

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКА ОБЛАСНА ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ
«ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ КООРДИНАЦІЙНО-ЕКСПЕРТНИЙ ЦЕНТР
З ПИТАНЬ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ»**

*Присвячується світлій пам'яті
Літвінової Валентини Трохимівни*

РЕФОРМА ДЕРЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ: ВТРАЧЕНІ МОЖЛИВОСТІ

**ДНІПРОПЕТРОВСЬК
2012**

Серія: Громадянське суспільство: досвід, професіоналізм, відповідальність

Рекомендовано до друку Радою Дніпропетровської обласної громадської організації «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» (протокол № 02/04 від 20 серпня 2012 р.)

Колектив авторів:

О. В. Літвінов, канд. наук з держ. упр., керівник авторського колективу;
Н. М. Літвінова, аналітик; **Н. В. Стаднічук**, аналітик; **Є. В. Карельська**, аналітик;
В. Т. Літвінова, аналітик.

Р-45 **Реформа** дерегулювання в Україні: втрачені можливості : аналіт. звіт. / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.]; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІТ, 2012. – 96 с.

ISBN 978-966-2252-60-6

В аналітичному звіті докладно розглянуто хід реалізації та основні результати реформи дерегулювання господарської діяльності у 2011 р. в Україні, що була проведена відповідно до Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14 грудня 2010 р. № 2784-VI. Також проаналізовано інституційне та організаційне забезпечення реформи дерегулювання, досліджено метод прискореного перегляду регуляторних актів за методом «регуляторна гільйотина», проведено порівняльний аналіз з аналогічними реформами, що проводилися за кордоном та в Україні, висвітлено позитивні та негативні результати реформи дерегулювання господарської діяльності, визначено фактори та інституційні пастки, що негативно вплинули на результати реформи.

Видання розраховане на громадських експертів, членів громадських рад, утворених при органах влади, народних депутатів та депутатів місцевих рад, посадових осіб органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, підприємців, представників бізнес-асоціацій, інститутів громадянського суспільства, викладачів, студентів, аспірантів, науковців, а також на широке коло читачів, які цікавляться питаннями створення сприятливих умов для розвитку підприємництва в Україні, розвитку галузі науки «Державне управління» та підвищення ефективності й результативності діяльності органів влади.



Проведення громадського моніторингу та видання аналітичного звіту стали можливими завдяки підтримці програмою «Громадянське суспільство та належне врядування» Міжнародного фонду «Відродження» проекту **№ 45338** «Громадський моніторинг проведення реформи дерегулювання господарської діяльності». Погляди авторів видання можуть не збігатися з позицією Міжнародного фонду «Відродження».

ISBN 978-966-2252-60-6

© ДОГО «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики», 2012

© Літвінов О.В., автор проекту, 2012

© Літвінов О.В., Літвінова Н.М., Стаднічук Н.В.,

Карельська Є.В., Літвінова В.Т., 2012

ЗМІСТ

Передмова	4
I. Дерегулювання та регуляторна реформа в сучасній Україні	7
II. Прискорений перегляд регуляторних актів за методом «регуляторної гільйотини» як різновид регуляторної реформи	15
III. Механізм прискореного перегляду регуляторних актів: технологія, принципи, інструменти	21
IV. Вади інституційного та організаційного забезпечення прискореного перегляду регуляторних актів в Україні	25
V. Закордонний досвід проведення регуляторних реформ та застосування «регуляторної гільйотини»	52
VI. Вітчизняний досвід застосування «регуляторної гільйотини»	58
VII. Хронологія «прискореного перегляду» регуляторних актів органів місцевого самоврядування	66
VIII. Відмінності регуляторного процесу в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування	76
IX. Інституційні зміни за результатами прискореного перегляду регуляторних актів	83
Висновки за результатами громадського моніторингу	84
Додаток А. Етапи проведення регуляторної реформи в Україні	89
Додаток Б. Статистична інформація про органи місцевого самоврядування	92
Список використаних джерел	93

ПЕРЕДМОВА

Відношення до кризи, як до виключно негативного явища не відображає цілісного підходу до такого явища. Зазвичай кризи призводять до значних негативних наслідків, занепаду окремих галузей, національних або світової економіки. З іншого боку після кризи обов'язково відбувається поживлення, пов'язане з тим, що усунуто причини, які викликали кризу. Якщо своєчасно вжито необхідні заходи, сформовано інституційне та організаційне забезпечення, виявлено та подолано інституційні пастки, після кризи галузь або національна економіка мають стати більш міцними та стійкими до зовнішніх і внутрішніх викликів. Але це відбувається за умови коли правильні речі зроблені правильно. Найбільшою проблемою вітчизняної системи державного управління є те, що вона намагається зробити правильні речі, але робить це неправильно і відповідно втрачає позиції на міжнародній арені.

Автори даного аналітичного звіту виходять з гіпотези, що криза – це шанс для покращення та найкращий час для проведення реформ. Криза надає певний карт-бланш для реформаторів та дозволяє певний час не реагувати на негативні наслідки, які для суспільства можна пояснити впливом кризи. Подібним шансом можна скористатися лише у випадку коли суб'єкт управління готовий до викликів народжених кризою, мобілізований та має чітке бачення майбутніх кроків, які дозволять розв'язати проблеми, пов'язаних із кризою, та усунути їх причини, що призвели до її виникнення. Коли у 2008 р. у світі розпочалася фінансово-економічна криза, в Україні тривалий час заперечували її можливий негативний вплив на вітчизняну економіку. Такий підхід дещо нагадує поведінку страуса під час небезпеки, коли той занурює голову у пісок. Однак, у подібній ситуації необхідно було залучати усі можливі ресурси та науковий потенціал для того, щоб максимально пристосувати законодавство до нових умов. Як наслідок відбулися самогубства серед позичальників, що не змогли виконувати взяті на себе зобов'язання. Значна кількість громадян втратила довіру до банківських установ та до офіційної влади. Не є новиною, що в Україні після виступу керівника уряду чи національного банку, замість відновлення у громадян упевненості починають відмічати зворотній ефект, зокрема, ажіотажний попит на гречану крупу, сіль, цукор, валюту тощо. Ще менше довіри до державних інституцій з боку бізнесу, що є цілком логічним результатом систематичного покращення бізнес-клімату, від якого ведення бізнесу в Україні перетворюється на боротьбу за виживання.

Як в умовах тотальної недовіри провести масштабну реформу, коли цільова група не довіряє, а громадяни не підтримують дії уряду та урядових структур? Практично неможливо провести успішну реформу коли відсутній зворотній зв'язок з об'єктом управління, так само як і неможливо у подібних умовах ефективно управляти. У такій ситуації суб'єкт управління починає діяти «в сліпу», що обов'язково призводить до прорахунків, виникнення додаткових проблем та ризиків.

З 15 січня 2004 р. в Україні набув чинності Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», який чітко визначив новий порядок розробки та прийняття регуляторних актів. Зокрема, цей порядок передбачає обов'язкове планування діяльності з підготовки регуляторних актів, проведення аналізу регуляторного впливу, оприлюднення проекту регуляторного акта, аналізу його регуляторного впливу з метою отримання зауважень і пропозицій, а також систематичне відстеження результативності прийнятих регуляторних актів. Таким чином, діяльність органів влади на всіх етапах розробки та прийняття регуляторного акта має супроводжуватися консультаціями з громадськістю. Однак недостатня кількість або повна відсутність інститутів громадянського суспільства в невеликих містах, селищах та

селах, їх інертність стосовно захисту свого права на участь у виробленні та реалізації державної регуляторної політики лише сприяють уповільненню реформування. Як наслідок протягом 15 років реалізації регуляторної реформи, так і не вдалося забезпечити повне та неухильне виконання органами місцевого самоврядування вимог законів та нормативно-правових актів у цій сфері. Розв'язання зазначеної проблеми дозволить підвищити ефективність діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, сприятиме розбудові ринкової економіки, запровадженню європейських принципів урядування, формуванню середнього класу, боротьбі з бідністю та забезпечить подальші демократичні перетворення в Україні.

Одна з головних проблем, яка сьогодні постала перед системою державного управління та суспільством – низький рівень дотримання вимог чинного законодавства всіма суб'єктами – органами державної влади, органами місцевого самоврядування, бізнес-структурами та громадянами. Неналежне виконання вимог чинного законодавства органами державної влади суттєво впливає на виконання відповідних норм органами місцевого самоврядування, підприємцями та громадянами. Особливо актуальною для органів місцевого самоврядування є проблема існування застарілих або неефективних регулювань. Причина цього полягає в тому, що запроваджена у 1998 р. в Україні регуляторна реформа до 2004 р. мала рекомендаційний характер для органів місцевого самоврядування, що й зумовило незадовільний результат її реалізації на місцевому рівні.

З метою розв'язання зазначеної вище проблеми у січні 2011 р. в Україні було запроваджено масштабну реформу дерегулювання господарської діяльності шляхом реалізації Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14 грудня 2010 р. № 2784-IV. Відповідно до зазначеного вище закону з 11 січня 2011 р. в Україні повторно запроваджено прискорений перегляд регуляторних актів. Разом з тим, саме на рівні місцевого самоврядування відзначено найбільшу кількість проблем у здійсненні державної регуляторної політики й порушень вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV. Тому є цілком обґрунтованим прийняття законодавцями рішення провести «регуляторну гільйотину» й скасувати усі застарілі та неефективні регуляторні акти, що були прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування у попередні роки. Реформу дерегулювання було дуже широко анонсовано Адміністрацією Президента України, Прем'єр-міністром України та безпосередньо Президентом України В.Ф. Януковичем не лише в Україні, а й на міжнародному рівні. Неодноразово зазначалося, що проведення дерегулювання в Україні дозволить створити найкращі умови для ведення підприємницької діяльності й стане причиною інвестиційного буму.

Одним з негативних результатів оптимізації центральних органів виконавчої влади стала ліквідація Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, що на національному рівні призвело до відсутності інституції, яка б забезпечувала проведення регуляторної реформи в Україні та відповідала б за впровадження державної регуляторної політики, а також до руйнування механізму консультацій з громадянами та підприємцями й зниження рівня відкритості регуляторної діяльності органів влади.

Згідно із задумом авторів даний аналітичний звіт має стати настільною книгою для посадових осіб органів місцевого самоврядування та виконавчої влади з питань проведення реформ у сфері господарської діяльності. Автори упевнені, що у цьому виданні читачі знайдуть більшість відповідей на найбільш поширені запитання: якою була мета реформи дерегулювання в Україні; у чому полягає метод «регуляторна

гільйотина»; чому реформа дерегулювання загальмувала; які результати від реалізації реформи отримала Україна; як подібні реформи працюють в інших країнах світу.

Даний аналітичний звіт є шостим виданням серії «Громадянське суспільство: досвід, професіоналізм, відповідальність», започаткованої у 2009 р. Дніпропетровською обласною громадською організацією «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» (далі – ДОГО «ДКЕЦРП»). Видання зазначеної серії спрямовані на підвищення рівня обізнаності представників інститутів громадянського суспільства, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування і громадян з таких питань:

- підвищення ефективності системи державного управління і місцевого самоврядування;

- запровадження громадської експертизи та контролю за діяльністю органів влади;

- налагодження дієвого діалогу та запровадження механізмів міжсекторного партнерства;

- захисту прав і законних інтересів за допомогою адміністративної юстиції.

У роботі над аналітичним звітом «Реформа дерегулювання в Україні: втрачені можливості» брали участь: О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук, Є. В. Карельська, В. Т. Літвінова.

*Бриллиант упавший в грязь, все равно
остаётся бриллиантом, а пыль поднявшаяся
до небес, так и остаётся пылью.
(китайская народная мудрость)*

I. ДЕРЕГУЛЮВАННЯ ТА РЕГУЛЯТОРНА РЕФОРМА В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

З середини 90-х рр. в Україні розпочався перехід від адміністративно-командної до ринкової економіки. Основою цього переходу стала загальна лібералізація суспільного та економічного життя – приватизація державної власності, поява легітимної підприємницької діяльності, загальна лібералізація ціноутворення тощо. Ці процеси супроводжувалися змінами як у ролі адміністративної системи, так і в системі органів виконавчої влади. Розпочався процес відмови від суцільного та прямого державного управління і перегляду відповідних державних функцій. Але ці процеси відбувалися досить складно як з погляду формування нових завдань та функцій цієї системи, так і докорінних змін у системі органів державної влади.

Ураховуючи радянську спадщину та пануюче у суспільстві презирливе ставлення до приватних підприємців, адміністративна система не могла запропонувати інноваційні підходи до регулювання господарської діяльності. Як наслідок, відбувалися певні етапи лібералізації, які одразу змінювалися етапами жорсткого «закручування гайок». Представники старої адміністративної системи, потрапивши в нові умови, продовжували поширювати усталені та «зрозумілі» традиції, що надзвичайно стримувало розвиток підприємництва.

Однак, перевагою «буремних 90-х» стала практична імплементація у діяльності органів влади, суб'єктів господарювання та звичайних громадян вислову «суворість вітчизняного законодавства компенсується не обов'язковістю його виконання», що дозволяло певним чином компенсувати найбільші перегиби у регулюванні підприємницької діяльності та створило певні умови для її розвитку. Нова адміністративна система майже не мала інформації про реальний стан розвитку підприємництва, а статистична інформація не відображала реальних процесів у країні. Рішення, що приймалися органами влади для розв'язання проблем були неефективними, бо ґрунтувалися на неповній або застарілій інформації.

З кожним роком ситуація ускладнювалася, але нова адміністративна система не мала єдиної стратегії для розв'язання цілої низки проблем, що стримували розвиток підприємництва. Так тривало до 1997 р., коли почали з'являтися перші нормативні акти, які фактично започаткували регуляторну реформу і базувалися на використанні кращого закордонного досвіду. До того часу процесові прийняття державно-управлінських рішень в Україні були притаманні такі риси:

- непрозорість та непередбачуваність (непрогнозованість) самого процесу;
- відмова від залучення громадськості до процесу прийняття рішень та відсутність інституціональної бази для регулярного публічного діалогу між громадянами та органами державної влади;
- відсутність попереднього економічного аналізу наслідків реалізації державних рішень з точки зору різних груп інтересів, а також перевірки того, чи досягаються цілі, які декларувалися під час ухвалення цих рішень.

Дія цих чинників особливо позначилася на показниках якості та системності державного регулювання у сфері підприємницької діяльності. Систематичним явищем було видання таких нормативно-правових актів з питань підприємницької діяльності,

реалізація яких була недоцільною, економічно неефективною або призводила до значних витрат ресурсів суб'єктів підприємницької діяльності. Окрім того, регулювання у сфері підприємницької діяльності встановлювали різного роду бар'єри для реалізації права на здійснення підприємницької діяльності, що гальмувало подальший розвиток приватної ініціативи. Діяльність з видання нормативно-правових актів з питань підприємницької діяльності була несистемною та непослідовною, що мало як наслідки появи неузгодженостей та суперечностей між різними положеннями як в одному, так і в різних актах. Саме цим був зумовлений низький рівень підтримки державних рішень підприємцями та виконуваності вимог нормативно-правових актів.

Під час встановлення регуляторних вимог до діяльності суб'єктів малого та середнього бізнесу не враховувалося, що окремі з них не можуть бути виконані через незначний обсяг фінансових та матеріальних ресурсів, які знаходяться в розпорядженні цієї категорії підприємців. За радянських часів система бухгалтерського обліку та звітності більше була зорієнтована на великі підприємства із достатнім штатом бухгалтерів, а не на малий бізнес. Тому найбільш уразливими з погляду впливу системи державного регулювання у сфері підприємницької діяльності були саме суб'єкти малого та середнього підприємництва.

Ураховуючи вищезазначене, нова адміністративна система мала базуватися на виконанні двох важливих функцій:

- 1) встановлення та контроль за виконанням прозорих та справедливих правил поведінки для учасників ринку, що має посилити саморегульованість ринкової системи;
- 2) обмеження прямого втручання в ринкову систему чіткими та зрозумілими критеріями, забезпечення передбачуваності та ефективності такого втручання – тобто принцип досягнення поставлених цілей шляхом мінімальних витрат усіх учасників – суб'єктів господарювання, держави і громадян.

Але послідовність цих завдань перед системою органів державної влади не ставилася. Для покращення ситуації в країні необхідно було вирішити дилему – змінити систему управління та зменшити державні регулювання економікою чи поступово руйнувати економіку, а потім і державність. Тому у 1996–1997 рр. необхідність економічних реформ з розряду теоретичних перейшла до розряду нагальних. Країна була вимушена вирішувати цю проблему і підійшла до необхідності лібералізації економіки. Дослідники вважають, що перед Україною було два можливих шляхи щодо лібералізації економіки.

Перший шлях полягав у загальній та швидкій зміні законодавчої бази з метою радикальних змін умов ведення бізнесу. Цей шлях передбачав прийняття пакетів законодавчих актів з одночасними адміністративними діями, спрямованими на впровадження цих законів, а також реалізацію єдиної чи комплексної реформи, яка не потребувала розділення на реформу регуляторну, адміністративну та інші. Це дозволило б швидко проведення реформи, але в режимі економічного та адміністративного «шоку». Позитивним наслідком цього шляху є можливість швидко отримати позитивні результати та досить стисла тривалість перехідного процесу реформ. За таким шляхом були реалізовані реформи в Польщі, Угорщині та прибалтійських країнах. Найголовнішими передумовами реалізації такого шляху були такі складові:

- політична воля керівництва держави затвердити законодавчі пакети реформ та послідовно їх впроваджувати;
- політична підтримка більшою частиною населення політичного керівництва держави;

– спроможність адміністративної системи (у тому числі наявність позитивної мотивації адміністративної системи) впроваджувати ці законодавчі пакети, виконувати їх та не міняти.

Але саме ці складові на той час в Україні були відсутні. Найбільш слабким місцем була неспроможна та невмотивована до ліберальних реформ адміністративна система. Саме тому реформи в Україні просувалися дуже повільно. Це призводило до суперечності між підприємцями, які потребували чітких та зрозумілих «правил гри», та адміністративною системою, неспроможною створити та послідовно виконувати такі «правила гри».

Тому Україна обрала інший шлях реалізації реформ. Цей шлях полягає в поступовій зміні адміністративних процедур, адміністративній реорганізації, зміні систем мотивації органів влади, поступовій зміні правил, вимог та стандартів. Цей шлях є довготривалим, результати незначні та не одразу відчутні, з низькою ефективністю і великим ризиком поточної корекції. Цей шлях, у свою чергу, спричинив появу кількох розрізнених між собою і не узгоджених за планами та часовими межами реформ: адміністративної, політичної, регуляторної, бюджетної, податкової, судової, пенсійної реформ тощо.

Необхідними передумовами для успішної реалізації регуляторної реформи, як однієї з низки розпочатих, можна визначити такі:

– наявність політичної волі найвищого керівництва для проведення регуляторної реформи;

– наявність інституції, що буде координувати та впроваджувати регуляторну реформу;

– певний рівень політичної та громадської підтримки регуляторної реформи.

Ініціювання Президентом України дерегулювання господарської діяльності можна вважати ознакою наявності політичної волі найвищого керівництва. Таким чином, залишилося забезпечити створення інституції та політичну й громадську підтримку реформи. На формування таких передумов і були спрямовані перші кроки з підготовки регуляторної реформи, яка розпочалася в 1997 р. з підписання Указу Президента України «Про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва» від 29 липня 1997 р. № 737/97 і, відповідно, створення Державного комітету України з питань розвитку підприємництва (Держпідприємництва). Після підписання Указу Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» від 15 грудня 1999 р. № 1573 Державний комітет України з питань розвитку підприємництва було ліквідовано і на його базі утворено Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (на даний час, після оптимізації центральних органів виконавчої влади – Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємства).

Додатковим фактором, який стимулював проведення регуляторної реформи в Україні стали вимоги внутрішніх суб'єктів господарської діяльності (далі – СГД) (нової верстви – підприємців) удосконалити існуючу регуляторну базу з урахуванням особливостей ведення підприємницької діяльності, гарантування та захисту чесної конкуренції в процесі розбудови соціально зорієнтованої ринкової економіки. Однак, ще більш важливим фактором стали вимоги зовнішніх суб'єктів (СГД, що виходили на український ринок, міжнародні організації, інші країни та їх об'єднання), які надавали фінансову, технічну та іншу допомогу в процесі модернізації існуючої системи державного управління та формування ринкової економіки в Україні. Важливість цієї передумови полягала у тому, що зовнішні суб'єкти, зокрема, СГД, які виходили на український ринок, вкладали інвестиції та бажали мати прозорі й зрозумілі «правила гри», усіляко лобіювали

створення таких правил. Зважаючи на те, що представники закордонного бізнесу найчастіше стикалися з корумпованою владою та недосконалими правилами, вони з метою приведення правил до кращих світових практик зверталися до своїх посольств, створювали відповідні об'єднання для впливу на українську владу. Зазначена передумова дозволяла досягти більшої результативності та оперативного реагування на певні проблеми. Однак з часом вітчизняна влада адаптувалася до зовнішнього тиску навіть на найвищому рівні, що призводило до здійснення керівництвом України заяв про розуміння та намагання вирішити проблеми іноземних СГД, натомість на справді заяви лише залишалися заявами або декларацією намірів. Ситуацію не рятували навіть закони та нормативно-правові документи, прийняті на вимогу зовнішніх суб'єктів. Суворість вітчизняного законодавства повністю компенсувалася необов'язковістю його виконання, а також не реформована судова система призводили до унеможливлення використання в Україні цивілізованих способів розв'язання спорів між закордонними СГД та вітчизняними СГД, а також органами влади.

