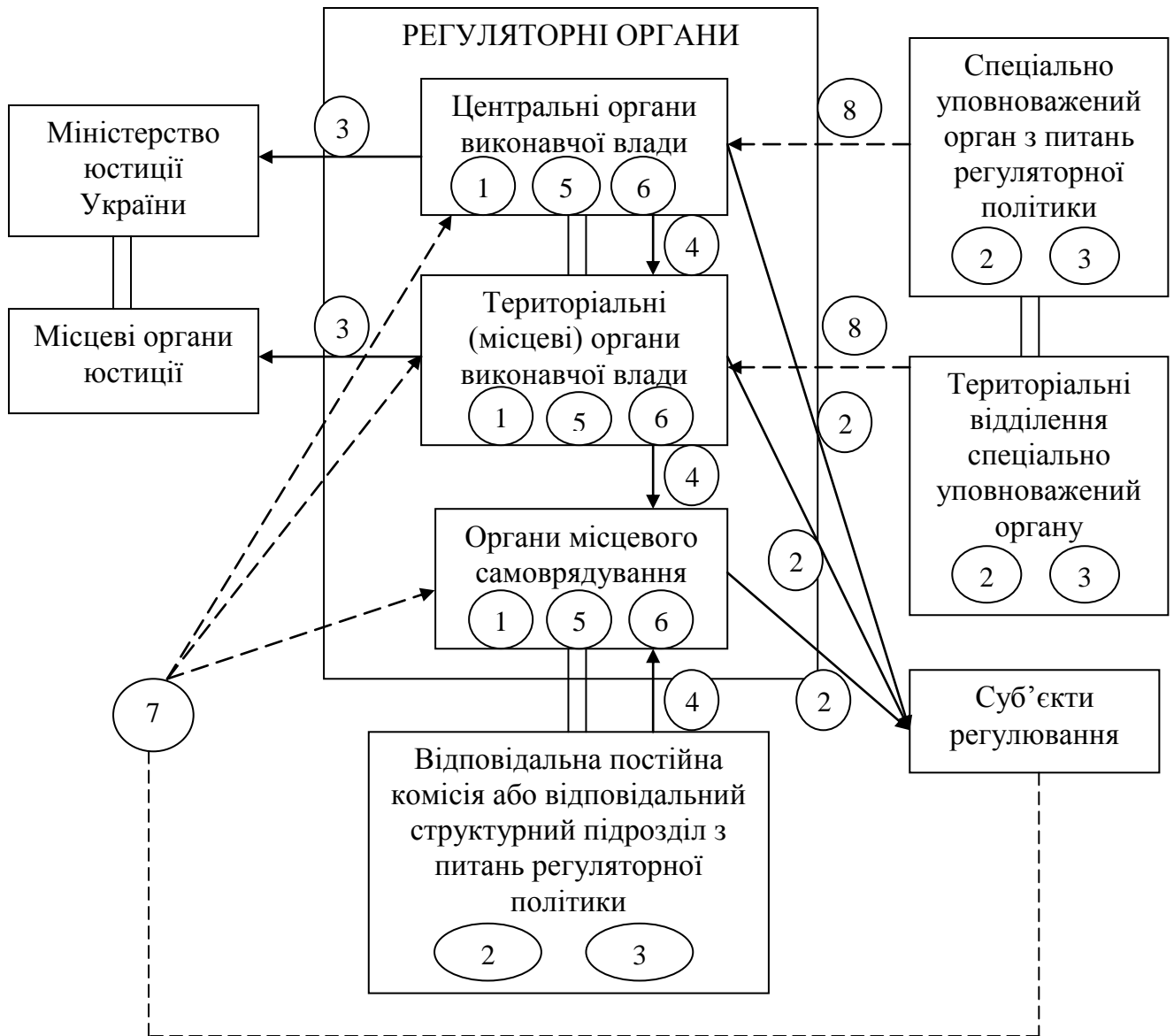


Рис. 2. Схема етапів та зв'язків, які логічно необхідні, але фактично відсутні в регуляторній політиці

2. Підвищення вимог щодо виконання чинного регуляторного законодавства.