Таким чином, фактором, що сприяв започаткуванню регуляторної реформи в Україні стала наявність позитивного досвіду проведення ринкових реформ та апробованого інструментарію, зокрема, регуляторної у провідних країнах світу Канаді, США, Великій Британії та ін.

Усі перелічені вище передумови та фактори стали поштовхом до формування в Україні в 1997 р. ідеї регуляторної реформи та дерегулювання у сфері підприємницької діяльності як одного з її напрямів. Уперше ідея дерегулювання була закріплена в Указі Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» від 3 лютого 1998 р. № 79/98 як одного із пріоритетних напрямів реформування державного управління економікою. Саме цей Указ започаткував регуляторну реформу й став її першим етапом.

У цьому Указі Президента України під дерегулюванням розуміється сукупність заходів, спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва. Ключову роль у дерегулюванні було відведено Держпідприємству, саме цей комітет було визначено органом, що забезпечує реалізацію заходів щодо регулювання та координації діяльності органів виконавчої влади у цій сфері. Таким чином, фактично було реалізовано другу передумову реалізації регуляторної реформи: наявність інституції, що відповідатиме за координацію та впровадження регуляторної реформи.

В Указі Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» були визначені принципи та пріоритетні напрями дерегулювання, а також методи його здійснення. Указ ввів нове для України поняття – «дерегулювання». Метою регуляторної реформи в Указі визначається зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва, запровадження нових підходів до державного регулювання підприємництва.

На той час це був революційний крок, бо задекларував наявність надмірного державного втручання в підприємницьку діяльність та визнав, що це є бар'єром на шляху економічного зростання. Головною метою регуляторної реформи в Україні стало запровадження постійного оцінювання ефективності державного регулювання на всіх етапах: під час підготовки проекту рішення, прийняття нормативно-правового акта, що регулює господарські відносини, а також регулярного відстеження результативності прийнятого нормативно-правового акта для встановлення ступеню досягнення цілей державного регулювання, задекларованих під час прийняття цього акта.

За два роки реалізації першого етапу регуляторної реформи були визначені пріоритетні напрямки дерегулювання:

- спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності;
- скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, вимагають одержання сертифікатів та будь-яких інших дозволів на здійснення підприємницької діяльності;
- обмеження кількості (лімітування) перевірок та контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва;
- забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності.

Також була визначена роль різних органів влади в процесі дерегулювання, що повинні були, зокрема, забезпечити:

- максимальне скорочення витрат суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаних з виконанням нормативно-правових актів;
- створення рівних умов захисту суб'єктів підприємницької діяльності всіх форм власності;
- спрощення змісту нормативно-правових актів, механізму їх упровадження та прозорості контролю за їх виконанням;
- адекватність відповідальності суб'єктів підприємництва характеру вчинених правопорушень та розміру заподіяної шкоди;
- відповідальність органів державної влади, їх посадових і службових осіб за прийняття незаконних рішень, дії чи бездіяльність, що призвели до заподіяння шкоди суб'єктам підприємницької діяльності, порушення прав підприємців, установлених законами.

Саме на першому етапі реалізації регуляторної реформи Держпідприємництво підготувало проекти двох указів Президента України, завдяки яким регуляторна реформа набула продовження (проекти – «Про деякі заходи щодо дерегулювання підприємницької діяльності» та «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва»). Ці проекти повністю відповідали задекларованим принципам регуляторної реформи і були підготовлені на вимогу підприємців та за участю їх об'єднань.

Так, Указом Президента України «Про деякі заходи щодо дерегулювання підприємницької діяльності» від 23 липня 1998 р. № 817/98 встановлено жорсткі обмеження в діяльності органів виконавчої влади під час проведення перевірок суб'єктів господарювання, їх реєстрації, видачі ліцензій та інших дозвільних документів, а також надано добровільне право ведення журналу перевірок та право недопущення до перевірки посадової особи, яка відмовилася зазначати мету перевірки та інші відомості.

Указом Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» від 3 липня 1998 р. № 727/98 було запроваджено спрощену систему оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва – фізичних та юридичних осіб. Саме цей Указ, на визнання експертів, призвів до зростання кількості суб'єктів малого підприємництва в два рази за кілька років.

Проте центральні та місцеві органи виконавчої влади практично не здійснювали заходів з дерегулювання, а процедура оперативного дерегулювання була спрямована на усунення перешкод у розвитку підприємництва, які вже існували і дія яких вже завдала значних збитків суб'єктам підприємницької діяльності.

Тобто заходи з дерегулювання були реактивними діями щодо нових регулювань, натомість як для унеможливлення негативних наслідків регулювань необхідно було здійснювати проактивні дії. Прийняття органами влади нормативно-правових актів не мало системного характеру, вони не співвідносили свої дії з видання нових актів та критеріями, зазначеними в Указі, а саме – додержання вимоги щодо скорочення витрат підприємців на виконання цих актів, спрощення змісту актів законодавства, адекватність відповідальності підприємців розмірам заподіяної шкоди. Практично нічого не змінилося в системі прийняття нових актів законодавства.

Підсумовуючи результати першого етапу впровадження регуляторної реформи, експерти і підприємці зазначали, що підхід, який полягає лише в дерегулюванні, є недостатньо ефективним для забезпечення якісно нового підприємницького середовища в Україні. Фактично, зосереджуючись на зупиненні або зміні певних чинних актів органів виконавчої влади, підприємці не мали впливу на процес прийняття нових актів.

Отже, практика дерегулювання зробила актуальною ідею про необхідність створення таких механізмів, які б перешкоджали появі економічно неефективних та недоцільних нормативно-правових актів з питань підприємницької діяльності ще до їх видання, тобто на етапі підготовки проектів. Також потребували формулювання та впровадження принципи, за якими повинна була здійснюватися підготовка та реалізація нормативно-правових актів з питань підприємницької діяльності.

Початок другого етапу регуляторної реформи був покладений Указом Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» від 22 січня 2000 р. № 89/2000. Діяльність із впровадження принципів регуляторної реформи розглядається вже не як тимчасова, а як постійна та послідовна, спрямована на досягнення оптимального регулювання державою підприємництва, усунення правових, економічних та адміністративних перешкод у реалізації права на підприємницьку діяльність. Було проголошено єдину державну регуляторну політику у сфері підприємництва.

Метою такої політики визнається недопущення звуження змісту та обсягу права громадян на підприємницьку діяльність, запровадження ефективного державного регулювання у сфері підприємництва. Завдання єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва були сформульовані так:

- впорядкування та вдосконалення регуляторного процесу;
- підвищення ефективності дії та якості регуляторних актів;
- створення та забезпечення сталого функціонування механізмів впливу підприємців та їх об'єднань на процес прийняття державних рішень у сфері підприємницької діяльності.

В Указі Президента України також були закладені принципи впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності, на виконання яких і мають бути спрямовані як нові процедури, так і методи роботи органів державної влади, а саме:

- доцільність, достатність та відповідність нормативного регулювання вимогам ринкових відносин;

- ефективність та забезпечення досягнення позитивних економічних і соціальних результатів упровадження регуляторних актів;

- системність, послідовність та координованість дій щодо розроблення, видання та виконання регуляторних актів;

- гласність у процесі підготовки проектів найважливіших регуляторних актів, які суттєво впливають на ринкове середовище, права та інтереси підприємців, та публічне обговорення цих проектів;

– обов'язковість та своєчасність доведення виданих регуляторних актів до суб'єктів підприємницької діяльності.

У цей час Кабінет Міністрів України також видав ще дві постанови, якими запровадив нову систему підготовки та прийняття регуляторних актів, «Про методологію обґрунтування проектів регуляторних актів» від 6 травня 2000 р. № 767, «Про процедури підготовки регуляторних актів» від 31 липня 2000 р. № 1182. Зазначені нормативно-правові акти в комплексі створили інституціоналізовану систему підготовки та впровадження регуляторних актів. Держпідприємництва фактично почало виконувати функції органу «урядового самоконтролю» і стало своєрідним «фільтром» на шляху прийняття нових невинуватених регулювань. Завдяки спільним зусиллям Держпідприємництва та урядового комітету економічного розвитку у 2000 р. були зупинені десятки проектів нових обтяжливих регулювань.

Досягнення другого етапу поступово втрачалися і експерти констатували наявність великого обсягу проблем навколо регуляторної реформи. Однією з головних причин фахівці вважають те, що ідея запровадження єдиної державної регуляторної політики не знайшла підтримки в більшості органів державного управління. Навіть деякі органи виконавчої влади не лише чинили опір регуляторній реформі, а й намагалися всіляко заблокувати розробку та прийняття закону, який створив би законодавчу базу для формування та реалізації регуляторної політики в Україні. Напевно, органи державної влади не зацікавлені на даному етапі підтримувати ідею прозорості процедури підготовки та впровадження регуляторних актів, бо це може посилити їх відповідальність за розробку та впровадження необґрунтованих, неефективних та шкідливих регулювань.

Цей опір органами виконавчої влади здійснювався у такий спосіб:

- шляхом дуже формального аналізу регуляторного акта без реального аналізу вигід і витрат і без розгляду можливих альтернатив до запропонованого рішення;
- шляхом використання суперечностей у нормативній базі, що визначає процедури впровадження регуляторної політики;
- шляхом створення часових меж, в яких Держпідприємництва не в змозі реально проаналізувати регуляторний акт і тому погоджує деякі акти, які потім необхідно скасовувати;
- шляхом прямого лобіювання відомчих інтересів.

Результатами перших двох етапів стали певні позитивні зрушення у впровадженні регуляторної реформи та часткове покращення ділового клімату. Незважаючи на певну позитивну динаміку в дотриманні органами виконавчої влади принципу системності, послідовності дій з розроблення та прийняття регуляторних актів протягом перших років проведення реформи спостерігалася тенденція до здійснення аналізу їх регуляторного впливу на вельми низькому рівні. Лише 9% розробників регуляторних актів розглядали альтернативні варіанти запропонованим регулюванням, 3% обраховували витрати та вигоди від їх впровадження і лише 1% склали прогнозні показники соціально-економічних наслідків введення нових регулювань.

Так, 11 вересня 2003 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» – розпочався третій етап – етап законодавчого закріплення засад державної регуляторної політики в Україні. Відповідно до вимог закону повинно проводитися відстеження результативності дії кожного регуляторного акта. Це відстеження здійснюється послідовно: спочатку має бути виконане базове відстеження, яке здійснюється або до дня набуття цим регуляторним актом чинності, або ж відразу після. Повторне відстеження результативності здійснюється через рік від дня набуття чинності, якщо регуляторним

органом, що його видав, не встановлений більш ранній термін. Принциповою вимогою забезпечення здійснення державної регуляторної політики є оприлюднення всіх проектів регуляторних актів разом із відповідним аналізом регуляторного впливу.

Відповідно до ст. 6 Закону громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що представляють інтереси громадян і суб'єктів господарювання, мають право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції щодо необхідності підготовки проектів регуляторних актів, брати участь у їх розробці;

- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднення проектів регуляторних актів, брати участь у відкритому обговоренні питань, пов'язаних із регуляторною діяльністю;

- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу та експертних висновків щодо регуляторного впливу і відстеження результативності регуляторних актів або самостійно проводити таку роботу та подавати відповідні пропозиції регуляторним органам;

- одержувати від регуляторних органів у відповідь на свої звернення інформацію щодо їхньої регуляторної діяльності.

Такий підхід свідчив про підвищення ролі громадських організацій та їх об'єднань та надання їм відповідних повноважень. Таким чином, регуляторний процес мав стати прозорим, що підвищуватиме відповідальність посадових осіб регуляторних органів за прийняття рішень стосовно введення нових регулювань.

Однак, підприємці та інститути громадянського суспільства майже не використовували надані новим законом права. Нажаль, й у 2011 та 2012 роках рівень використання механізмів наданих Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» залишився низьким. «Матінкою Природою» передбачено, що орган який тривалий час не використовується стає рудиментом (недорозвинутим або значно спрощеним). Подібні «закони Природи» діють і в системі державного управління і якщо наданий громадськості інструмент не використовується – приймається висновок про недоцільність його існування. Тому, однією з можливих перспектив державної регуляторної політики та усіх запроваджених нею інструментів і процедур може стати повна відміна або суттєве їх спрощення. Навряд чи такий хід речей сприятиме розвитку підприємництва в Україні.

Описану ситуацію можна проілюструвати вигаданим прикладом, коли групі непідготовлених людей видали електронний мікроскоп, але не навчили користуватися. Зрозуміло, що через деякий час від складного наукового обладнання залишаться лише певні деталі, але вони не зможуть працювати як єдина злагоджена система, що дає прогнозований результат. Наведена аналогія дуже добре ілюструє ситуацію із процесом упровадження державної регуляторної політики в Україні та роллю бізнесу у ньому.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» був спрямований на усунення неузгодженостей, що виникла на перших етапах впровадження регуляторної реформи, і повинен був стати головним елементом у системі законодавства з питань єдиної державної регуляторної політики. У ньому також визначено особливість Держпідприємництва як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом та його повноваження щодо здійснення державної регуляторної політики.

II. ПРИСКОРЕНИЙ ПЕРЕГЛЯД РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ ЗА МЕТОДОМ «РЕГУЛЯТОРНОЇ ГІЛЬЙОТИНИ» ЯК РІЗНОВИД РЕГУЛЯТОРНОЇ РЕФОРМИ

Регуляторні реформи у світі набувають популярності завдяки своїй значній ефективності. У доповіді Міжнародної Фінансової Корпорації та Світового Банку за 2010–2011 рр. було зазначено, що у 125 зі 183 країн, національні уряди реалізували 245 бізнес-регуляторних реформ, що перевищує на 13% кількість реформ проведених у 2009 р. За останні шість років 163 країни створили сприятливе нормативно-правове середовище для ведення бізнесу завдяки реалізації регуляторних реформ. Найбільш сприятливий бізнес-клімат було зафіксовано у Сінгапурі, Гонконзі, Новій Зеландії, США та Данії. Різними є стратегії й технології проведення регуляторних реформ – від дерегулювання та покращення окремих регулювань до запровадження регуляторного менеджменту і розумного регулювання. Серед усього розмаїття існуючих стратегій регуляторних реформ особливої уваги заслуговує «регуляторна гільйотина», що є одним з різновидів подібної реформи.

У першу чергу це пов'язано із тим, що регуляторні реформи не потребують залучення додаткових коштів, а переважно спрямовані на удосконалення державних регулювань шляхом удосконалення процесу підготовки проектів регуляторних актів, більш ефективного та результативного використання обмежених ресурсів, всебічного аналізу вигід і витрат від запровадження державного регулювання.

Для прискорення реформування сфери господарських відносин в Україні було прийнято рішення запровадити перегляд регуляторних актів за методом «регуляторної гільйотини». Даний метод довів свою ефективність під час застосування в інших країнах. Цей метод дозволяє за короткий термін провести масштабну реформу, швидко отримати позитивні результати, покращити інвестиційний та бізнес клімат, що напередодні парламентських виборів в Україні також стало визначальним фактором. Він вимагає чіткого виконання технології у зв'язку з тим, що перегляд великої кількості регуляторних актів здійснюється за короткий проміжок часу. Це не дозволяє провести ретельний аналіз, внаслідок чого можлива поява «білих плям» у законодавчій та нормативно-правовій базі, що негативно вплине на розвиток підприємництва.

Уперше «регуляторну гільйотину» в Україні було започатковано Указами Президента України «Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва» від 12 травня 2005 р. № 779/2005 та «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики» від 1 червня 2005 р. № 901/2005. Перший Указ прийнятий з метою забезпечення конституційного права громадян на підприємницьку діяльність, створення сприятливих умов для розвитку підприємництва на засадах непорушності права приватної власності, підтримання добросовісної конкуренції і обмеження монополізму. Завдання було сформульовано, але не розроблено механізм досягнення визначеної мети. До речі, таке завдання було сформульовано й у перехідних положеннях Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», але його вимоги стосувалися й органів місцевого самоврядування.

Другий Указ був прийнятий з метою забезпечення принципів державної регуляторної політики щодо відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин реальним потребам та вимогам ринку, досягнення в регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави. Певною вадю даного документа можна вважати те, що його вимоги не стосувалися рівня місцевого самоврядування. Рекомендації щодо створення та функціонування робочих груп з прискореного перегляду регуляторних актів були

розміщені на сайті Держпідприємництва вже 2 червня, проте Указ був офіційно оприлюднений лише 8 червня 2005 р. З метою забезпечення прозорості та урахування ініціатив суб'єктів господарювання, об'єднань роботодавців, споживачів, представників наукових установ органам виконавчої влади було рекомендовано опублікувати повідомлення про створення робочої групи з прискороного перегляду регуляторних актів у ЗМІ, на офіційних WEB-порталах із зазначенням терміну та способу подання пропозицій, адреси або контактного телефону для прийняття пропозицій.

На виконання вимог, викладених в Указі «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики», Кабінет Міністрів України замість запровадження порядку прискороного перегляду актів шляхом видання відповідної постанови, видає окремі доручення з однаковою назвою (які не були оприлюднені) «До Указу Президента України від 1 червня 2005 р. № 901/2005» від 07 червня 2005 р. № 28646/1/1–05 та від 08 червня 2005 р. № 28646/4/1–05, якими встановлює чіткі терміни проведення «регуляторної гільйотини». Причому в дорученні «До Указу Президента України від 1 червня 2005 р. № 901/2005» від 07 червня 2005 р. № 28646/1/1–05 Прем'єр-міністр України не зобов'язував, а «просив» центральні органи виконавчої влади:

- вжити відповідні заходи для зміцнення кадрового потенціалу працівників регуляторних органів шляхом оцінювання якості їх підготовки, запровадження навчальних програм, семінарів тощо та до 25 червня 2005 р. доповісти Кабінету Міністрів України;

- до 1 серпня опрацювати питання щодо проведення в галузях економіки оцінки системності та узгодженості відповідних регуляторних актів, із визначення галузей економіки, правове регулювання в яких підлягає першочерговій оцінці;

- до 13 червня створити робочі групи із прискороного перегляду регуляторних актів, передбачивши ву їх складі не менше половини представників об'єднань суб'єктів господарювання, об'єднань роботодавців та об'єднань споживачів, а також наукових установ;

- до 20 червня скласти переліки власних регуляторних актів та відповідних регуляторних актів Кабінету Міністрів України та подати їх до Міністерства юстиції і Держпідприємництва, надати Міністерству економіки та Держпідприємству пропозиції щодо приведення регуляторних актів Президента України у відповідність принципам державної регуляторної політики;

- до 1 липня подати узагальнені пропозиції Секретаріату Президента України та Кабінету Міністрів України;

- до 20 липня проаналізувати регуляторні акти, скласти перелік актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики, та прийняти рішення про скасування або внесення змін до цих актів. Стосовно регуляторних актів уряд має внести відповідні пропозиції до Кабінету Міністрів України, скласти перелік регуляторних актів, що відповідають принципам державної регуляторної політики з обґрунтуванням відповідності зазначеним принципам кожного регуляторного акта та до 22 липня подати їх Держпідприємству;

- до 27 липня забезпечити проведення експертизи наданих регуляторних актів та у разі потреби забезпечити прийняття рішень про необхідність усунення виявлених порушень принципів державної регуляторної політики;

- до 31 липня скласти узагальнений перелік наданих регуляторних актів, зіставити його з даними Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та подати відповідним регуляторним органам пропозиції щодо визнання регуляторних актів, які не були предметом прискороного перегляду, такими, що втратили чинність;

– щомісячно інформувати Міністерство економіки та Держпідприємництво про стан виконання Указу Президента України за формою і в терміни, визначені Держпідприємництвом, інформувати Кабінет Міністрів України та Секретаріат Президента України про хід виконання Указу Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики» від 1 червня № 901/2005.

Також Прем'єр-міністр України «просив» Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві органи виконавчої влади провести прискорений перегляд регуляторних актів на відповідність принципам державної регуляторної політики, забезпечити проведення перегляду районними державними адміністраціями в порядку та в терміни, визначені дорученням «До Указу Президента України від 1 червня 2005 р. № 901/2005» від 08 червня 2005 р. № 28646/4/1–05, а саме:

– до 13 червня створити робочі групи із прискореного перегляду регуляторних актів, передбачивши в їх складі не менше половини представників об'єднань підприємців, об'єднань роботодавців та об'єднань споживачів, а також наукових установ;

– до 20 червня скласти переліки власних регуляторних актів та подати їх до Міністерства юстиції і Держпідприємництва;

– до 20 липня проаналізувати регуляторні акти, скласти перелік власних регуляторних актів та регуляторних актів Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади, що не відповідають принципам державної регуляторної політики; прийняти рішення про скасування або внесення змін до власних актів і подати пропозиції щодо скасування або внесення змін до регуляторних актів Кабінету Міністрів України і центральних органів виконавчої влади, скласти перелік регуляторних актів, що відповідають принципам державної регуляторної політики, з обґрунтуванням відповідності зазначеним принципам кожного регуляторного акта та подати цей перелік для проведення експертизи Держпідприємництву.

Запровадження «регуляторної гільйотини» відбувалося із значними порушеннями. Так, у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про першочергові заходи щодо поліпшення стану справ із прискореного перегляду регуляторних актів та вдосконалення реєстраційної і дозвільної процедури» від 8 серпня 2005 р. № 321-р були визнані порушення:

– недотримання строку утворення робочих груп із прискореного перегляду регуляторних актів;

– невиконання вимоги щодо включення до складу робочих груп не менше половини представників об'єднань суб'єктів господарювання, об'єднань роботодавців та об'єднань споживачів, а також наукових установ;

– недотримання строків складення переліків власних регуляторних актів та регуляторних актів Кабінету Міністрів України;

– недоліки в переліках регуляторних актів, що відповідають принципам державної регуляторної політики, поданих Держпідприємництву для проведення їх експертизи.

Згідно з розпорядженням центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації повинні забезпечити аналіз власних регуляторних актів, унесених до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів, що не були предметом прискореного перегляду, щодо відповідності їх принципам державної регуляторної політики. Після цього слід прийняти рішення про визнання їх такими, що втратили чинність або внести зміни до регуляторних актів, які не відповідають зазначеним принципам. Увесь процес необхідно закінчити до 1 вересня 2005 р. Окрім того, центральні органи виконавчої влади зобов'язані подавати Держпідприємництву

щотижня інформацію про внесені на розгляд Кабінету Міністрів України проекти рішень щодо визнання регуляторних актів після прискореного перегляду такими, що втратили чинність або потребують змін. Також документ містить попередження для керівників регуляторних органів про персональну відповідальність за невиконання або неналежне виконання рішень та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України щодо прискореного перегляду регуляторних актів та вдосконалення реєстраційної і дозвільної процедури.

Лише Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про подальші заходи щодо здійснення державної регуляторної політики» від 8 серпня 2005 р. № 391-р передбачало заходи щодо проведення у галузях економіки оцінки системності та узгодженості регуляторних актів, проведення до 15 жовтня 2005 р. публічних громадських обговорень результатів прискореного перегляду регуляторних актів щодо їх відповідності принципам державної регуляторної політики; забезпечення до 1 жовтня 2005 р. оприлюднення узагальненого переліку регуляторних актів, які за результатами прискореного перегляду визнані такими, що відповідають принципам державної регуляторної політики та подання до 1 грудня 2005 р. до Кабінету Міністрів проекту плану заходів щодо здійснення державної регуляторної політики на 2006 рік.

Органи місцевого самоврядування мали продовжити до кінця 2005 р. роботу, пов'язану з аналізом власних регуляторних актів щодо їх відповідності принципам державної регуляторної політики. Проведений аналіз документів дозволив з'ясувати, що найбільш несприятливим фактором під час проведення «регуляторної гільйотини» було одночасне її застосування на всіх рівнях, що унеможливило досягнення позитивних результатів. Ще під час підготовки до прискореного перегляду експерти ДОГО «ДКЕЦРП» наголошували на необхідності внесення відповідних коректив, що дозволило б провести перегляд у 3 етапи, починаючи з найвищого рівня за ієрархією прийняття регуляторного акта, а саме:

1). перегляд регуляторних актів Верховної Ради, Президента та Кабінету Міністрів України. Після цього автоматично скасувати всі регуляторні акти, видані центральними, місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з посиленням або на виконання регуляторних актів, що скасовуються.

2). перегляд нормативних документів центральних органів виконавчої влади, після чого автоматично скасувати усі регуляторні акти, видані місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що прийняті із посиленням або на виконання регуляторних актів центральних органів виконавчої влади, які скасовуються.

3). перегляд нормативних документів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, після чого автоматично скасувати регуляторні акти, що не відповідають принципам державної регуляторної політики.

У випадку успішного проведення «регуляторної гільйотини» українці мали отримати такі позитивні результати:

– аудит усіх регулювань введених регуляторними органами різних рівнів (виданих Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, іншими регуляторними органами);

– оприлюднення списку всіх регуляторних актів, поданих регуляторними органами і представниками приватного сектору, та їх повних текстів у мережі Інтернет з можливістю вільного доступу до них, отримання пропозицій та зауважень від зацікавлених сторін та їх розгляд незалежною робочою групою;

– розгляд незалежною групою аргументів «за» і «проти» існування кожного окремого регуляторного акта, поданих відповідно регуляторними органами, представниками приватного сектору та громадськістю;

– очищення регуляторної бази шляхом скасування застарілих, необґрунтованих, незбалансованих та інших регуляторних актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики;

– створення єдиного централізованого реєстру регуляторних актів, які були визнані незалежною робочою групою необхідними, доцільними, такими, що відповідають вимогам: відповідають принципам державної регуляторної політики; встановлюють законні, прозорі та чесні регулювання; не заважають або сприяють розвитку ринку; прості та зрозумілі для підприємців;

– скасування усіх регуляторних актів, що не потрапили до єдиного централізованого реєстру регуляторних актів, а також тих, що не потрапили до переліку усіх регуляторних актів на початку проведення «регуляторної гільйотини» або не стали предметом відповідного аналізу та перегляду незалежною робочою групою;

– унормування, систематизація, актуалізація та уніфікація регуляторної бази, забезпечення її прозорості та передбачуваності, формування єдиної, чіткої та повної бази регуляторних актів в мережі Інтернет;

– створення сприятливих умов для інвестицій, розвитку підприємництва, малого, середнього та великого бізнесу, усунення загрози погіршення умов ведення господарської діяльності та бізнес-клімату в майбутньому.

Існує ряд факторів, які мають визначальний вплив на проведення «регуляторної гільйотини», сприяючи появі негативних наслідків, це:

– недосвідченість та недоступність інформації про проведення реформ за методом «регуляторна гільйотина»;

– поверхневі знання про технологію впровадження методу «регуляторної гільйотини», можливі позитивні та негативні наслідки;

– брак часу на підготовку фахівців на державній службі з метою належного проведення «регуляторної гільйотини»;

– відсутність належної підготовки в органах державної влади й місцевого самоврядування та жорсткої відповідальності за результати проведення реформування;

– формальне виконання регуляторних процедур новопризначеними некомпетентними керівниками регуляторних органів;

– паралельне проведення двох суттєвих реформ непідкріплене відповідними ресурсами та в умовах браку часу, досвіду, контролю погроз з боку керівництва країни про звільнення керівників;

– відсутність чітких розмежувань за рівнем проведення «регуляторної гільйотини» та уявлень про регуляторну базу відповідно до кожного з рівнів;

– відсутність чітких критеріїв щодо оцінки результатів від запровадження «регуляторної гільйотини»;

– формалізація складеного реєстру регуляторних актів, який не матиме сили єдиного централізованого реєстру регуляторних актів, а залишиться документом без впливу та наслідків.

Досліджуючи проблему, для подолання зазначених недоліків нами було розроблено рекомендації, які сприятимуть належному виконанню органами державної влади регуляторної політики:

– запровадження стратегії швидкого дерегулювання «регуляторної гільйотини» до всіх регуляторних актів, які були прийняті до та після набуття чинності Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»

з порушенням процедур, не мають критеріїв оцінки, обґрунтованого строку впровадження та інших обов'язкових атрибутів;

– залучення всіх зацікавлених суб'єктів до перегляду регуляторних актів за методом «регуляторної гільйотини»;

– оприлюднення в електронному вигляді, на офіційних сайтах переліків та текстів регуляторних актів, а також методики їх перегляду для залучення більш широкого кола незалежних експертів;

– постійний моніторинг процесу «регуляторної гільйотини» та прийняття відповідних рішень з огляду на результати виконання окремих етапів;

– чітке розмежування та аудит регуляторної бази на кожному рівні, проведення «регуляторної гільйотини» послідовно: спочатку на найвищому рівні, а лише потім на нижчому, з автоматичним скасуванням;

– поширення «регуляторної гільйотини» на регуляторні акти, прийняті органами місцевого самоврядування;

– збільшення кінцевих термінів формування (за умови необхідності);

– встановлення регуляторних актів, що помилково не увійшли до вичерпного переліку;

– прийняття і затвердження регламентів роботи робочих груп з метою уникнення конфлікту інтересів;

– прийняття рішення про створення єдиного централізованого реєстру регуляторних актів та надання йому офіційного статусу, аналогічно до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та автоматичне скасування усіх регуляторних актів, що не увійшли до нього;

– здійснення об'єктивної та незалежної оцінки результатів «регуляторної гільйотини», постійного моніторингу виконання норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

III. МЕХАНІЗМ ПРИСКОРЕНОГО ПЕРЕГЛЯДУ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ: ТЕХНОЛОГІЯ, ПРИНЦИПИ, ІНСТРУМЕНТИ

Метою даного розділу є аналіз «регуляторної гільйотини» – методу прискореного перегляду значної кількості регуляторних актів за стислий період, – а також з'ясування можливих позитивних та негативних результатів її використання, вироблення рекомендацій для її успішного застосування.

Специфікою нинішньої ситуації в Україні є існування великої кількості нормативно-правових актів, які не відповідають сучасним вимогам та заважають подальшому розвитку. Законодавство України складається з актів, які були прийняті не лише в період незалежності, але й за радянських часів. Таке поєднання та відсутність певної систематизації призводить до багатьох суперечностей у законодавчій базі, що створює несприятливі умови для розвитку підприємництва. Тривалий час державна регуляторна політика вважалася частиною державної політики підтримки підприємництва та розглядалася лише як її резерв або додатковий ресурс. Протягом останніх 14 років в Україні поступово було реалізовано VII етапів регуляторної реформи (див. додаток А). Кожний з них мав як надзвичайно позитивні наслідки, так і багато негативних. На першому етапі було окреслено проблему, на другому – встановлено принципи, підходи для реалізації етапу. Після реформи Україна мала отримати повноцінний механізм регуляторної політики. Однак перші два етапи не були реалізовані повністю, що призвело до започаткування перегляду застарілої нормативної бази і запровадження четвертого етапу. Цей етап повинен був закінчити цикл проведення регуляторної реформи та остаточно запровадити регуляторну політику в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Як і будь-яка реформа, «регуляторна гільйотина» може стати черговою «інституційною пасткою». Як відомо, «інституційні пастки» – це неефективна стійка норма (неефективний інститут), що має самопідтримуючий характер. За визначенням сформульованим В.М. Полтеровичем «у будь-яких законодавчих межах можливе виникнення різних, іноді не передбачених законодавцем, інститутів або норм поведінки». Поділяючи припущення запропоноване В.М. Полтеровичем, який зазначив, що інституційні пастки є головною небезпекою під час проведення реформ, а запобігання ним – є однією з найважливіших задач, що постають перед реформаторами.

Тому на початку проведення подібної реформи необхідно звернути увагу на технологічні етапи її запровадження. Відповідно до інформації, розміщеної на Web-сторінці розробників «регуляторної гільйотини», вона проходить у 9 етапів (рис.1):

I етап – встановлення часових чи інших меж проведення «регуляторної гільйотини».

II етап – подання в зазначений строк органами державної влади та місцевого самоврядування переліків регулювань, інструкцій та регуляторних актів для перегляду.

III етап – створення контрольного списку поданих регуляторних актів.

IV етап – запровадження трьох переглядів (фільтрів): регуляторним органом, підприємцями, незалежною робочою групою. Перші дві групи оцінюють та обґрунтовують доцільність існування регулювань. Крім того, регуляторні органи в разі виявлення нелегітимних, незбалансованих або витратних регулювань мають право визнати їх нечинними (перший фільтр). Далі експертизу (третій фільтр) проводять незалежні робочі групи: представники приватного сектору, громадських об'єднань, юристів, науковців. Перелік регулювань, які пройшли експертизу (третій фільтр), передається для прийняття остаточного рішення органом, що відповідає за впровадження методу «регуляторної гільйотини».



Рис. 1. Блок-схема процесу перегляду регуляторних актів за методом «регуляторної гільйотини»

V етап – тестування регулювань, які залишились у переліку. Будь-яке регулювання, яке не пройшло «тест», скасовується або спрощується.

VI етап – створення централізованого (електронного) вичерпного реєстру економічно ефективних та доцільних регулювань.

VII етап – автоматичне скасування нормативно-правових актів, які не були внесені в централізований електронний реєстр до встановленої дати.

VIII етап – реєстр стає актуальним переліком регулювань, набуває сили в межах «регуляторної гільйотини» та визнається як правова база регулювань. Регулювання, що не потрапили до реєстру – втрачають чинність.

IX етап – внесення протягом одного дня після завершення «регуляторної гільйотини» нових прийнятих регуляторних актів, змін та доповнень до них.

Обов'язковою умовою під час включення регулювань у реєстр є їх оприлюднення та громадське обговорення, а також наявність аналізу впливу регуляторного акта. Під час проведення «регуляторної гільйотини» відбувається ґрунтовний аналіз кожного регулювання та зважуються усі «за» та «проти».

Дана методика трохи схожа на спробу збудувати певний прообраз «Ноевого ковчегу» та врятувати лише ті регулювання, які здатні позитивно впливати на економіку країни забезпечуючи ефективність та результативність державних регулювань. Усі регулювання, що не потраплять до «ковчегу» визнаються автоматично не чинними з певної дати, це саме той момент коли «ніж» регуляторної гільйотини відсікає розумні регулювання від баласту економічно недоцільних та неефективних регулювань.

Під час прискореного перегляду регуляторних актів робоча комісія або група має виконати декілька завдань. Першим завданням, що стоїть перед робочою комісією або групою є створення переліку усіх чинних станом органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Другим – виокремлення регуляторних актів із загального переліку. Третім – проведення перевірки відповідності регуляторних актів трьом критеріям та включення регуляторних актів до одного з трьох можливих переліків.

Хоча, на думку експертів ДОГО «ДКЕЦРП», завдання не ураховують необхідності проведення перевірки кожного регуляторного акта на відповідність принципам державної регуляторної політики. Таке завдання сформульовано у законі, але відсутнє у методичних рекомендаціях, розроблених Держкомпідприємництвом на виконання Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування».

Принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності визначені ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зокрема: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки.

Таблиця 1.

Принципи державної регуляторної політики

Принцип	Визначення
доцільність	обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з 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'язків 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

IV. ВАДИ ІНСТИТУЦІЙНОГО ТА ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРискореного Перегляду Регуляторних Актів в Україні

З метою дослідження факторів, що вплинули на реформу дерегулювання доцільно ґрунтовніше дослідити саму реформу. Так, у 2004 р. набрав чинності Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яким встановлено, що усі нормативні документи, що регламентують господарську діяльність мають обговорюватися з громадянами. Зрозуміло, що на державному рівні найбільш масштабні та важливі акти приймає Верховна Рада України. Разом з тим, депутати за 8 років існування цього закону так і не спромоглися внести зміни до Регламенту Верховної Ради України, щоб привести його у відповідність із нормами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Таким чином, депутати систематично порушують чинне законодавство, яке самі ж ухвалюють.

Одним з основних обов'язків регуляторних органів (до яких належить Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України та ін.) є підготовка спеціального документа – аналізу регуляторного впливу. В аналізі регуляторного впливу його розробник має навести: обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики. Тобто, відсутність аналізу регуляторного впливу дозволяє депутатам ініціювати та приймати неефективні, економічно недоцільні та необґрунтовані регуляторні акти. Така бездіяльність депутатів Верховної Ради України призводить до прийняття регулювань, що шкодять бізнесу, найманим працівникам та пересічним громадянам, зменшують надходження до державного та місцевого бюджетів, сприяють поширенню корупції і, відповідно, до зниження позицій України в міжнародному рейтингу за простотою ведення бізнесу.

Поступово зменшується й обсяг відносин, на які поширюється дія регуляторного закону. Так, з 13 січня 2012 р. з під його дії виведені усі документи, якими встановлюються або затверджуються ціна чи тарифи на комунальні послуги. Таким чином, громадяни втратили один з найбільш дієвих механізмів впливу на владу та комунальні підприємства. У сучасній історії України вистачає прикладів, коли мешканці об'єдналися та завдяки механізму регуляторної політики успішно захищали свої права від свавілля комунальників й не допускали безпідставного підвищення комунальних тарифів. Зараз громадян позбавили такої можливості.

Безперечно, значна кількість законопроектів розробляється у профільних міністерствах і відомствах, а потім подається до Верховної Ради України від імені Кабінету Міністрів України. У такому випадку зазвичай виконуються усі обов'язкові процедури, у тому числі регуляторні. Інша річ, що процедури виконуються в органах виконавчої влади суто формально. Але народні депутати України також є суб'єктами права законодавчої ініціативи і самостійно розробляють законопроекти, інколи вносять важливі зміни «з голосу» у сесійній залі. У такому разі лобістам немає потреби проходити «всі кола» регуляторної процедури в міністерстві, достатньо знайти «поступливого» депутата, який за відповідну винагороду зареєструє потрібний законопроект, і все – далі справа техніки. Як наслідок, частина органів виконавчої влади імітують виконання вимог цього закону, а органи місцевого самоврядування взагалі ігнорують його.

Інституційне забезпечення має надзвичайно важливий вплив на хід та результати будь-якої реформи. Якісне інституційне забезпечення, що не дозволяє утворюватися

інституційним пасткам гарантує успішність реформи. Виходячи з наведених припущень розглянемо інституційне забезпечення реформи дерегулювання господарської діяльності та спробуємо дати оцінку його системності та узгодженості.

Загальноприйняте визначення терміну фактор, наведене у енциклопедичному словнику, це причина, рушійна сила будь-якого процесу, явища, що визначає його характер або окремі його риси. Тобто, для визначення факторів важливо дослідити процес проведення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих посадовими особами та органами місцевого самоврядування. Для ґрунтового дослідження процесу проведення прискореного перегляду почнемо розгляд з аналізу інституційного забезпечення «регуляторної гільйотини» 2011 року. Зокрема, розглянемо процес підготовки законопроекту та проаналізуємо його зміст й умови прийняття.

Зробимо припущення, згідно з яким передумови результатів реформи дерегулювання 2011 р. в Україні були закладені вже у самому законопроекті. Цілком логічним буде зробити припущення, що передумови неналежного виконання можуть бути закладені ще на етапі підготовки реформи. У нашому випадку на етапі розробки законопроекту. Проект Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» не став гарним прикладом або еталоном нормопроєктувальної техніки. На експертному рівні законопроект отримав негативну оцінку Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України. Обидва управління запропонували відхилити проект, як такий, що «не відповідає вимогам, що ставляться до закону», а також «зміст якого не відповідає загальним вимогам до змісту закону як нормативно-правового акта держави та законодавчо закріпленим принципам здійснення місцевого самоврядування». Зокрема, у висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України від 14 вересня 2012 р. за № 16/3-739/7030 було зазначено, що «прийняття нових первинних законодавчих актів доцільно здійснювати лише у випадках виникнення чи виділення певної самостійної сфери суспільних відносин, що не врегульована (недосконало врегульована) існуючими нормами права».

У п. 2 висновку зазначено «як у проекті, так і у пояснювальній записці до нього відсутні причини, за якими органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні у прискореному порядку переглянути всі прийняті ними регуляторні акти на момент набрання чинності цим Законом». Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України не погодилося із суб'єктом законодавчої ініціативи, «який апріорі вважає абсолютно всі прийняті органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами регуляторні акти неправомірними (зокрема, такими, що прийняті з порушенням вимог ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») та мають бути переглянутими».

Також у висновку було зафіксовано, що новели нового закону суперечать одному з основоположних принципів місцевого самоврядування, закріпленому у ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», а саме принципу правової і організаційної самостійності місцевого самоврядування, що полягає в самостійному виборі органами місцевого самоврядування шляхів реалізації власної компетенції, у тому числі щодо виконання норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Таким чином, вже на етапі підготовки інституційного забезпечення «регуляторної гільйотини» були закладені передумови для її ігнорування виконавцями – посадовими і службовими особами місцевого самоврядування. **Недосконале інституційне**

забезпечення стало першим фактором, який негативно вплинув на процес проведення «регуляторної гільйотини» у 2011 році.