<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
Не ускладнення процесу прийняття та відстеження результативності регуляторних актів.	Відсутність систематичного спостереження як над виконанням чинного регуляторного законодавства, так і над виконанням регуляторних актів.
Поповнення доходної частини бюджету через встановлення механізму адміністративної відповідальності.	Відсутність системи контролю зміни (коригування) регуляторних актів та відстеження ефективності регуляторної політики.

3. Розробка механізму обліку та контролю ефективності регуляторних актів шляхом моніторингу їх дії з відповідним внесенням змін до чинного законодавства.

<b>Переваги</b>	<b>Недоліки</b>
Підвищення прозорості діяльності органів управління і поінформованості громадськості через формування системи обліку регуляторних актів, прийнятих органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.	Зростання завантаженості в роботі на існуючі органи влади.
Підвищення ефективності державного та місцевого управління через запровадження механізму моніторингу і аналізу регуляторних актів.	Необхідність бюджетних витрат.

Термін «моніторинг» інтерпретується як спеціально організоване систематичне спостереження (стеження) за станом будь-яких об'єктів. Це спостереження може бути організоване за станом об'єктів регуляторної

політики - виконанням рішень (заходів, передбачених регуляторними актами) [12, с.278]. В технічній та економічній літературі моніторинг характеризується як форма організації інформаційних процесів у сфері управління економікою, пов'язана з обробленням економіко-статистичних даних. Ця форма, за усталеними уявленнями економістів і системотехніків, є такою, що має певні особливості порівняно з традиційною статистичною технологією.

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

По-друге, моніторинг, на думку О. Юлдашева, не обмежується фіксацією динаміки числових даних («статистика цифр»). У межах моніторингу здійснюється аналіз економічних процесів і, зокрема, наслідків рішень і заходів, що приймаються державними та місцевими органами. Іншими словами, в завдання моніторингу ми вводимо також дослідження зв'язків різних економіко-соціальних явищ і процесів («статистика зв'язків») та виявлення факторів, які впливають на досліджувані явища і процеси («статистика факторів»), що відображається не лише у числовій, а й у якісній нечисловій інформації [12, с.279].

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

По-четверте, моніторинг має виконувати інтегративну роль, об'єднуючи у цілісну систему цифрові та якісні (нечислові) дані, ретроспективну та короткострокову прогнозу інформацію, а також систематичну інтерпретацію

одержаних даних. Реалізація всіх означених особливостей моніторингу може бути забезпечена за умови його здійснення на основі сучасної комп'ютерної технології [12, с.280].

Виходячи з викладеного, можна запропонувати механізм розроблення та практичного впровадження регуляторних актів (рис. 3).





<b>Функції моніторингу регуляторних актів</b>			
<b>Облікова</b>	<b>Аналізуюча</b>	<b>Контролююча</b>	<b>Прогнозуюча</b>
Облік за класифікаційними ознаками регуляторних актів і заходів, що передбачаються відповідними актами, з фіксацією термінів дії державних та місцевих рішень, виконавців рішень тощо	Збір інформації про реалізацію актів та статистичних даних, які характеризують наслідки виконання цих актів	Контроль за станом виконання регуляторних актів державними і місцевими органами виконавчої влади	Визначення можливих варіантів розвитку економічних процесів на короткострокову перспективу внаслідок реалізації регуляторної політики
<b>Етапи моніторингу регуляторних актів</b>			
<p style="text-align: center;"> 1</p> <p style="text-align: center;">Складання переліку регуляторних актів та кола виконавців</p>	<p style="text-align: center;"> 2</p> <p style="text-align: center;">Створення програмного забезпечення взаємодії бази даних регуляторних актів та інформації про виконання державних і місцевих рішень, і показників, що характеризують економічні наслідки здійснення регуляторної політики</p>	<p style="text-align: center;"> 3</p> <p style="text-align: center;">Автоматизація контролю стану виконання (невиконання) регуляторних актів</p>	<p style="text-align: center;"> 4</p> <p style="text-align: center;">Вихідна інформація моніторингу регуляторних актів</p>