На даний час відсутні уніфіковані та науково-обґрунтовані терміни проведення «регуляторної гільйотини» тому уряд або парламент кожної країни визначає їх самостійно, з урахуванням масштабів реформи та наявних ресурсів. У п. 2 висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України зазначено «як у проекті, так і у пояснювальній записці до нього відсутні причини, за якими органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні у прискореному порядку переглянути всі прийняті ними регуляторні акти на момент набрання чинності цим Законом». Відсутність причин могла свідчити також про відсутність розуміння у авторів законопроекту масштабів проблеми, яку намагалися розв'язати шляхом прийняття нового закону. За умови відсутності теоретично обґрунтованих термінів, а також без уявлення про масштаб проблеми автори законопроекту запропонували провести регуляторну гільйотину протягом 90 днів без будь-якого обґрунтування.

На недоцільності суттєвого скорочення строків проведення «регуляторної гільйотини» експерти наголошували неодноразово. Практика проведення «регуляторних гільйотин» за кордоном засвідчує, що подібні реформи можуть тривати від 12 до 18 місяців, а інколи й більше. У першу чергу це пов'язано наскільки «глибокою» є реформа, тобто документи за який період будуть переглядатися. Наприклад, якщо під час реформи будуть переглянуті документи прийняті протягом попереднього року – це будуть одні строки, якщо протягом 20-30 попередніх років, то це будуть зовсім інші строки. На відміну від закордонного досвіду українські реалії дали світу приклад, що подібні реформи «можна» проводити протягом 45 або 90 днів, однак за такої тривалості позитивний результат від реформи стає негарантованим. **Тобто, відсутність наукового обґрунтування терміну проведення «регуляторної гільйотини», узгодженого із масштабом проблеми, її причинами і наслідками стало другим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.**

На строки проведення впливає наявність підготовленого персоналу, який розуміє мету реформи та досконало ознайомлений із її технологією. Ураховуючи, що «регуляторна гільйотина» не є українським винаходом, а за прийнятою в економіці й державному управлінні термінологією є «трансплантованим інститутом», вітчизняні розробники реформи та її виконавці мали б отримати поради, настанови або рекомендації від її авторів. У 2005 р. такі зустрічі відбувалися й були організовані на найвищому державному рівні. Координацію цього процесу здійснював Держкомпідприємництва.

Також у 2005 р. навіть у документах щодо запровадження «регуляторної гільйотини» була передбачена підготовка кадрів. Це не зважаючи на той факт, що саме у цей період було звільнено майже 20 тис. державних службовців. Натомість у 2011 р. про підготовку взагалі «забули», навіть не зважаючи на те, що значна кількість посадових осіб місцевого самоврядування була призначена після виборів у жовтні 2010 р. і не мала достатніх знань і навичок для належної реалізації подібної реформи. **Брак підготовленого персоналу (посадових осіб органів місцевого самоврядування) для проведення «регуляторної гільйотини» стало третім фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.**

Важливим є ресурсне забезпечення, без якого жодна реформа не буде успішною. Якщо для центральних та місцевих органів виконавчої влади майже не виникало проблем із тиражуванням копій документів у друкованому та електронному вигляді для членів робочих груп, то для органів місцевого самоврядування, особливо сільських рад, це фактично стало неможливим. Тобто банальна відсутність у достатній кількості

офісного паперу призводила до затримок із реалізацією окремих етапів реформи. ***Повна відсутність або брак необхідних ресурсів в органах місцевого самоврядування для проведення «регуляторної гільйотини» стало четвертим фактором, що негативно вплинуло на результативність реформи.***

Не були враховані особливості притаманні виключно рівню місцевого самоврядування, зокрема, те що регуляторні органи на цьому рівні складаються з голови сільської, селищної, міської рад, виконавчих органів сільської, селищної, міської рад, районних рад у містах, районних та обласних рад. Відповідно різняться й повноваження цих органів у сфері здійснення державної регуляторної політики.

На неврахуванні особливостей органів місцевого самоврядування та сучасних змін у структурі органів влади в Україні було наголошено у пропозиціях Президента України до Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування». Так, зокрема, не було ураховано, що були ліквідовані районні державні адміністрації у м. Києві, а це, у свою чергу, унеможливило реалізацію «регуляторної гільйотини» належним чином.

Робота сільських, селищних та міських рад здійснюється сесійно, а сесії місцевих рад не проводяться щомісячно, що також унеможливило своєчасне (протягом терміну встановленого законом) скасування або внесення змін до регуляторних актів. ***Неврахування особливостей діяльності органів місцевого самоврядування стало п'ятим фактором, що негативно вплинуло на результативність реформи.***

У Законі України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» не були враховані можливі негативні наслідки від скасування регуляторних актів. Найбільш поширеним регуляторним актом на рівні місцевого самоврядування є рішення про затвердження ставок місцевих податків і зборів. Як відомо, органи місцевого самоврядування зазвичай приймали такі акти із порушеннями процедури, тобто покращити зміст даних регуляторних актів шляхом внесення змін було неможливо. Єдиним шляхом для вирішення цієї проблеми мало стати внесення регуляторного акта до третього переліку – прийняття рішення про його скасування – розробка нового проекту регуляторного акта та виконання усіх процедур встановлених чинним законодавством.

Однак усі нормативні акти з оподаткування мають прийматися також із урахуванням положень Податкового кодексу. Таким чином, скасування регуляторних актів призвело б до зменшення надходжень до місцевих бюджетів, а приватні підприємці мали б право вимагати відшкодування раніше сплачених податків, що призвело б до колапсу системи місцевих фінансів.

Достатньо поширеним порушенням процедури підготовки регуляторних актів в органах місцевого самоврядування є відсутність затвердженого плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів. Наслідком відсутності цього документа є неможливість (без порушення чинного законодавства) протягом року розробляти і приймати регуляторні акти. Таким чином, після скасування регуляторного акта орган місцевого самоврядування або посадова особа не мали б змоги прийняти новий регуляторний акт. У разі прийняття регуляторного акта за відсутності плану це призводило б до укорінення порушень й систематичного порушення одного з основних принципів державної регуляторної політики – передбачуваності. ***Тобто, неврахування можливих ризиків та негативних наслідків від скасування регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, стало шостим фактором, що негативно вплинуло на результативність реформи, або навіть ставало б прикладом усунення порушень шляхом здійснення нового порушення.***

На відміну від застосування «регуляторної гільйотини» у 2005 та 2008 рр., у 2011 р. масштаб реформи був значно більшим. У даному випадку ми розуміємо не лише кількість регуляторних органів, які мали проводити «регуляторну гільйотину», а також їх територіальну віддаленість та проблеми із комунікацією.

Зокрема, одночасно «регуляторну гільйотину» мали провести у:

- 459 містах (міські голови, міські ради та їх виконавчі комітети);
- 885 селищах міського типу (селищні голови, селищні ради та їх виконавчі комітети);
- 783 селищах (селищні голови, селищні ради та їх виконавчі комітети);
- 10276 селах (сільські голови, сільські ради та їх виконавчі комітети).

Тобто загальна кількість регуляторних органів, акти яких підлягали прискореному перегляду склала від 20 до 30 тис. Однак, багаточисельність регуляторних органів не вплинула на строки проведення «регуляторної гільйотини». ***Неврахування масштабу реформи та відповідно не введення часових коректив або прив'язки до виконання окремих етапів стало сьомим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.***

Проведення експерименту дозволило б з'ясувати найбільш типові порушення, встановити обсяги, потрібні ресурси, особливості притаманні органам місцевого самоврядування і відповідно розробити більш адаптовані рекомендації для виконавців.

Згідно з останніми дослідженнями про рівень інформатизації сільських та селищних пунктів можна констатувати, що для переважної більшості органів місцевого самоврядування вільний доступ до Інтернету залишається бажаною, а не реальною можливістю. Надзвичайно стислий графік проведення «регуляторної гільйотини» відсутність консультацій, прикладів, посібників з проведення реформи, а також затримки Держпідприємництва із оприлюдненням методичних рекомендацій призвели до реалізації реформи в умовах відсутності консультаційної підтримки. Хоча така реформа могла б виграти, якби були створені «гарячі лінії», «оперативні роз'яснення», форуми тощо. ***Низький рівень інформатизації та покриття Інтернетом сільських територій, відсутність безперервного зв'язку стало восьмим фактором, що негативно вплинуло на результативність реформи.***

Під час першого застосування «регуляторної гільйотини» у 2005 р. було організовано щотижневе звітування (селекторні наради) керівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, що дозволяло оперативно відстежувати хід просування реформи. У 2011 р. подібне звітування не було реалізоване взагалі.

Натомість система звітування була організована не досконало. Усі сільські та селищні ради мали подавати свої переліки та стислі обґрунтування до райдержадміністрацій, а міста обласного значення – до облдержадміністрацій. Районні та обласні державні адміністрації у свою чергу передавали отримані документи до Держкомпідприємництва. Відбувалося «каскадне звітування», що могло призвести до втрати даних на будь-якому етапі, й відповідно до обробки у кінцевого користувача неправдивої або неповної інформації. ***Тобто, була відсутня можливість оперативного відстеження ходу реалізації реформи та внесення коректив, координації зусиль, аналізу актуальних проблем та вироблення шляхів їх розв'язання, що стало дев'ятим фактором, який негативно вплинув на результативність реформи.***

Напередодні реалізації «регуляторної гільйотини», відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010, був ліквідований Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. Тобто, був ліквідований спеціально

уповноважений орган з питань регуляторної політики, який мав не лише відповідати за реалізацію цієї реформи, але й брати активну участь в її проведенні. Під час представлення законопроекту у Верховній Раді України 14 грудня 2012 р. голова комітету з питань регуляторної політики Н.Ю. Королевська звернулася до представника Президента України у Верховній Раді України Ю.Р. Мірошніченко зі словами «я хочу тепер з'ясувати у Вас, як же буде працювати даний законопроект, суть якого зводиться до того, що спеціальний уповноважений орган, яким є центральний орган виконавчої влади, який буде забезпечувати реалізацію державної політики у сфері підприємництва, тобто Держкомпідприємництва, яке ліквідоване згідно з адміністративною реформою, буде тепер проводити у дію даний закон. Тобто виходить, що це чергова профанація з дерегуляції й створення бізнес-клімату...».

Також, Н.Ю. Королевська зазначила, що «ми можемо розуміти, що даний закон ми приймемо, комусь потім його передоручать виконувати. Але здійснювати контроль над дерегуляцією у країні буде нікому». Ліквідація Держкомпідприємництва негативно вплинула на проведення «регуляторної гільйотини» у 2011 р. Навіть через рік після завершення «регуляторної гільйотини» неможливо отримати інформацію про результати цієї реформи, ліквідаційна комісія, що працює у Держкомпідприємництва, не надає відповідей й рекомендує звертатися до Міністерства економічного розвитку та торгівлі. ***Ліквідація органу виконавчої влади, який мав відповідати за реалізацію реформи, стала десятим фактором, який негативно вплинув на її хід та результативність.***

Під час першого застосування «регуляторної гільйотини» у практику органів влади був введений обов'язок формування робочих комісій на паритетних засадах. Тобто половина комісії були представники органу влади, а інша представники громадських організацій та підприємці. Проблем із залученням представників із другого та третього секторів майже не виникало ані в центральних органах виконавчої влади, ані в обласних державних адміністраціях. Певні проблеми із кількістю та якістю виникали на рівні районних державних адміністрацій.

Як відомо із досліджень інституційної спроможності третього сектору, громадські організації переважно зареєстровані у м. Києві та в обласних центрах. Значно менше їх у районних центрах і майже відсутні громадські організації в сільських та селищних пунктах. Ще менше професійних громадських організацій, члени яких є фахівцями з економіки, державного управління, права, аналізу державної політики, оцінки політики і програм. І ще менше фахівців на базовому рівні місцевого самоврядування, які є фахівцями з державної регуляторної політики, і здатні самостійно і фахово визначити чи є нормативно-правовий акт регуляторним, проаналізувати його регуляторний вплив і запропонувати альтернативи, перевірити дотримання принципів державної регуляторної політики та її процедури.

Під час запровадження «регуляторної гільйотини» у 2011 р. вимога щодо паритету була збережена, однак не була врахована практична відсутність інститутів громадянського суспільства у селах та селищах. Також була нереальною реалізація повторної експертизи регуляторних актів ліквідованим Держкомпідприємництвом. Так само як і участь фахівців Держпідприємництва у роботі робочих комісій в районних та обласних державних адміністраціях.

Тобто, під час підготовки реформи її розробники не урахували, що в органах місцевого самоврядування, більшість з яких складають сільські та селищні ради можуть виникнути серйозні проблеми із формуванням робочих комісій відповідно до методичних вимог Держпідприємництва. У сільських радах переважно відсутні фахові юристи та аудитори, представники бізнес-асоціацій, об'єднань роботодавців, галузевих фахівців та об'єднання підприємців. Із громадських

організації найбільш поширеною є організація ветеранів, що не дозволяє забезпечити належне проведення реформи і є одинадцятим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.

Протягом реалізації «регуляторної гільйотини» неодноразово підіймалося питання «за який час регуляторні акти потрібно переглядати», за 2010 р., з 2005 р., з 2008 р. або з 1991 р., або з 1932 р. чи 1924 р.? Більшість членів робочих комісій, утворених при органах місцевого самоврядування, так і не зрозуміли, регуляторні акти прийняті за який період необхідно було переглянути. Наприклад, у Дніпропетровській міській раді переглядалися документи прийняті після 2005 р. Ця дата обґрунтовувалася, тим фактом, що саме у цьому році було здійснено перегляд за попередній період.

Практика реалізації «регуляторної гільйотини» у 2011 р. засвідчила, що в органах місцевого самоврядування відсутня практика відстеження діючих та скасованих нормативно-правових актів. На початковому етапі реформи переважна більшість органів місцевого самоврядування працювали над створенням переліків усіх діючих нормативних актів. Ускладненням стало те, що частина таких актів була передана до архівів.

Головною особливістю «регуляторної гільйотини» у 2011 р. стало те, що під перегляд мали потрапити усі чинні станом на 11 січня 2011 р. регуляторні акти. Тобто, під таке визначення міг потрапити будь-який регуляторний акт, прийнятий за весь період існування органу місцевого самоврядування. Однак, на законодавчому рівні процедуру прийняття регуляторних актів для органів місцевого самоврядування було запроваджено лише з 14 січня 2004 р. Таким чином, усі діючі акти, прийняті посадовими особами та органами місцевого самоврядування до 14 січня 2004 р. мали бути скасовані, бо вони приймалися без дотримання встановленої законодавством процедури.

Під час підготовки реформи її розробники не урахували існуючі умови та усталену практику діяльності органів місцевого самоврядування, відповідно не були розроблені й нормативно закріплені механізми упередження негативних факторів, що також стало дванадцятим фактором, який негативно вплинув на результативність реформи.

Авторами законопроекту не було враховано, що регуляторні акти взагалі не оприлюднювалися у друкованих засобах масової інформації і населення не мало уяви про зміст таких актів. Також були відсутні реєстри регуляторних актів посадових осіб та органів місцевого самоврядування і взагалі майже не здійснювалася робота з відстеження й актуалізації переліку діючих нормативно-правових актів. До цього також слід додати, що навіть через рік після закінчення «регуляторної гільйотини» посадові особи органів місцевого самоврядування не мали чіткого уявлення про ознаки регуляторного акта і не могли відрізнити регуляторний акт від не регуляторного.

Щойно призначені особи, після виборів 2010 р., уперше стикалися із терміном «регуляторний акт» та майже не мали уявлення про процедуру прийняття таких актів і чим вона відрізнялася від прийняття інших актів. Розробники «регуляторної гільйотини» також не урахували, проблему неналежного виконання чинного законодавства, що стала головною ознакою вітчизняної практики державного управління, зокрема поширення у вітчизняних органах влади щонайменше трьох технологій невиконання Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а саме: імітація, ігнорування та «м'яке виконання». Тобто робочі комісії, створені переважно із службових осіб місцевого самоврядування, під час аналізування регуляторних актів, мали віднайти докази відповідності, його принципам державної регуляторної політики, за умови, що під час розробки проекту цього регуляторного акта, його розробники навіть не здогадувалися про існування таких принципів й відповідно не враховували їх.

Під час підготовки реформи її розробники не урахували, існуючі умови та усталену практику діяльності органів місцевого самоврядування, відповідно не були розроблені й нормативно закріплені механізми упередження негативних факторів, що також стало тринадцятим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.

«Регуляторна гільйотина» запроваджена в Україні у 2011 р. не відповідає технології проведення подібних реформ. Зокрема, для аналізу регуляторних актів мали бути створені три окремі комісії, а не одна. При цьому одна з комісій мала на 100% складатися із підприємців, друга з посадовців, а третя 50 на 50 (з експертів від посадовців та підприємців). Посадовці мали обґрунтувати регуляторні акти, які доцільно залишити. Підприємці мали обґрунтовувати акти, які найбільше заважають або шкодять бізнесу. Третя група була погоджувальною, як апеляційна структура та зважувала на аргументи двох попередніх груп й на підставі такого порівняльного аналізу приймала остаточне рішення про майбутнє регуляторного акта. **Неврахування технологічних особливостей реформи, відсутність «авторського нагляду» стало чотирнадцятим фактором, що негативно вплинув на результативність реформи.**

Законопроект став прикладом «акційного» підходу до розв'язання актуальної проблеми у практичній діяльності органів місцевого самоврядування. За результатами реалізації вимог даного закону в Україні не створювалася практика системного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Відсутність системного підходу та послідовності у розв'язанні проблем державного управління або місцевого самоврядування призводить до повторення цих проблем у майбутньому. Зазвичай масштаби проблеми під час повторного її виникнення суттєво збільшуються, що вимагає збільшення ресурсів на її розв'язання. (Наприклад, тривалий ямковий ремонт автодоріг призводить до непридатності такої автодороги для використання і необхідності одночасного (одномоментного) виділення значної кількості коштів для ремонту усієї автодороги. З іншого боку, систематичне та послідовне проведення капітального ремонту окремих ділянок автодороги дозволить підтримувати її значно більш тривалий час у придатному стані, а також дозволить уникнути значних одномоментних витрат.

Не було проаналізовано результати попередніх прискорених переглядів і відповідно не були внесені корективи або зміни, що призвело до повторення та поглиблення негативних наслідків. На відміну від більшості нормативно-правових актів, даний закон був розрахований на одноразове використання, що є неприйнятним для законодавчих актів. Тобто загальний життєвий цикл даного закону склав лише 120 днів.

Зважаючи на певну інерційність органів місцевого самоврядування та відсутність будь-якої відповідальності за порушення або невиконання вимог Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» не варто було очікувати значних результатів від такої реформи.

Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» було прийнято 14 грудня 2010 р. У ст. 9 цього закону було зазначено, що він набуває чинності з дня його опублікування. Як відомо уперше текст закону було опубліковано у газеті «Голос України» від 11 січня 2011 р. Зважаючи на те, що сам Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» передбачає досить стислий термін (90 днів) для проведення подібної масштабної реформи, викликає незрозуміння той факт, що Держкомпідприємництво лише 13 січня 2011 р. затвердив

«Методичні рекомендації щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів».

Таким чином, Держкомпідприємництво, як спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань державної регуляторної політики, що мав забезпечити методичний супровід даної реформи, виконував свої функції із затримкою. Зокрема, у ст. 3 Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» була встановлена вимога до усіх органів місцевого самоврядування утворити у п'ятиденний строк робочі комісії з питань прискореного перегляду регуляторних актів.

Ураховуючи підходи до визначення строків викладених у Кодексі адміністративного судочинства, п'ятиденний строк сплив 15 січня 2011 р. Однак, як ми вже зазначали раніше, лише 13 січня 2011 р. були затверджені «Методичні рекомендації щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів». Тобто реально органи місцевого самоврядування могли ознайомитися та розпочати застосування методичних рекомендацій лише 14 січня (п'ятниця). Також, зважаючи, що останній день 15 січня 2011 р. припав на суботу, реально органи місцевого самоврядування мали лише один (максимум два) дні для того, щоб сформувати робочі комісії з питань прискореного перегляду.

На думку експертів ДОГО «ДКЕЦРП» такий стислий термін не дозволив органам місцевого самоврядування урахувати методичні рекомендації Держкомпідприємництва та сформувати робочі комісії у повній відповідності до методичних рекомендацій.

Проведемо ґрунтовний аналіз методичних рекомендацій щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів, затверджених наказом Держкомпідприємництва від 13 січня 2011 р. № 2.

Зауважимо, що переважна більшість органів місцевого самоврядування – сільські та селищні ради 11 062, які не мають або майже не мають доступу до мережі Інтернет, у зв'язку з чим не мають власних офіційних веб-сторінок у мережі Інтернет. У той же час, загальна кількість міст – 460, з яких: міст обласного значення 178, а міст районного значення – 280, а також міста Київ та Севастополь (додаток Б).

Зважаючи на наведену вище інформацію фактично нездійсненою є рекомендація Держкомпідприємництва оприлюднити повідомлення про створення робочої комісії з прискореного перегляду регуляторних актів у засобах масової інформації, на офіційних WEB-порталах із зазначенням терміну та способу подання пропозицій щодо кандидатур, адреси та контактного телефону для прийняття кандидатур для участі у роботі комісій. У сільських районах офіційні друковані засоби масової інформації також переважно виходять раз на тиждень, що також унеможливило використання даного інструменту для формування робочих комісій.

В умовах неузгодженості дій та необґрунтовано стислих строків проведення прискореного перегляду регуляторних актів, методичні рекомендації майже не застосовувалися переважною більшістю органів місцевого самоврядування.

Чергова рекомендація Держкомпідприємництва стосувалася складу «робочих груп». Зауважимо, що фахівці цього спеціально уповноваженого органу навіть не забезпечили приведення методичних рекомендацій у відповідність із нормами Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування», зокрема у методичних рекомендаціях поряд із робочими комісіями неодноразово згадуються «робочі групи». Як відомо «робочі групи» створювалися відповідно до п. 3 Указу Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики» від 1 червня 2005 р. № 901/2005. На виконання зазначеного указу, Держкомпідприємництво 8 червня 2005 р.

затвердив рекомендації щодо створення та функціонування робочих груп з прискореного перегляду регуляторних актів, які на 99% були відтворені у методичних рекомендаціях щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів, що були затверджені наказом Держкомпідприємництва 13 січня 2011 р. № 2.

Чому у 2011 р. затвердження методичних рекомендацій відбулося лише на третій день після набрання чинності Законом України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» так і залишилося без пояснень. Але безпосередні виконавці в органах місцевого самоврядування, у перші дні реформи, фактично були змушені працювати без будь-якого методичного забезпечення. Реально на формування робочих комісій замість 5 днів залишилося лише 2, що не могло вплинути позитивно на якість робочих комісій й відповідно на результати їх роботи.

У тексті Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» для того, щоб відрізнитися від «папередників» робочі групи були замінені на робочі комісії. Нажаль, відповідні зміни до методичних рекомендацій були внесені безсистемно і значна кількість згадок про «робочі групи» залишилися в остаточній редакції, затвердженій наказом Держкомпідприємництва 13 січня 2011 р. № 2. У 2011 р. Держкомпідприємництво рекомендував «для забезпечення необхідної регламентації та ефективності діяльності робочих груп, доцільно включити до складу кожної з таких робочих груп не менше половини представників об'єднань суб'єктів господарювання, об'єднань роботодавців, об'єднань спостерігачів та представників наукових установ».

У методичних рекомендаціях 2011 р. Держкомпідприємництва зазначив, що кількість учасників робочої комісії не може бути встановлена нормативно і обмежена чийось рішенням. Такий підхід був використаний органами місцевого самоврядування як привід для формування робочих груп у складі 3-5 осіб, зазвичай усі були працівниками органу місцевого самоврядування.

Держкомпідприємництво також рекомендував, що при визначенні потенційних учасників робочої комісії зі сторони представників об'єднань суб'єктів господарювання, об'єднань роботодавців та об'єднань споживачів слід виходити із забезпечення максимально можливого рівня представництва. Тобто, як потенційні учасники в першу чергу мають розглядатися найбільші та найактивніші громадські та підприємницькі об'єднання, представництво яких має бути забезпечене переважно першими особами таких об'єднань, що можуть постійно брати участь у засіданнях робочої комісії. Такий підхід мав забезпечити високий статус робочих груп, незмінність складу, прозорість та ефективність їхньої діяльності.

У своїх рекомендаціях Держкомпідприємництво також встановив вимоги до кваліфікації членів робочої комісії – експертів, науковців, юристів, зокрема вони мали відповідати таким вимогам:

- зазначена категорія членів робочої комісії повинна залучатися з наукових установ або підприємств, юридичних фірм, консалтингових, аудиторських компаній тощо;
- досвід практичної діяльності у відповідній сфері;
- досвід участі у громадських заходах: робочих комісіях, круглих столах, конференціях.

Аналізуючи вимоги, встановлені Держкомпідприємництвом, стає зрозумілим, що фахівці та керівники цього поважного органу не мають жодного уявлення про реальну ситуацію з наявністю фахівців у сільській місцевості. Використовуючи підходи до визначення кваліфікаційних, вимог запропонованих Держкомпідприємництвом, а також припускаючи, що відповідних професіоналів має бути вдосталь на території сільських та селищних рад, можна зробити припущення, що в усіх сільських та селищних радах

знаходяться по кілька наукових установ, юридичних фірм, консалтингових та аудиторських компаній. Зрозуміло, що це не відповідає дійсності і є утопічною фантазією. Постає риторичне питання: навіщо встановлювати вимоги, які фактично неможливо виконати?

У методичних рекомендаціях Держкомпідприємництва також зазначено: «про сформований склад робочих груп, порядок їх роботи доцільно прийняти рішення керівника регуляторного органу». Знову бачимо плутанину із визначенням робочих органів, що мають здійснювати заходи з прискороного перегляду. Рішенням керівника регуляторного органу затверджується склад робочої групи, а усі заходи має здійснювати робоча комісія.

Згідно з методичними рекомендаціями Держкомпідприємництва основною формою роботи робочої комісії є засідання, які скликаються її керівником. Усі засідання мають відбуватися у приміщенні відповідної ради, а членів робочої комісії пропонувалося скликати з обов'язковим повідомленням про дату, час та місце проведення засідання та його порядок денний.

Держкомпідприємництво наполягав, що усім членам робочої комісії «повинні бути надані тексти регуляторних актів, які будуть аналізуватися на черговому засіданні не менше ніж за день до дати проведення чергового засідання». Для експертів ДОГО «ДКЕЦРП» залишилося загадкою, яким чином члени робочих комісій могли встановити чи було дотримано розробником проекту регуляторного акта встановлені чинним законодавством процедури, якщо у розпорядженні робочої комісії будуть виключно тексти регуляторних актів. Об'єктивно встановити дотримання або недотримання принципів та процедур державної регуляторної політики неможливо без таких документів:

- затвердженого та оприлюдненого плану діяльності регуляторного органу з підготовки проектів регуляторних актів на кожен рік, починаючи з 2004 р.;
- оприлюдненого повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій від громадян та їх об'єднань;
- оприлюдненого проекту регуляторного акта;
- затвердженого та оприлюдненого аналізу регуляторного впливу відповідного регуляторного акта;
- затвердженого та оприлюдненого звіту про базове відстеження результативності регуляторного акта;
- копії офіційного оприлюднення тексту регуляторного акта у друкованому засобі масової інформації;
- затвердженого та оприлюдненого звіту про повторне відстеження результативності регуляторного акта;
- затверджених та оприлюднених звітів про періодичні відстеження результативності регуляторних актів.

Таким чином, робочі комісії фактично не мали змоги провести більш-менш фаховий аналіз дотримання регуляторним органом принципів та процедур державної регуляторної політики.

Згідно з методичними рекомендаціями Держкомпідприємництва засідання робочої комісії є правомочним, якщо в ньому бере участь не менш як половина її загального складу, що фактично дозволяло проводити засідання робочих комісій без залучення громадськості. Тим більше, що усі рішення на засіданні робочої комісії приймаються більшістю від загальної кількості членів робочої комісії.

Також у своїх рекомендаціях Держкомпідприємництво зазначив, що при складанні переліку регуляторних актів органу, який утворив відповідну робочу комісію, керівникові відповідного органу рекомендується прийняти рішення, згідно з яким усі структурні підрозділи відповідного органу повинні надати у семиденний строк на розгляд робочої

комісії переліки та, у разі потреби, тексти прийнятих відповідними структурними підрозділами регуляторних актів (в паперовому або електронному вигляді).

Згідно з нормами Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» обчислення усіх строків починається з дня набрання чинності законом. Тобто, для забезпечення належного виконання 11 січня 2011 р. усі сільські, селищні та міські голови мали прийняти одразу кілька рішень:

- про створення робочої комісії;
- про надання у семиденний строк на розгляд робочої комісії переліків та текстів регуляторних актів.

Якщо ж рішення про надання переліків та текстів регуляторних актів приймалося після формування робочої комісії, що є логічним (інакше немає суб'єкта, якому слід передавати переліки та тексти), то для виконання цієї вимоги у виконавців залишалось лише 2 дні. За відведені 48 годин працівники сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад, їх виконавчих комітетів мали зробити таку роботу:

- знайти усі діючі нормативно-правові акти, що приймалися відповідною радою, її виконавчим комітетом або сільським, селищним, міським головою;
- відсортувати документи, прийняті до 14 січня 2004 р. та після (дата набуття чинності Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»);
- створити перелік зазначених документів;
- зробити ксерокопії зазначених документів.

Найбільше часу мало зайняти виконання першого завдання, бо його виконання передбачає перевірку усіх прийнятих актів за часи існування органу місцевого самоврядування. Як свідчить практика діяльності органів місцевого самоврядування, усі прийняті документи через рік потрапляють до архіву. Тобто працівникам треба взяти усі документи, що знаходяться в архіві та переглянути їх, відібравши лише ті, що були чинними станом на 11 січня 2011 р. Зрозуміло, що належне виконання цього завдання передбачає достатню кількість персоналу та часу. Однак у сільських радах переважно працює близько 3-5 осіб, що унеможливує виконання такого завдання у відведений термін. Саме незнання такої особливості роботи базових органів місцевого самоврядування призвело до того, що Держкомпідприємництво прийняло рекомендацію, що виглядає наче знушання. Згідно з цією рекомендацією «для організаційного, правового, технічного забезпечення здійснення належного виконання робочою групою своїх повноважень, робочій комісії рекомендується залучати відповідних спеціалістів, технічних працівників». Не менш одіозною є рекомендація Держкомпідприємництва, згідно з якою регуляторним органам було запропоновано «забезпечити робочу комісію приміщенням, засобами зв'язку, оргтехнікою, а також відповідними спеціалістами та технічними працівниками, яких комісія вважатиме за необхідне долучити до своєї роботи».

Свідченням того, що фахівці Держкомпідприємництва під час підготовки методичних рекомендацій не читали Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» є норма про те, що «під проведення аналізу підпадають усі чинні регуляторні акти незалежно від того, коли вони були видані». Однак у ст. 2 Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» зазначено, що «усі регуляторні акти, прийняті органами та посадовими особами місцевого самоврядування на день набрання чинності цим Законом, підлягають прискореному перегляду в порядку, встановленому цим Законом».

Обсяги роботи, що мають провести робочі комісії, будуть суттєво відрізнятися залежно від того чим вони будуть керуватися методичними рекомендаціями або нормами закону. Кількість чинних, станом на 11 січня 2011 р., регуляторних актів набагато менша, ніж кількість усіх прийнятих регуляторних актів органами місцевого самоврядування.

Таким чином, методичні рекомендації щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих посадовими особами та органами місцевого самоврядування, були затверджені із запізненням і заклали фундамент для подальшого недотримання термінів встановлених Законом України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування». Затверджені методичні рекомендації не урахували особливостей функціонування, кадрового потенціалу та наявних в органах місцевого самоврядування ресурсів. Відповідно ці методичні рекомендації були нездійсненними саме на рівні органів місцевого самоврядування. Держкомпідприємство також не забезпечив доведення цих методичних рекомендацій до відома виконавців та підготовку й консультування з питань функціонування робочих комісій. Методичні рекомендації затверджені 13 січня 2011 р. майже не відрізняються від рекомендацій 2005 р., навпаки містять більшу кількість невідповідностей та суперечностей навіть на термінологічному рівні. Як наслідок подібні методичні рекомендації, запізнення із їх затвердженням та оприлюдненням, не доведення їх до виконавців заклали підвалини для формального здійснення реформи дерегулювання господарської діяльності.

«Представники громадськості» у складі робочих комісій не стали «кваліфікованим фільтром», який мав виступити гарантом того, що перегляд буде проходити згідно з нормами закону та в інтересах громадськості. Ще однією негативною тенденцією став невисокий відсоток представників громадськості у діяльності робочих комісій. Результатом низької активності та невідповідності підприємців і громадських діячів став поверхневий перегляд, який не спричинив фундаментальних зрушень у напрямі створення сприятливого бізнес-клімату.

Наказом Держкомпідприємства від 13 січня 2011 р. № 2 також були затверджені методичні рекомендації щодо проведення аналізу регуляторних актів, які за своїм значенням для реформи дерегулювання є значно важливішими за розглянуті нами вище методичні рекомендації щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів. Дійсно методичні рекомендації щодо проведення аналізу регуляторних актів визначають порядок проведення аналізу регуляторних актів на відповідність принципам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Цим порядком мали керуватися усі робочі комісії створені у кожному органі місцевого самоврядування.

Так само як методичні рекомендації щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів не стали новітньою розробкою фахівців Держкомпідприємства та і методичні рекомендації щодо проведення аналізу регуляторних актів виявилися лише дублюванням методики затвердженої у 2005 р. Як відомо, у жовтні 2005 р. були розроблені та затверджені методичні рекомендації щодо проведення у галузях (сферах) економіки оцінки системності та узгодженості регуляторних актів, що регулюють відносини у відповідних галузях (сферах). Саме ці методичні рекомендації стали основою для методичних рекомендацій щодо проведення аналізу регуляторних актів. Розглянемо даний документ більш прискіпливо.

У першій частині, що має назву «Організаційне забезпечення здійснення перегляду регуляторних актів» повторюються положення наведені, у методичних рекомендаціях щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів, зокрема про те, що протягом п'яти днів мають бути

сформовані робочі комісії та про те, що регуляторний орган має забезпечити робочу комісію з перегляду повним переліком існуючих чинних регуляторних актів, які були видані цим регуляторним органом, а також «за вимогою робочої комісії з перегляду, забезпечити текстами та необхідними, пов'язаними з цими регуляторними актами, документами, якщо такі відсутні у вільному доступі членів робочої комісії».

Строки формування робочих комісій нами були докладно розглянуті вище під час аналізу відповідних методичних рекомендацій, тому не будемо повторюватися. Звернемо увагу на рекомендацію «необхідними, пов'язаними з цими регуляторними актами документами, якщо такі відсутні у вільному доступі членів робочої комісії». Тобто члени робочої комісії мали знайти у вільному доступі якісь необхідні документи. Нажаль, у своїх методичних рекомендаціях Держкомпідприємство не зазначив вид, назву та місця де мають знаходитися у вільному доступі відповідні документи. Відтак члени робочих комісій мали проявити таланти провидців та самостійно передбачити або визначити, що ж мається на увазі під терміном «необхідні, пов'язані з регуляторним актом, документи». Єдине, що можна стверджувати однозначно, це те, що такий документ не один, а декілька. Експерти ДОГО «ДКЕЦРП» вважають, що під терміном «необхідними, пов'язаними з цими регуляторними актами документами» мається на увазі:

- затверджені та оприлюднені плани діяльності регуляторного органу з підготовки проектів регуляторних актів на кожен рік, починаючи з 2004 р.;
- оприлюднені повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій від громадян та їх об'єднань;
- оприлюднені проекти регуляторних актів;
- затверджені та оприлюднені аналізи регуляторного впливу відповідних регуляторних актів;
- затверджені та оприлюднені звіти про базові відстеження результативності регуляторних актів;
- копії офіційного оприлюднення текстів регуляторних актів у друкованих засобах масової інформації;
- копії рішення регуляторного органу про визначення друкованих засобів масової інформації в яких офіційно оприлюднюються прийняті регуляторні акти;
- затверджені та оприлюднені звіти про повторні відстеження результативності регуляторних актів;
- затверджені та оприлюднені звіти про періодичні відстеження результативності регуляторних актів.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» набрав чинності 14 січня 2004 р., з цієї дати усі регуляторні органи мали забезпечити його неухильне виконання. У цьому випадку незрозуміло звідки мають члени робочих комісій отримати перелічені вище документи до регуляторних актів, що були прийняті починаючи з 14 січня 2004 р.

Як відомо, більшість з понад 11 тис. органів місцевого самоврядування не мають власних веб-сторінок у мережі Інтернет. Ті органи місцевого самоврядування, що мають такі веб-сторінки зазвичай не містять розділу «Регуляторна діяльність» або «Регуляторна політика», а тим більше не мають архівів документів в електронному вигляді з 2004 р., не кажучи вже про архіви прийнятих документів з 1992 р.

Під час своєї роботи експерти ДОГО «ДКЕЦРП» встановили, що органи місцевого самоврядування не виконують вимог Конституції України та законів України в частині обов'язкового оприлюднення нормативно-правових актів у друкованих засобах масової інформації з метою доведення їх до відома громадян. Зазвичай оприлюднення відбувається шляхом вивішування тексту нормативно-правового акта на дошці оголошень в приміщенні

органу місцевого самоврядування або шляхом оприлюднення повідомлення про те, що такий нормативний акт прийнято (без оприлюднення тексту цього акта). Підтвердженням цього припущення стала відповідь Новомосковської міжрайонної прокуратури Дніпропетровської області на відповідний запит ДОГО «ДКЕЦРП». Цією прокуратурою було проведено перевірку діяльності органів місцевого самоврядування щодо дотримання Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», у результаті якої було винесено 50 протестів на 50 актів органів місцевого самоврядування Новомосковського району Дніпропетровської області. Підставою для винесення протестів стало те, що «під час прийняття вищевказаних рішень сільськими та селищними радами порушено вимоги ст. 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», оскільки рішення не були оприлюднені належним чином у друкованих засобах масової інформації».

Урядовий уповноважений з питань дерегуляції господарської діяльності М. Бродський оцінив, що «після аналізу документів, ухвалених протягом 20 років органами місцевого самоврядування, буде скасовано близько 40% рішень сільських, селищних та міських голів і районних рад всіх рівнів». Така «оцінка» свідчить про брак компетентності, бо частка регуляторних актів складає не більше 5% від загальної кількості актів, прийнятих сільськими, селищними та міськими радами, про які уповноважений з питань дерегуляції забув. Навіть на теоретичному рівні не можна було прогнозувати, що будуть скасовані понад 40% рішень сільських, селищних та міських голів, бо частка регуляторних актів у цих посадових осіб місцевого самоврядування не перевищує 1–3% (рис. 2).

Одне із завдань, що Держкомпідприємництво поставив перед робочими комісіями, полягало у необхідності перегляду кожного регуляторного акта згідно з наданим переліком та підготовці:

- переліку регуляторних актів, що відповідають принципам державної регуляторної політики (перелік 1);
- переліку регуляторних актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики та потребують внесення до них змін (перелік 2);
- переліку регуляторних актів, що не відповідають принципам державної регуляторної політики та потребують визнання їх такими, що втратили чинність, або скасування (перелік 3).

Згідно з методичними рекомендаціями Держкомпідприємництва до кожного регуляторного акта також додається стисле обґрунтування включення кожного регуляторного акта до відповідного переліку, яке має бути підготовлено у вигляді висновку.

У першій частині «Організаційне забезпечення здійснення перегляду регуляторних актів» також зазначено, що «до переліку 1 вносяться тільки регуляторні акти, які відповідають всім трьом вищезазначеним критеріям». Однак критерії відсутні і не наводяться у першій частині, вони уперше наведені лише у другій частині, яка має назву «Методологія проведення перегляду регуляторних актів робочою комісією з перегляду». Даний недолік, що полягає у наявності неузгодженостей у тексті методичних рекомендацій, свідчить про низький рівень підготовки документа. Як мали керуватися таким документом виконавці з органів місцевого самоврядування – невідомо.

Стосовно регуляторних актів, що за результатами перегляду потрапили до переліку 3, керівник регуляторного органу мав дати доручення відповідному структурному підрозділу на підготовку проекту рішення з метою скасування регуляторних актів.