Рис. 3. Розроблення та практичне впровадження моніторингу регуляторних актів

Як видно з переліку функцій та етапів розроблення і впровадження моніторингу регуляторних актів (рис. 3), у його реалізації передбачається використання наступних форм:

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

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

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

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

1) дані про зміст регуляторних актів та відповідних заходів, які поділяються на такі:

- найменування та інші реквізити (дата видання, номер) регуляторних актів;
- найменування і дані про терміни виконання та виконавців організаційно-розпорядчих та виконавських рішень і заходів, передбачених в регуляторних актах;

2) показники, що характеризують соціально-економічні наслідки виконання організаційно-розпорядчих рішень, передбачених в регуляторних актах;

3) дані про факти виконання (невиконання) рішень і заходів виконавського типу та про причини їх невиконання.

Вихідна інформація моніторингу повинна містити:

1) кількісні та якісні дані про наслідки виконання (невиконання) рішень і заходів виконавського типу (в трьох розрізах - для органів державного

управління або місцевого самоврядування; для суб'єктів регулювання; для місцевих громад або населення);

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

**Висновки.** Таким чином, в умовах відсутності дієвого механізму обліку та контролю ефективності регуляторних актів державного і місцевого рівнів, в тому числі й органів місцевого самоврядування, вважаємо за доцільне:

1. Розробити систему показників моніторингу результативності регуляторних актів.

2. Створити нормативно-правову базу для можливості здійснення моніторингу регуляторних актів.

3. Створити автоматизовану систему обліку, моніторингу та аналізу регуляторних актів для відповідних регуляторних органів.

4. Вдосконалити нормативний механізм для впровадження корегуючих заходів до регуляторних актів за результатами моніторингу.

Тому одним із головних рішень існуючих проблем здійснення державної регуляторної політики буде розробка і впровадження системи моніторингу регуляторних актів. Перспектива *подальших досліджень* полягає у розробці комплексного підходу до підвищення ефективності здійснення регуляторної політики на державному та місцевому рівнях.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. **Конституція України.** Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996р. № 254/96-ВР. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
2. **Закон України** «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 9. – ст. 79.
3. **Закон України** «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами місцевого самоврядування і посадовими особами

місцевого самоврядування» від 14.12.2010. № 2784-17. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)

4. **Указ Президента України** «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики» від 1 червня 2005 року №901. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua)
5. **Васильців, Т.Г.** Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні / Т.Г. Васильців // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1 (10). – С. 145 – 150.
6. **Ващенко, К.** Особливості здійснення політичного аналізу і прогнозу в нестабільних політичних реаліях України / К. Ващенко // Політологічний вісник: зб. наук. праць. – Вип. 25. – К. : «ІНТАС», 2007. – С. 165–173.
7. **Державна політика з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності: Довідник** / Ващенко К.О., Іголкін С.М., Андреев О.В., Струк В.М., Приходько В.М., Лисогор Н.М., Лепіска О.В., Різник О.М., – К., 2007. – 226с.
8. **Лелеченко, А.П.** Організація роботи з документами в діяльності органів місцевого самоврядування / А.П. Лелеченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2011. – № 4. – С. 53-54.
9. **Малиновський, В.Я.** Співвідношення виконавчої влади і державного управління / В.Я. Малиновський // Нова політика. – 2001. – №5. – С.38.
10. **Нижник, Н.Р.** Державне управління в Україні і нові погляди / Н.Р. Нижник. - Луцьк: Центр підвищення кваліфікації, 2008. – 19с.
11. **Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні: Національна доповідь** / К.О. Ващенко, З.С. Варналій, В.Є. Воротін, В.М. Геєць, Е.М. Кужель О.В. Лібанова та ін. – К., Держкомпідприємство, 2008. – 226с.
12. **Юлдашев, О. Х.** Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: Монографія / О.Х. Юлдашев. – К. : МАУП, 2005. – 336с.

**13.Прискорений перегляд регуляторних актів органів місцевого самоврядування.** [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.dkrp.gov.ua](http://www.dkrp.gov.ua)