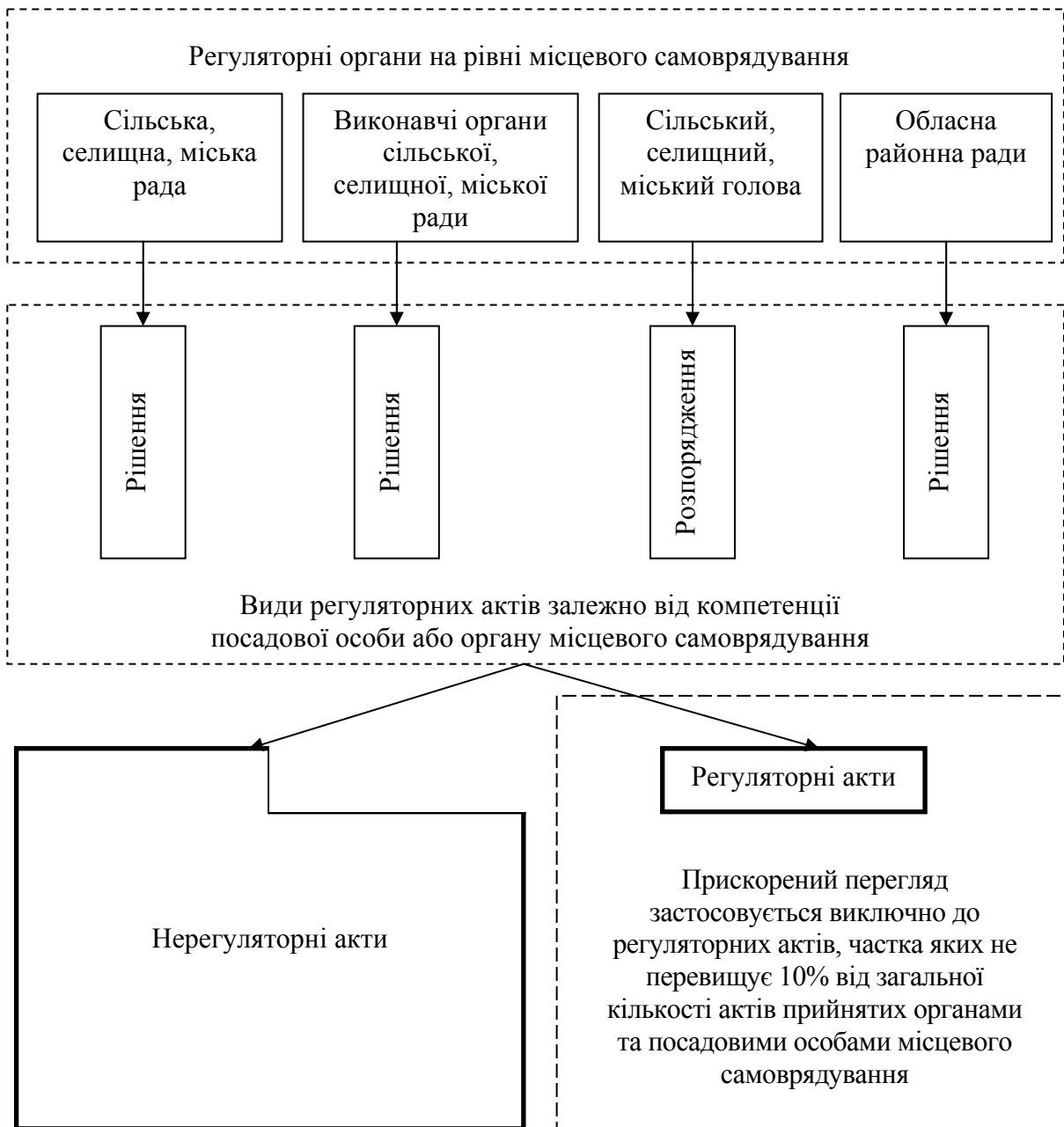


Рис. 2. Схематичне зображення процесу формування регуляторної бази органами місцевого самоврядування та частки регуляторних актів від загальної кількості нормативно-правових актів на рівні місцевого самоврядування

Також керівник регуляторного органу мав дати «доручення відповідним структурним підрозділам на підготовку проекту регуляторних актів відповідно до переліку 2, з подальшим забезпеченням проходження цими проектами регуляторних актів процедур, визначених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»». Правильно зрозуміти наведене завдання можливо лише у випадку досконалого знання процедур регуляторної політики, а також розуміння, що це стосується регуляторних актів, включених до переліку 2. Тобто, до переліку 2 включаються діючі регуляторні акти, до яких мають бути внесені зміни, але, на думку Держпідприємництва, вони мають бути замінені виключно новими регуляторними актами, які мають бути прийняті з дотриманням встановлених чинним законодавством процедур. У такому випадку виникає питання, а чи доцільно покращувати погане, якщо можна

прийняти новий регуляторний акт, що буде відповідати принципам регуляторної політики та буде прийняти за встановленою чинним законодавством процедурою. Експерти ДОГО «ДКЕЦРП» неодноразово пропонували використовувати таке формулювання у нових регуляторних актах, що приймаються для заміни застарілих: «з набранням чинності цим нормативно-правовим актом, попередній (зазначаються реквізити) втрачає чинність». Використання такої технології дозволяє забезпечити неперервність регулювання, тобто буде відсутній часовий проміжок, коли державне регулювання взагалі відсутнє. Така практика була досить поширеною у 2005 р., коли застарілі регуляторні акти були скасовані, а до моменту прийняття нових регуляторних актів відповідна сфера залишалася нерегульованою. Щонайменше такий проміжок складає 1 місяць, це термін протягом якого проект регуляторного акта має знаходитися в обговоренні громадськості, що встановлено чинним законодавством і є обов'язковою процедурою.

У другій частині, яка має назву «Методологія проведення перегляду регуляторних актів робочою комісією з перегляду» Держкомпідприємництво зазначив, що основною умовою проведення перегляду регуляторних актів на їх відповідність принципам державної регуляторної політики є участь громадськості в її здійсненні та забезпеченні робочої комісії з перегляду найповнішою інформацією щодо кожного регуляторного акта. Додатково Держкомпідприємництво зазначив, що проведення перегляду регуляторних актів здійснюється з урахуванням основних положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 №308. У цій частині методики, як ми вже зазначали, були наведені критерії, на відповідність яким перевірялися регуляторні акти під час прискореного перегляду. Загалом цих критеріїв три:

- 1) відповідність вимогам актів вищої юридичної сили, а також компетенції відповідного органу;
- 2) економічна доцільність та обґрунтованість існування регуляторного акта;
- 3) економічна ефективність для суб'єктів господарювання, а також прозорість вимог регуляторного акта.

Порядок проведення перевірки на відповідність кожному з трьох зазначених критеріїв було деталізовано відповідно у третій, четвертій та п'ятій частинах методичних рекомендацій.

Третя частина методичних рекомендацій має назву «Відповідність вимогам вищої юридичної сили, а також компетенції відповідного органу». Для проведення перевірки відповідності регуляторного акта першому критерію Держкомпідприємництво рекомендував провести експертизу, під час якої проаналізувати юридичну силу акта або актів, на підставі яких було видано регуляторний акт. У разі виявлення факту, що акт вищої юридичної сили (або його окрема норма), на підставі якого був прийнятий регуляторний акт, втратив чинність, такий регуляторний акт має бути внесений до переліку 3. Також регуляторний акт мав бути проаналізований на предмет виявлення норм, які суперечать або не узгоджуються з нормами актів вищої юридичної сили.

Відтак, члени робочих комісій мали не лише досконало знати принципи та процедури державної регуляторної політики, але й профільне законодавство та підзаконну нормативну базу. Наприклад, з питань організації пасажирських перевезень, виділення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, внутрішньої торгівлі, сертифікації тощо. На думку експертів ДОГО «ДКЕЦРП», таке завдання є надзвичайно складним для виконання навіть підготовленим фахівцям-правникам, некажучи вже про членів робочих комісій, які дуже рідко були професійними юристами або аудиторами.

Гарним прикладом, що ілюструє недолугість такого завдання є те, що значний відсоток регуляторних актів, підготовлених фаховими юристами в центральних та місцевих органах виконавчої влади (міністерствах, національних агентствах, та державних службах), повертаються з Держкомпідприємництва без погодження. Хоча в центральних органах виконавчої влади є штатні юристи, які щоденно вивчають сучасну законодавчу базу, однак і вони припускаються критичних помилок, які призводять до прийняття Держкомпідприємництвом рішення про відмову у погодженні проекту регуляторного акта. У цьому контексті фах та професійні навички з аналізу законодавчої бази з питань державного регулювання господарських відносин членів робочих комісій, сформованих при сільських та селищних радах, викликає недовіру, що таке амбітне завдання може бути виконано належним чином.

Наступним завданням робочих комісій, за логікою Держкомпідприємництва, мав стати аналіз компетенції регуляторного органу з видачі цього регуляторного акта, яка закріплена у відповідних актах законодавства на сьогоднішній день. Метою такого аналізу мало стати встановлення факту, чи був регуляторний акт прийнятий у межах повноважень або поза межами наданих відповідному органу повноважень. Відповідно для належного виконання подібного завдання члени робочих комісій мали бути добре обізнаними із чинним Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та чітко орієнтуватися в компетенції кожного з органів місцевого самоврядування, зокрема у компетенції сільської, селищної, міської, районної у місті, районної та обласної рад, їх виконавчих органів, а також компетенції сільського, селищного та міського голів, які можуть одноосібно приймати регуляторні акти.

Додатково у методиці передбачено, що робочі комісії мали з'ясувати проміжок часу, на який був виданий регуляторний акт (крім тих, дія яких не обмежена часом) та співставити строк дії регуляторного акта, зазначений в ньому, з датою здійснення аналізу. Тобто Держкомпідприємництво доручав робочим комісіям перевіряти, чи не закінчився строк дії регуляторного акта. Завдяки проведенню низки громадських моніторингів регуляторної діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування експерти ДОГО «ДКЕЦРП» з'ясували, що майже 100% регуляторних актів в Україні приймаються на невизначений термін з формулюванням: «термін дії необмежений з можливістю внесення змін» або «термін дії регуляторного акта постійний». Держкомпідприємництво ніколи не звертав уваги на подібні визначення термінів дії регуляторних актів, що й призвело до ситуації, коли і закони України, і постанови Кабінету Міністрів України, і накази центральних органів виконавчої влади, і розпорядження сільських голів маю діяти завжди. Жоден з регуляторних органів навіть не уявляє як можна розробляти регуляторний акт на визначений термін, ні посадовці можуть створювати лише вічні регулювання, які будуть діяти необмежено довго. Разом з тим, існуюча методика підготовки аналізу впливу регуляторного акта чітко вимагає, щоб термін дії регуляторного акта був встановлений чітко з урахуванням достатності цього терміну для розв'язання проблеми та досягнення цілей державного регулювання. Тобто, усі органи влади видають в Україні такі регуляторні акти, які ніколи не зможуть розв'язати існуючу проблему та ніколи не зможуть досягти тих цілей, заради яких вводиться державне регулювання у сфері господарської діяльності. На думку експертів ДОГО «ДКЕЦРП», прийняття ставок єдиного податку, тарифів на житлово-комунальні послуги на необмежений строк свідчить виключно про некомпетентність їх розробників. Зрозуміло, що вже у наступному році буде прийматися новий регуляторний акт із необмеженим строком дії. Чому буде прийматися новий регуляторний акт, тому що постійно змінюються соціально-економічні умови, зростає ціна на енергоресурси, змінюються повноваження органів влади, але все одно регуляторні акти приймаються щонайменше на тисячоліття. Виникає відчуття, що під час роботи над

проектом регуляторного акта посадовець намагається перевершити усіх та написати нову Біблію.

Автори даної публікації вважають, що більш доцільним було б звернення прискіпливої уваги саме на регуляторні акти, що приймаються на необмежений термін. Головним критерієм під час оцінювання таких регуляторних актів мала стати перевірка – чи вдалося даним регулюванням розв'язати проблему, чи було зменшено шкоду від проблеми, які наслідки проблеми вдалося виправити. Також доцільно було б перевірити обґрунтованість введення постійного державного регулювання. Але найбільш цікавим було б провести перевірку аналізу регуляторного впливу до подібних регуляторних актів, особливо розділ у якому мають бути наведені прогностичні показники результативності регуляторного акта. Згідно з методикою підготовки аналізу впливу регуляторного акта у цьому розділі мають зазначатися показники встановлені для різних періодів дії регуляторного акта. Тому виключно у дослідницьких цілях було б цікавим подивитися як розробник спрогнозував показники результативності у необмеженому майбутньому, наприклад, через 100, 1 000 або 1 000 000 років. Саме у цьому полягає одна з найбільших проблем, що посадовці не розуміють значення термінів: «необмежений час», «невизначений термін», «постійно» тощо. Як наслідок лише ця фраза в аналізі регуляторного впливу свідчить про низький рівень кваліфікації не лише з питань здійснення державної регуляторної політики, але й проблеми із розумінням часу як загальної категорії.

Черговим завданням для членів робочих груп стала необхідність з'ясування «дотримання порядку підготовки регуляторного акта вимогам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також наявність інформації про офіційне оприлюднення регуляторного акта згідно з вимогами ст. 12 зазначеного закону. Експерти ДОГО «ДКЕЦРП» упевнені в тому, що переважна більшість посадових та службових осіб органів місцевого самоврядування не мають достатніх знань про порядок підготовки регуляторного акта у повній відповідності до вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Відповідно, ще менше про порядок та процедури прийняття регуляторних актів знають члени робочих комісій, які були включені від «громадськості». Таким чином, перше й найголовніше завдання виявилось нездійсненим, однак прискорений перегляд був реалізований і навіть були отримані певні позитивні результати.

Нажаль, невірно був обраний основний критерій результативності «регуляторної гільйотини», відбулося повторення помилок 2005 р., коли кількість була визначена більш вагомим критерієм, ніж якість бізнес-середовища або бізнес-клімату. Результатом стали переможні звіти про скасування десятків тисяч регуляторних актів, однак ця «перемога» не мала жодного позитивного наслідку для розвитку підприємництва. Навпаки, підприємництво в Україні стрімко зменшується, якщо маніпулювання з кількістю підприємств дозволяє приховувати реальний стан, то обсяги виробленої та реалізованої продукції свідчать не на користь прихильників «команди професіоналів».

Влітку 2012 р. в межах реалізації проекту за підтримки Міжнародного фонду «Відродження», експерти ДОГО «ДКЕЦРП» проводили опитування посадових та службових осіб місцевого самоврядування щодо процесу проведення прискореного перегляду регуляторних актів. За результатами таких опитувань понад 600 посадових та службових осіб місцевого самоврядування Дніпропетровської області, що посадові та службові особи місцевого самоврядування:

- не знають принципів державної регуляторної політики;
- майже не можуть визначити чи є нормативно-правовий акт регуляторним чи ні;
- не створюють реєстри регуляторних актів;

- не знають технологію проведення прискореного перегляду з використанням методу «регуляторної гільйотини»;
- не проводять належним чином заходи з відстеження результативності регуляторних актів;
- не знають досконало процедури підготовки та прийняття регуляторних актів;
- не затверджують плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;
- не ведуть систематизацію регуляторної діяльності;
- не знають, що окремими регуляторними органами є рада, її виконавчий комітет та сільський, селищний або міський голова і відповідно у кожного з них може бути свій окремий план діяльності з підготовки регуляторних актів;
- не використовують метод аналізу вигід та витрат;
- не готують аналіз регуляторного впливу відповідно до вимог ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та методичних рекомендацій з проведення аналізу впливу регуляторного акта;
- не оприлюднюють регуляторні акти у друкованих засобах масової інформації;
- не можуть надати копії планів діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, повідомлення про оприлюднення, аналіз регуляторного впливу та звіти про відстеження з 2004 р.;
- не мають можливості отримувати консультації;
- не мають постійного доступу до мережі Інтернет;
- не мають фахової підготовки з питань здійснення державної регуляторної політики;
- не мають достатніх людських та матеріальних ресурсів для здійснення державної регуляторної політики;
- не закладають у місцеві бюджети кошти на здійснення державної регуляторної політики;
- не мають можливості створити робочі групи з юристів та аудиторів.

Підготовлені у надрах Держкомпідприємництва методичні рекомендації не лише пахли нафталином, вони взагалі стали продуктом «службового плагіату» з методичних рекомендацій розроблених «папередніками» у 2005 р. (рис. 3).

Як ми вже зазначали раніше, офіційне оприлюднення регуляторних актів переважної більшості органів місцевого самоврядування відбувається із численними порушеннями Конституції та законів України. Точніше сказати офіційне оприлюднення регуляторних актів на рівні місцевого самоврядування майже не відбувається. Як засвідчив громадський моніторинг проведений в межах реалізації проекту, органи місцевого самоврядування не надавали як підтвердження копії або оригінали друкованих засобів масової інформації, в яких були офіційно оприлюднені тексти регуляторних актів.

Згідно з методичними рекомендаціями негативна відповідь на будь-якому з етапів перевірки була підставою для регуляторного акта до переліку 3 тобто до числа актів, що підлягали негайному скасуванню. Абсолютно логічною стала рекомендація Держкомпідприємництва не проводити перегляд на відповідність другому та третьому критеріям тих регуляторних актів, що не пройшли перевірку за першим критерієм.

Четверта частина методичних рекомендацій має назву «Економічна доцільність та обґрунтованість існування регуляторного акта». Згідно з рекомендаціями Держкомпідприємництва експертизу регуляторного акта на відповідність цьому критерію члени робочої комісії мають розпочинати з того, що виявляють наявність «аналізу регуляторного впливу до цього регуляторного акта (крім тих, що розроблялися та були прийняті після набрання чинності Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»)». У випадку, коли регуляторний акт був прийнятий після набрання чинності Законом України «Про засади державної регуляторної

політики у сфері господарської діяльності», але аналіз регуляторного впливу до такого акта відсутній – робоча комісія мала одразу включити такий регуляторний акт до переліку 3.

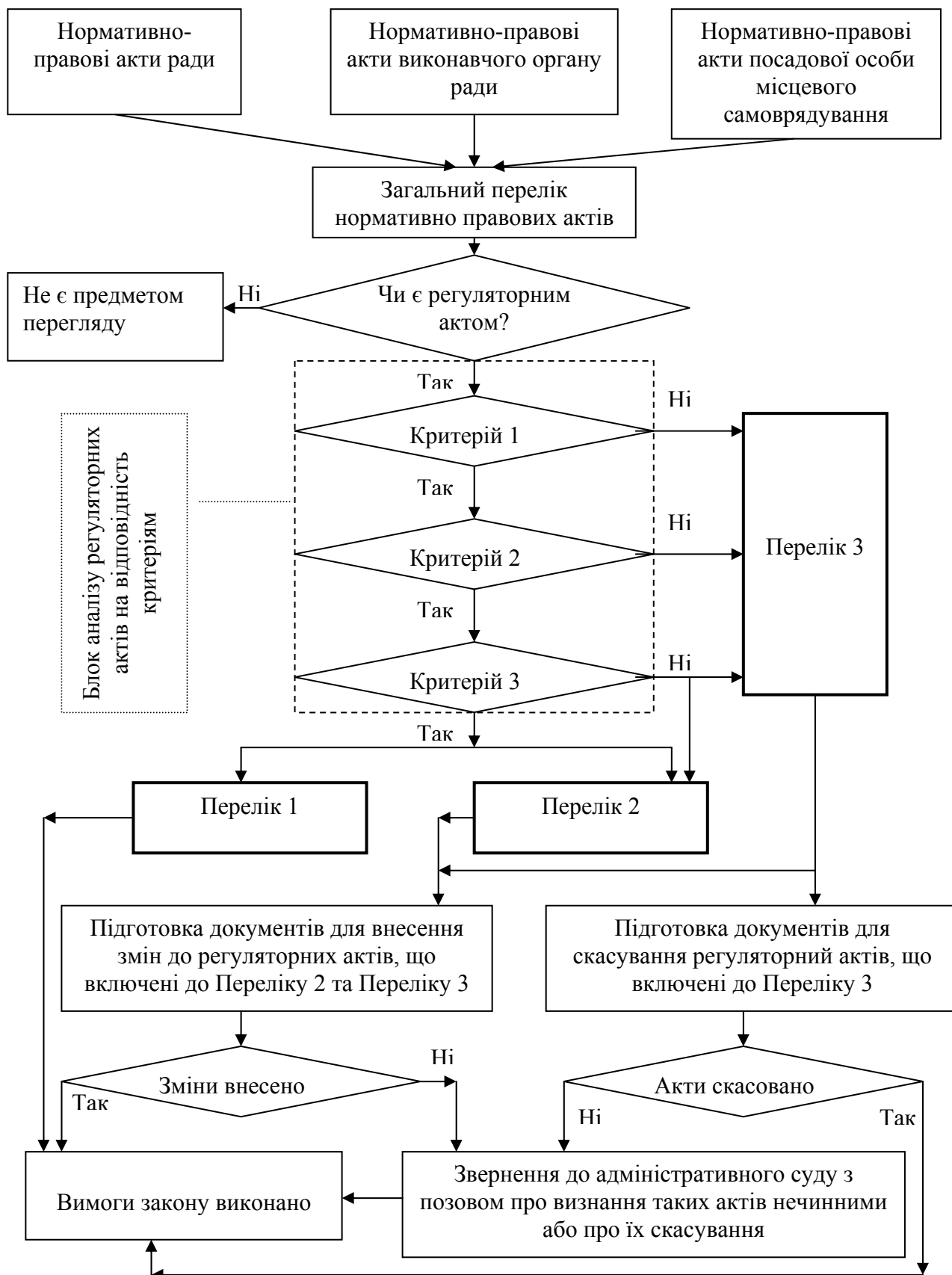


Рис. 3. Блок-схема аналізу регуляторних актів на відповідність встановленим критеріям та формування трьох переліків регуляторних актів

Якщо використовувати логіку Держкомпідприємництва, то наявність аналізу регуляторного впливу мала перевірятися на попередньому етапі, під час перевірки дотримання усіх процедур. Тому що підготовка аналізу регуляторного впливу є невід'ємною складовою процедури підготовки проекту регуляторного акта. Подібна неузгодженість призводила до того, що значна частина регуляторних актів, які були розроблені органами місцевого самоврядування та не мали відповідного аналізу регуляторного впливу, успішно проходили «фільтр» першого критерію. А для того, щоб пройти «фільтр» другого критерію органи місцевого самоврядування приймали рішення про підготовку аналізу регуляторного впливу «заднім числом».

Цю частину методичних рекомендацій було б доцільно перенести до першого критерію та доповнити більш ґрунтовно описаними етапами аналізу, під час якого необхідно перевіряти наявність планів діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на відповідний період. Лише у такому випадку буде забезпечено принцип передбачуваності. Також принцип передбачуваності разом з іншими принципами державної регуляторної політики мали бути відображені в аналізі регуляторного впливу, обов'язково з обґрунтуванням того як проект регуляторного акта забезпечує дотримання цих принципів. Нажаль, більшість членів робочих комісій до кінця прискореного перегляду так і не вивчили, які ж є принципи державної регуляторної політики, тим більше вони не розуміли яким чином можна забезпечити дотримання цих принципів.

Черговим завданням для робочих комісій мав стати аналіз досягнення регуляторним актом цілей його прийняття, під час якого з'ясовувалися такі питання:

«– чи розв'язана проблема, яку необхідно було вирішити за допомогою регуляторного акта? Якщо проблема розв'язана, то необхідно зазначити, чи може ця проблема знову викинути, якщо регуляторний акт буде скасований;

– чи потребує вирішення проблеми внесення змін до регуляторного акта і яких саме?

– які вигоди отримує держава/громада від існування регуляторного акта?

– чи несуть суб'єкти правовідносин, що регулюються цим регуляторним актом, витрати від дії цього акта і які саме? До суб'єктів правовідносин відносяться три загальні категорії: держава/громада, суб'єкти господарювання, населення;

– чи виникли додаткові проблеми під час існування регуляторного акта?».

Держкомпідприємництво рекомендував робочим комісіям відповіді на наведені вище питання порівнювати із інформацією та даними, наведеними в аналізі регуляторного впливу. Єдиним уточненням було те, що це стосується регуляторних актів, до яких був розроблений аналіз регуляторного впливу. Таким чином, якщо аналіз регуляторного впливу не було підготовлено – відповіді не потрібно було з чимось порівнювати.

Аналізуючи відповіді на наведені питання робочі комісії могли одразу віднести регуляторний акт до переліку 3 і не проводити аналіз на відповідність критерію 3. Або ж віднести акт до переліку 2 із визначенням норм, в які необхідно внести зміни, та суть до запропонованих змін і доповнень. У випадку, коли регуляторний акт пропонується віднести до переліку 2, але він не відповідає третьому критерію, то він підлягає включенню до переліку 3. Однак у законі зазначено, що має перевірятися відповідність принципам державної регуляторної політики, на відповідність яким регуляторні акти ніхто не перевіряв.

П'ята частина методичних рекомендацій має назву «Економічна ефективність для суб'єктів господарювання, а також прозорість вимог регуляторного акта». Згідно з рекомендаціями Держкомпідприємництва на відповідність третьому критерію перевіряються виключно регуляторні акти, які не були включені до жодного з переліків або включені до переліку 2.

Основний підхід, який мали використовувати робочі комісії, полягав у проведенні перегляду за третім критерієм, а саме врахування громадської думки (представників суб'єктів господарювання та об'єднань громадян, включених в робочу комісію з перегляду) та залучених незалежних експертів. Представники громадськості, що входили до складу робочих комісій, мали провести аналіз складу та розміру витрат (як грошових, так і часових) при здійсненні господарської діяльності, які виникають внаслідок дії цього регуляторного акта. Єдиним застереженням, яке Держкомпідприємництво зазначило у цій частині, було сформульовано таким чином: «за наявності таких обґрунтованих витрат». У методичних рекомендаціях відсутня деталізація того, яким чином мали бути обґрунтовані витрати. Відтак, можна стверджувати, що дана норма є суто формальною і нереальною, бо за бажанням органу влади витрати могли вважатися «обґрунтованими» або «необґрунтованими». Єдиним документом, з якого можна встановити фактичні витрати є звіт про відстеження результативності регуляторного акта, але таких документів надзвичайно мало по всій країні. Як було встановлено під час аналізу, до робочих комісій такі документи, зазвичай, не передавалися, у зв'язку із їх відсутністю. Тобто основним завданням органу місцевого самоврядування як регуляторного органу є прийняття регуляторного акта, а подальше відстеження результативності не є пріоритетом для цих органів влади.

Інший шлях, який міг бути використаний органами місцевого самоврядування для того, щоб зберегти «потрібний» регуляторний акт, полягав у тому, що можна було зазначити, що витрати будуть знівелювані шляхом внесення певних змін. І лише у випадку, коли внесення змін з метою зменшення витрат суб'єктів господарювання є неможливим, такий регуляторний акт має бути внесений до переліку 3.

На останньому етапі перегляду регуляторного акта мав відбутися його аналіз на прозорість норм. Для цього члени робочих комісій мали «визначити норми, які є частково або повністю незрозумілими для виконання суб'єктами господарської діяльності». Також робочі комісії мали виявити «норми, які можна неоднозначно трактувати в процесі застосування регуляторного акта і які можуть бути по різному розтлумачені, та потягнути корупційні діяння з боку посадових осіб».

Якщо робоча комісія встановлювала невідповідність регуляторного акта третьому критерію, такий регуляторний акт мав бути внесений до переліку 3. Однак, у цій частині також містилося виключення, згідно з яким регуляторний акт, який не відповідав третьому критерію, міг бути внесений до переліку 2. Підставою для такого «перерозподілу» мала бути єдина умова, а саме: «за умови, якщо робочою групою з перегляду будуть запропоновані зміни та доповнення до такого акта, які позитивно вплинуть на його економічну ефективність для суб'єктів господарювання, а також усунуть непрозорість та неоднозначність трактування норм регуляторного акта».

У шостій частині методичних рекомендацій, яка має назву «Узагальнення результатів перегляду», відтворені норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», що стосуються передачі органами місцевого самоврядування переліків регуляторних актів до місцевих державних адміністрацій та до Держкомпідприємництва. Також у цій частині методичних рекомендацій описані повноваження Держкомпідприємництва. Схематично процес прискореного перегляду зображено на рис. 5.

Краще починати перевірку з аналізу регуляторного впливу, змістовного наповнення кожного з розділів цього документа та дотримання розробником методики підготовки аналізу впливу регуляторного акта.

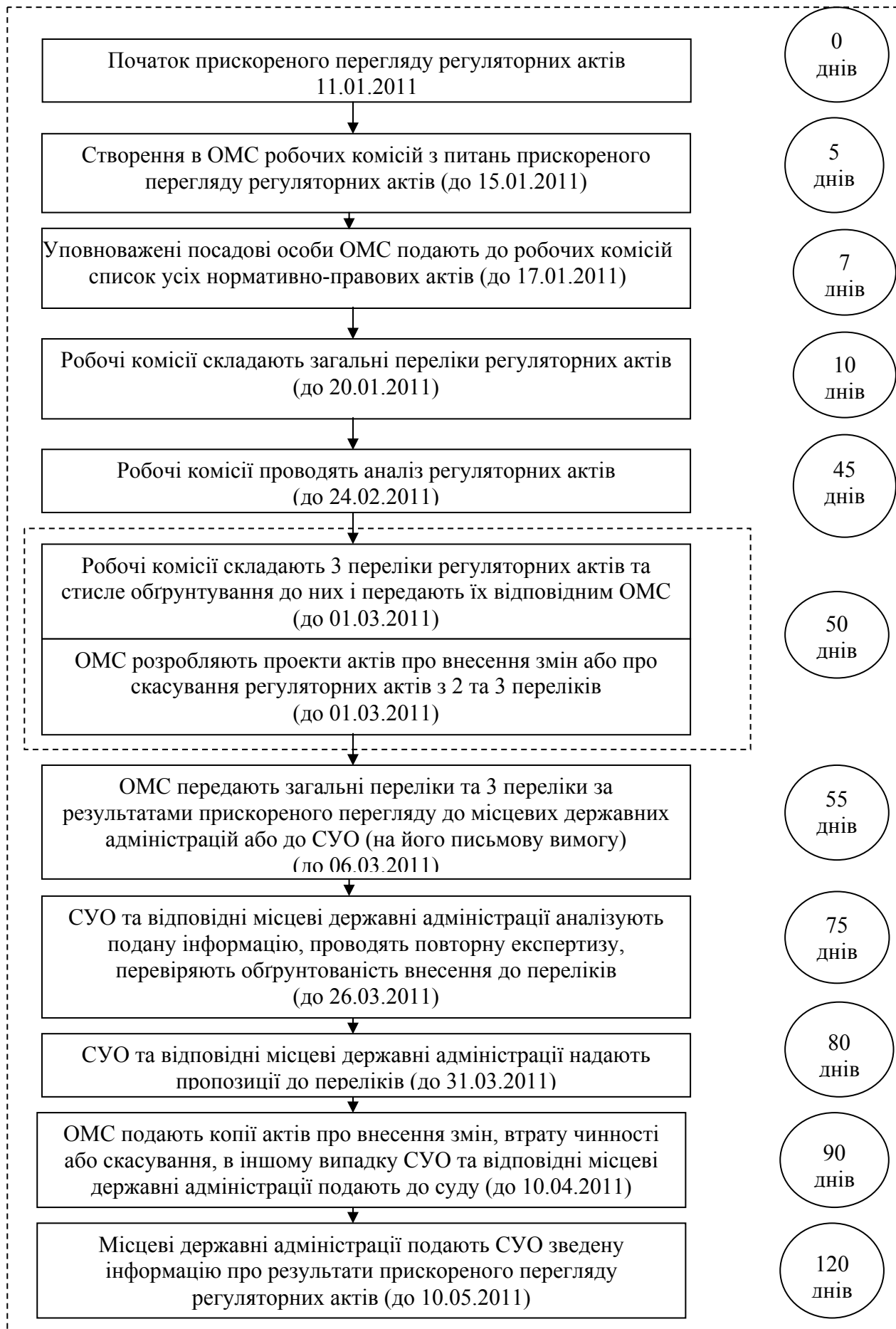


Рис. 4. Схема проведення прискореного перегляду

Як видно з рис. 4 та рис. 5 Рада міністрів Автономної республіки Крим та місцеві державні адміністрації мали виконувати значний обсяг додаткової роботи. Ураховуючи, що в місцевих державних адміністраціях відзначається значна завантаженість співробітників такий додатковий обсяг роботи не міг бути виконаний належним чином. У місцевих державних адміністраціях не було достатньої кількості ресурсів, щоб за 5 днів проаналізувати загальні переліки регуляторних актів, підготувати 3 переліки та обґрунтування до кожного регуляторного акта внесеного до переліку. Знову повторилася ситуація, коли своє рішення працівники місцевих державних адміністрацій мали прийняти без аналізу усіх необхідних супровідних документів. У цьому випадку можна було використовувати один із двох можливих варіантів, визнати, що усі супровідні документи відсутні або, що вони існують та відповідають вимогам чинного законодавства. Зрозуміло, що більшою перевагою користувався варіант, коли всі документи є у наявності, це звільняло безпосередніх виконавців від зайвого клопоту. Виходячи з того, що більшість людей йдуть шляхом найменшого спротиву можна з високою долею ймовірності стверджувати, що повторна експертиза регуляторних актів із запитами текстів регуляторних актів та усіх супровідних документів на практиці не відбувалася.

Додатковою проблемою стало те, що згідно з методичними рекомендаціями була введена конфронтація між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. У подібній ситуації жодна зі сторін не намагається йти на загострення конфронтації, вишукуючи можливості «м'якого» виконання. Як наслідок адміністративних позовів від місцевих державних адміністрацій до органів місцевого самоврядування майже не було.

Ураховуючи формальний підхід та незадовільний рівень підготовки посадових осіб місцевого самоврядування та представників громадськості, методичні рекомендації Держкомпідприємництва не стали запорукою належного проведення прискореного перегляду. Навпаки, у методичних рекомендаціях було достатньо шляхів, для того щоб виконання норм законодавства не зачепило «важливі регулювання». Використання виключень дозволяло виводити з під «регуляторної гільйотини» регуляторні акти, в існуванні яких були зацікавлені органи місцевого самоврядування.

Методичні рекомендації закінчувалися формою висновку з відповідності регуляторного акта принципам державної регуляторної політики, яка повністю відтворює форму розроблену та затверджену у 2005 р.

Робоча комісія з перегляду регуляторних актів була наділена певною свободою вибору та могла самостійно визначати певні регуляторні акти, які будуть підлягати першочерговому перегляду, якщо у її членів наявна інформація щодо назви такого регуляторного акта та невідповідності визначеним вище критеріям.

Експерти ДОГО «ДКЕЦРП» зійшлися на думці, що більш обґрунтованою та ефективною була б методика проведення прискореного перегляду регуляторних актів, що базувалася б виключно на:

- 1) перевірки урахування та дотримання усіх 6 принципів державної регуляторної політики;
- 2) дотриманні процедур розробки та прийняття регуляторного акта;
- 3) наявності комплекту усіх супровідних документів до кожного регуляторного акта;
- 4) копій або оригіналів друкованих засобів масової інформації, в яких був офіційно оприлюднений текст регуляторного акта;

- 5) порівняння результатів повторного та періодичних відстежень результативності регуляторних актів із припущеннями та плановими показниками наведеними в аналізі регуляторного впливу;

- б) оцінці впливу регуляторного акта на господарські відносини, створення сприятливого бізнес-клімату та позитивного інвестиційного іміджу.

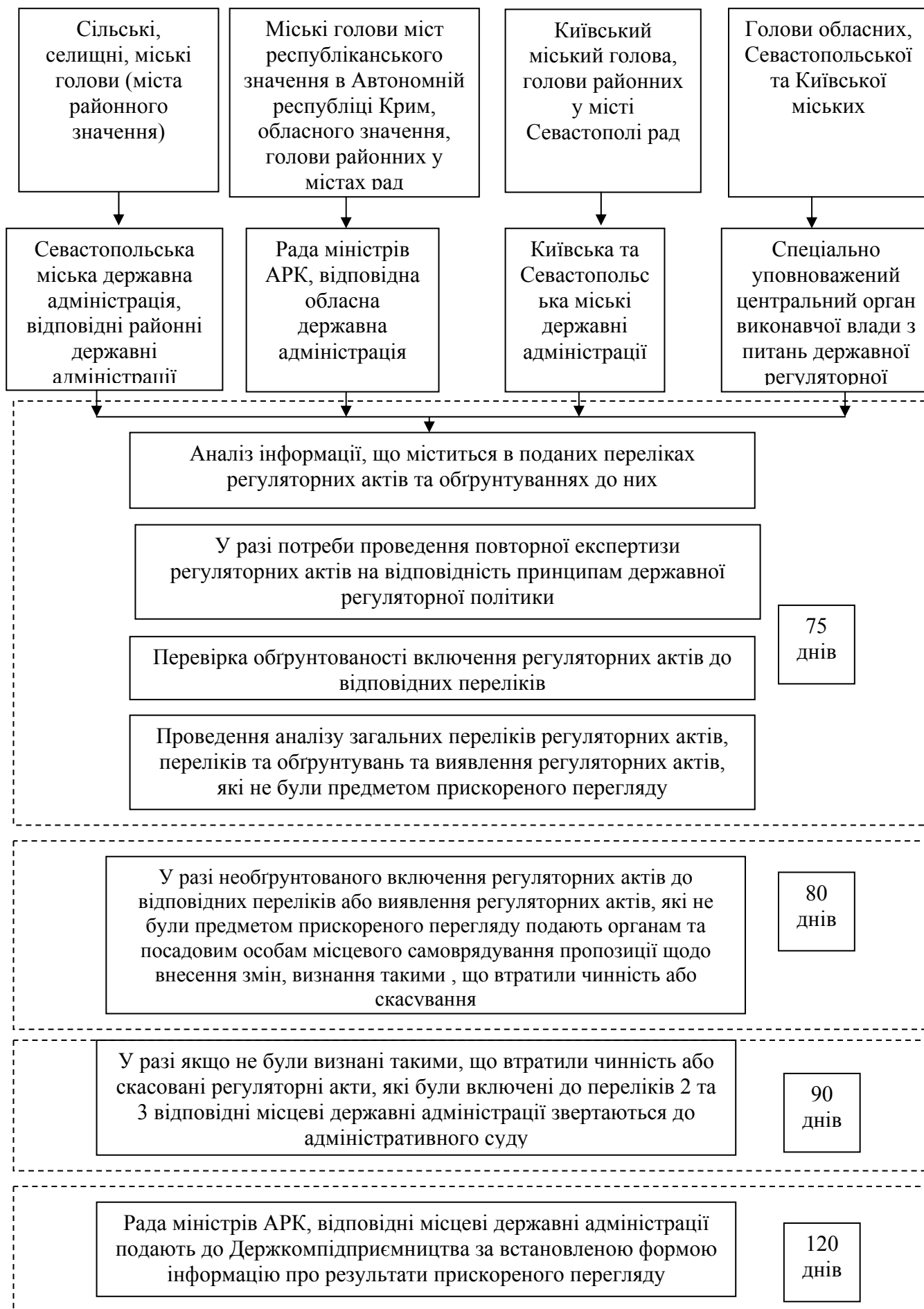


Рис. 5. Функціональна схема проведення прискореного перегляду регуляторних актів

V. ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ РЕГУЛЯТОРНИХ РЕФОРМ ТА ЗАСТОСУВАННЯ «РЕГУЛЯТОРНОЇ ГІЛЬЙОТИНИ»

Одна з найважливіших цілей, яку намагаються досягти в процесі модернізації системи державного управління, – це підвищення дієвості кожного закону та досягнення більш повного визнання верховенства права, у тому числі, й за рахунок зниження загальної маси нормативно-правових актів та підвищення їх якісного рівня. У ході реалізації регуляторних реформ економічно розвинені країни успішно впроваджують практику здійснення аналізу (оцінки) регуляторного впливу (відповідно АРВ або ОРВ) існуючих та нових регулювань. Аналіз регуляторного впливу – це інструмент систематичної оцінки позитивного та негативного впливу запропонованих та існуючих регулювань з метою підвищення якості регуляторної політики.

Накопичений світовий та європейський досвід після певної адаптації може бути використаний в Україні під час реформування процесу прийняття рішень у сфері регулювання підприємницької діяльності з метою упорядкування нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підвищення ефективності та результативності державно-управлінських рішень. Як ми зазначали раніше, одним із факторів, що сприяв започаткуванню регуляторної реформи в Україні, стала наявність позитивного досвіду проведення ринкових реформ та апробованого інструментарію, зокрема, регуляторної у провідних країнах світу Канаді, США, Великій Британії та ін. Також зазначений позитивний досвід проведення регуляторних реформ було успішно використано під час проведення реформ у країнах центральної та східної Європи. Загалом саме цей фактор мав надзвичайну вагу для запровадження регуляторної реформи в Україні, бо іншого успішного досвіду проведення подібних реформ у країнах світу не було. Тим більше проведення подібної реформи в Україні було цілком передбачуваним та зрозумілим для закордонних інвесторів, могло значно покращити інвестиційний імідж та бізнес-клімат в Україні. Ще одним аргументом за проведення регуляторної реформи в Україні стали відомі помилки та «інституційні пастки» під час проведення регуляторних реформ у країнах світу, узагальнені ОЕСР найкращі практики та розроблені на їх основі рекомендації. Ураховуючи надзвичайну важливість передумов, проведемо більш детальний аналіз закордонного досвіду проведення регуляторних реформ, інструментів, методик, технологій та вироблених на їх основі рекомендацій.

Світовий досвід доводить, що АРВ (ОРВ) застосовується у відповідь на збільшення обсягів та підвищення складності запроваджуваних державних регулювань, які призводять до надмірних витрат, особливо в секторі малого та середнього бізнесу. Регуляторна політика нерозривно пов'язана із регулюванням, яке фахівці розуміють, як «накладання державою певних обмежень, які підтримуються загрозою застосування санкцій, на свободу вибору рішень окремих осіб чи організацій».

Дослідники вважають, що економічне регулювання у США було започатковане в 70-х роках XIX ст. Причому виокремлюють 3 піки законодавчої активності у цій сфері, зокрема, перший – 1909 – 1916 рр., другий – 1933 – 1940 рр. та третій – 1970-ті р., який продовжувався й у 1990-х р. Характерною рисою перших двох піків є істотне розширення федеральних регулятивних повноважень у найважливіших галузях економіки США. Натомість третій пік законодавчої активності характеризується частковою або повною дерегуляцією більшості регульованих галузей.

Перші законодавчі основи державного регулювання економіки були закладені у 1887 р., натомість перші наукові підходи до державного регулювання економіки, які заклали вчені-економісти у відповідь на світову економічну кризу 1932 – 1933 рр. –

велику депресію у США були у середині 30-х рр. XIX ст. Перші фундаментальні наукові праці, які обґрунтовували необхідність та доцільність державного втручання в економіку були здійснені такими економістами як Дж. М. Кейнс, Л. Клейн, Ф. Модільяні, П. Самуельсон, Дж. Тобін.

Кейнсіанство на протигагу ліберальним економічним ідеям доводило необхідність державного втручання в економічні процеси, зазвичай такий підхід на Заході має назву: активізм. Робота Дж. М. Кейнса «Загальна теорія зайнятості, відсотка та грошей» (1936), а також праці вчених-послідовників кейнсіанської теорії економіки суттєво вплинули на економічну політику багатьох розвинутих країн після другої світової війни для виходу з кризи, що сприяло збільшенню втручання держави в економіку. Разом з тим захоплення західними країнами кейнсіанською теорією економіки призвело до надмірного втручання держави в економіку, що почало спричиняти нові кризові явища. Так, вже на початку 70-х рр. XX ст. кризові явища знову почали негативно впливати на економіку найбільш розвинутих західних країн, що призвело до перегляду панівної на той час кейнсіанської теорії економіки. Це у свою чергу започаткувало відхід від кейнсіанства до лібералізації та дерегулювання економіки найбільш розвинутих західних країн.

Саме з цього часу починає відлік зменшення державного регулювання економіки – дерегулювання. Провідними країнами у цьому напрямі стали США та Велика Британія. Відомий економіст Ричард Вайтор висунув гіпотезу про те, що періоди регуляційної та дерегуляційної активності пов'язані з фундаментальними змінами у сприйнятті людьми процесів взаємодії між економікою та владою. Так, на думку цього дослідника, регуляторна хвиля 30-х рр. XX ст. була спричинена викликаним «великою депресією» різким зниженням довіри до принципів економіки «laissez faire», натомість період дерегулювання, який розпочався у 70-х рр. XX ст., збігається з періодом серйозної стагфляції (високої інфляції в поєднанні з високим рівнем безробіття), що підірвав віру у здатність органів влади забезпечити конструктивний вплив на економіку.

Тому зараз особливої актуальності набуває оцінка ефективності та результативності регулювань, які ще тільки планується прийняти, провести аналіз регуляторного впливу на підприємницьке середовище та суспільство в цілому. Саме такі завдання має на меті проведення регуляторної реформи та запровадження регуляторної політики. Початок запровадження регуляторної реформи та регуляторної політики як засобу поліпшення регулювання ринкової економіки та підвищення конкурентоспроможності у розвинутих країнах припадає на початок 90-х рр. XX ст.

У 1993 р. на засіданні міністрів країн членів ОЕСР було прийнято рекомендації для усіх країн-членів щодо проведення регуляторних реформ та запровадження регуляторного менеджменту (регуляторної політики). ОЕСР є міжнародною організацією, яку було створено у 1960 р. та яка на цей час об'єднує 30 країн. Саме завдяки ОЕСР було узагальнено існуючу практику дерегулювання та розроблено концепцію проведення регуляторної реформи. Також завдяки зусиллям цієї поважної організації досвід та позитивні практики проведення регуляторних реформ поширено не лише у країнах-членах ОЕСР, а й країнах-партнерах. Згідно з рекомендаціями ОЕСР, однією з головних умов успішного проведення регуляторної реформи у країні є її наскрізне проникнення в центральні та регіональні органи влади, органи місцевого самоврядування. Лише така комплексність може гарантувати успіх реформи та забезпечити її позитивний вплив на економіку.

Основним інструментом регуляторної реформи є аналіз регуляторного впливу, англійською – «Regulatory Impact Analysis» або «Regulatory Impact Assessment». Найбільш відомою є модель проведення регуляторної реформи, запропонованої Скотом

Джейкобсом та Цезарем Кордовою, яка зображає поступовість процесу реалізації регуляторної реформи від започаткування дерегулювання до запровадження регуляторного менеджменту (рис. 6). Зазначена модель відображає ідеальний процес проведення регуляторної реформи натомість у реальному світі існує багато обмежень щодо застосування даної моделі. Так, наприклад, частина країн взагалі обмежилися лише запровадженням дерегулювання, інша частина – поліпшенням існуючих регулювань і лише дві країни-члени ОЕСР (Велика Британія та США) запровадили регуляторний менеджмент.

На цей час у світі існує лише дві країни, які в повному обсязі пройшли всі етапи регуляторної реформи та мають найбільший досвід застосування інструментів регуляторної політики – це Сполучені Штати Америки та Велика Британія. Більшість країн Європейського Союзу запровадили регуляторну політику, яка спрямована на безперервне підвищення якості регуляторного середовища, шляхом забезпечення інтегрованого підходу до використання регуляторних інструментів, процедур та інституцій. Досвід проведення регуляторних реформ у країнах-членах ОЕСР доводить, що ефективна регуляторна політика складається із трьох основних компонентів. Регуляторна політика має бути затвердженою на найвищому політичному рівні, містити чіткі та вимірювані стандарти якості регулювань, передбачати проведення консультацій із зацікавленими сторонами.

Найбільш поширеним у країнах-членах Європейського Союзу інструментом регуляторної політики є аналіз (оцінка) регуляторного впливу. Як зазначають фахівці, АРВ стимулює регуляторні органи та політиків мислити структурно перед застосуванням регулювань, а також сприяє підвищенню рівня відповідальності. Використовуючи рекомендації розроблені та затверджені ОЕСР, країни-члени ЄС розробили свої власні методики проведення АРВ та структури відповідного документа. Як засвідчує досвід європейських країн, застосування АРВ базується на єдиних принципах, проте ураховує особливості притаманні кожній конкретній країні.

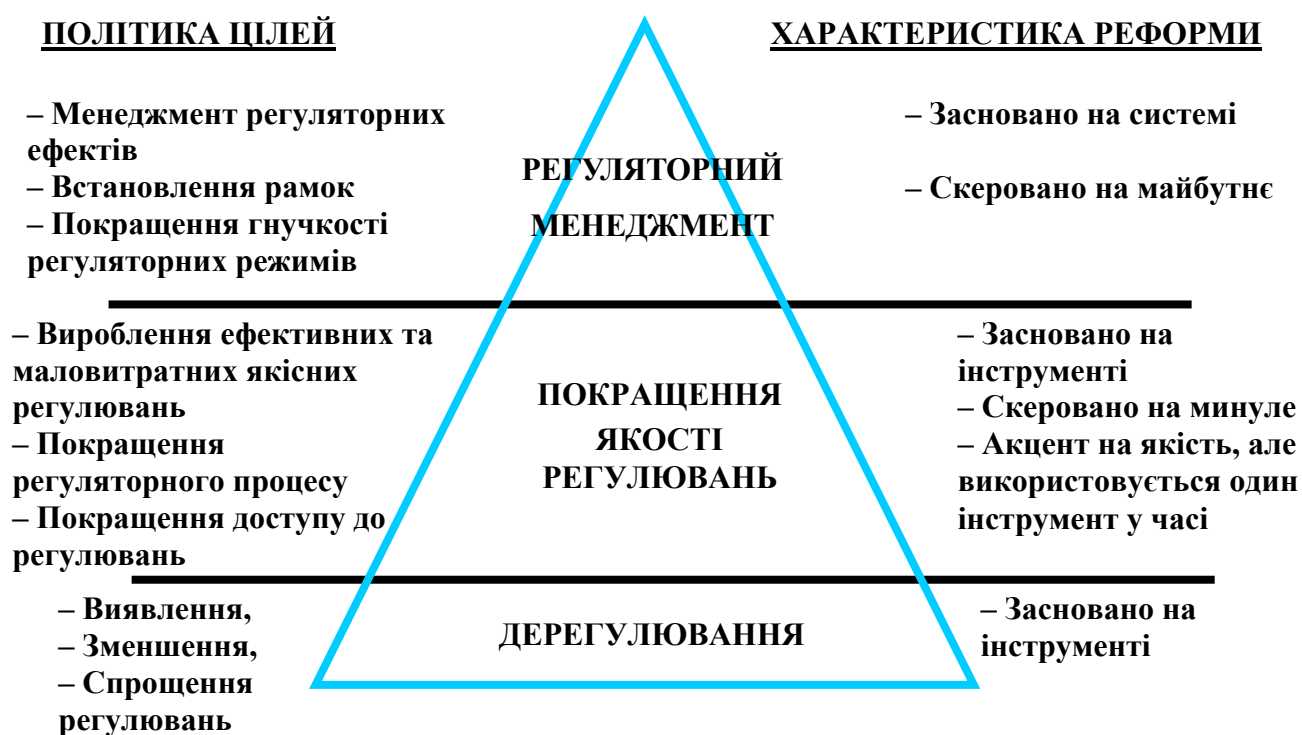


Рис. 6. Модель проведення регуляторної реформи (за С. Джейкобсом та Ц. Кордовою).

У більшості країн, що запровадили АРВ, він проводиться у два етапи: на першому визначається необхідність регулювання, а на другому – кількісне визначення вигод та витрат різних методів регулювання. Зазвичай АРВ проводиться регуляторним органом до прийняття регуляторного акта та надає обґрунтування щодо доцільності або недоцільності запровадження регулювання у певній сфері суспільних відносин. АРВ є інструментом доказу необхідності державного втручання у господарську діяльність підприємців. В основу АРВ покладена оцінка регуляторного впливу, механізм якої полягає в проведенні багатоаспектного аналізу з погляду важливості задач, що вирішуються, вигод та витрат основних секторів, співвідношення витрати-результат, ризиків, з обов'язковим вивченням можливих альтернатив та урахуванням впливу регуляторного акта на усіх зацікавлених осіб.

Основою АРВ має бути набір наступних критеріїв: доцільність, адекватність, здійсненність, ефективність. Також обов'язковою умовою підготовки АРВ в Європейському Союзі є розгляд альтернативного способу розв'язання проблеми заснованого на можливості саморегулювання. АРВ проводиться як для нових регулювань, які планується прийняти, так і для вже прийнятих (ретроспективний АРВ), проте методологічна база є єдиною та універсальною.

Під час підготовки АРВ розробник отримує:

- деталізацію логічного обґрунтування запропонованого регулювання (опис необхідності нового регулювання);
- аналіз ризиків (кількісна оцінка рівня зменшення ризиків внаслідок запровадження запропонованого регулювання);
- аналіз витрат та вигід (полягає у визначенні та підрахунку усіх вигід та витрат, які виникатимуть внаслідок запровадження регулювання);
- оцінку інших альтернатив;
- аналіз економічної ефективності (забезпечує показники відносної вартості різноманітних заходів сприяння конкретному завданню у суспільстві);
- обґрунтування, чому не обрано інші альтернативи.

Як наслідок результати проведеного АРВ, які викладені у жорстко структурованому документі, мають переконати посадову особу та суспільство в доцільності запровадження саме такого регулювання, яке є найкращим з усіх прийнятних альтернатив та забезпечує оптимальне співвідношення між витратами та вигодами трьох основних секторів. Особливу увагу слід звернути, що АРВ дозволяє провести комплексну оцінку, використовуючи кількісні та якісні показники. Відомі такі види АРВ: попередній, початковий, частковий, повний, супровідний, ретроспективний.

У даному контексті цікавим є закордонний досвід застосування одного з основних інструментів регуляторної реформи – АРВ. Наприклад, у Польщі відповідно до чинних правових документів АРВ є обов'язковим для усіх нормативних актів, які приймаються урядом. Однак масштаб АРВ (стислий або розширений) залежить від об'єкту та змісту регулювання. Рішення щодо застосування стислої або розширеної форми приймає відповідальне міністерство, що дозволяє проводити АРВ за єдиними вимогами, однак з урахуванням особливостей. Залежно від об'єкту та масштабу можна уникнути неефективних витрат на проведення надмірно деталізованого АРВ. Також є прийнятним проведення лише якісної оцінки вигід та витрат від запровадження нового регулювання. Існування такої можливості у поєднанні із відсутністю у Польщі системи перевірки якості здійснення органами влади АРВ, призводить до зниження якості як аналітичної роботи, так і регулювання в цілому. Саме тому польську модель визначено як таку, що знаходиться на стадії розвитку.

Досвід Великої Британії фахівці визначають як найкращий приклад здійснення оцінки регуляторного впливу. Велика Британія є країною, що найбільшою мірою виконала всі рекомендації ОЕСР щодо поліпшення якості державних регулювань шляхом створення відповідних інституцій та запровадження процедур, які дозволили забезпечити економічне зростання, соціальну рівність та дотримання екологічних пріоритетів. Усе перелічене вище дозволило сформувати ефективну, прозору та відповідальну державну політику. Здійснення регуляторної реформи у Великій Британії розпочалося ще на початку 80-х рр. ХХ ст., тому існуюча зараз методика підготовки та оцінювання державних регулювань – це більше, ніж 25 річний досвід розробки та ефективної реалізації державної політики. Ключовою частиною економічних програм урядів того часу було проведення структурних реформ, що дозволять забезпечити розвиток та живучість приватного сектору й посилення конкуренції. Основою регуляторної реформи у Великій Британії є оцінка регуляторного впливу (Regulatory Impact Assessment) та застосування принципів «найкращого регулювання».

Запроваджена оцінка регуляторного впливу дозволяє не лише ідентифікувати альтернативи, але й провести їх аналіз, порівняння, спрогнозувати ймовірність настання негативних наслідків, вплив зовнішніх чинників. Усе це дозволяє отримати високий рівень прозорості, передбачуваності, обґрунтованості та відповідальності під час надання переваги одному з альтернативних варіантів. Проведення ОРВ здійснюється за одним із трьох варіантів: 1) початкова; 2) часткова; 3) повна.

Проведення повної ОРВ – це найбільш ретельний, аргументований та формалізований документ, який містить чіткі рекомендації до дій. У випадку позитивного ОРВ текст нового регулювання підписується та оприлюднюється. Під час підготовки повної ОРВ розробник має: визначити мету; оцінити ризики; порівняти переваги та витрати кожної альтернативи; навести прогноз розподілу вигод та витрат для різних секторів; висвітлити дотримання принципів рівності та справедливості; визначити вплив на мале підприємництво та розробити заходи зі створення можливостей для дотримання суб'єктами підприємництва нових правил; розробити механізми забезпечення дотримання запропонованих правил; навести інформацію, яким чином нові регулювання узгоджуються з існуючими; запропонувати механізми контролю за дотриманням нових правил; надати звіт про результати проведення консультацій із зацікавленими сторонами, їх реакцію на запропоноване регулювання та пропозиції щодо подальших змістовних змін.

Регуляторний процес у Німеччині добре структурований та характеризується складним набором юридичних інструкцій, правових норм і моделлю бюрократії заснованої на ієрархії із чітко визначеними обов'язками та засобами управління. Фахівці відзначають, що регуляторна реформа у Німеччині на федеральному рівні ототожнюється із заходами щодо зменшення бюрократії та адміністративних бар'єрів для бізнесу, особливо для малого та середнього. Відповідно до вимог різних стадій законодавчого процесу у Німеччині була створена трирівнева база ОРВ: попередня оцінка регуляторного впливу, яка базується на порівняльному аналізі регуляторних актів; супроводжуюча ОРВ, на підставі певного законопроекту; ретроспективна ОРВ, що є методом оцінки законопроекту, який вже вступив у дію.

Зауважимо, що термін “Regulatory Guillotine™” запатентовано компанією «Jacobs and Associates», яка надає консультації урядам країн з проведення регуляторних реформ. Напевно саме ця обставина зумовила те, що в Україні «регуляторна гільйотина» більш відома як «прискорений перегляд регуляторних актів», «принцип гільйотини» або «стратегія швидкого дерегулювання». Даний метод довів свою ефективність під час застосування у 1980-х рр. у Швеції, у 1990-х рр. в Угорщині, у 1997 р. після фінансової

кризи в Кореї, наприкінці 1990-х рр. в Мексиці, у 2004 р. в Молдові, у 2005 р. в Кенії. Той факт, що даний метод довів свою ефективність у посткомуністичних країнах також сприяв вибору цього методу для застосування в Україні.

На початку 2012 р. було відомо про результати «регуляторних гільйотин» застосованих у кількох країнах світу, що дозволяє проводити порівняння (табл. 2).

Таблиця 2.

Результати «регуляторної гільйотини» у різних країнах

Країна	Термін проведення регуляторної гільйотини	Тип перегляду	Мета реформи	Кількість регулювань до реформи	Відсоток регулювань ліквідованих за результатами реформи	Відсоток регулювань спрощених реформою
Корея	11 місяців	Законність, потреба	Регулювання	11 125	48,8%	21,7%
Мексика	9 місяців	Законність, потреба	Формальні вимоги	2 038	54%	27%
Молдова	6 місяців	Законність	Регулювання	1 130	44,5%	12,5%
		Законність	Платні дозволи	400	68%	20,3%
Україна	12 тижнів	Законність	Регулювання	14 000	36%	7,2%
Боснія	4 місяці	Законність, потреба	Формальні вимоги	331	21,1%	22,7%
		Законність	Перевірка	2 473	58%	н/д
Хорватія	9 місяців	Законність, потреба	Регулювання	2 683	27%	30%

Відомим також є факт, що в Угорщині запровадження «регуляторної гільйотини» дозволило скоротити кількість нормативно-правових актів, але не вирішило проблем економічної доцільності та обґрунтованості законів і підзаконних актів, які залишилися. Процес дерегулювання в Угорщині послабив бюрократичні механізми, але не модернізував необхідні інструменти регулювання. Це зумовило в середині 90-х рр. ХХ ст. запровадження стратегії «ефективного регулювання» шляхом публічних консультацій та проведення аналізу регуляторного впливу регуляторних актів. Досягти позитивних результатів у цій сфері виявилось складно. Угорщина до цього часу намагається покращити спроможність своєї системи державного управління виробляти високоякісні регулювання.

VI. ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ «РЕГУЛЯТОРНОЇ ГІЛЬЙОТИНИ»

Актуальність дерегулювання вітчизняної економіки була зумовлена, насамперед, значною увагою до діяльності Президента та уряду України західних інвесторів, міжнародних організацій, громадсько-політичних діячів та керівників інших держав. Як було зазначено у 2005 р. у звіті Комісії «Блакитної стрічки» ПРООН «нині Україна перебуває у такому сприятливому становищі, якого не знала за всю свою історію», тому комісія запропонувала нову хвилю реформ для досягнення швидкого та стійкого економічного зростання, підвищення рівня життя усього населення України відповідно до восьми цілей розвитку тисячоліття, прийнятих ООН, до яких приєдналася Україна. У звіті також зазначено: «фундаментальною проблемою України, як і інших посткомуністичних країн, є те, що українська держава править своїми громадянами, а не надає їм послуги. Машина державної влади повинна стати ефективною за умов реального контролю з боку суспільства та верховенства права». Проте залишилася велика кількість документів, прийнятих протягом 14 років незалежності України, які вимагали негайного перегляду або скасування. Це завдання було поставлено на I етапі регуляторної реформи, під час дерегулювання у 1998 р., як відомо воно так і не було виконано. Але без проведення подібного до «регуляторної гільйотини» перегляду подальша реалізація регуляторної політики ставала неможливою, а регуляторна реформа незакінченою.

Саме для виправлення цієї ситуації було прийнято рішення про застосування «регуляторної гільйотини». Запровадження «регуляторної гільйотини» важко переоцінити, хоча б з погляду формування нового іміджу України. Реалізація цього прогресивного проекту повинна була довести, що нова українська влада турбується про інвесторів, визнає їх права, має бажання та може зробити все від неї залежне, би покращити інвестиційний клімат та внутрішнє бізнес-середовище.

Стан реалізації регуляторної політики та її постійний моніторинг стали популярними темами дослідження серед різних громадських організацій та державних службовців. Разові моніторинги здійснювали Аналітичний центр «Академія», Комісія «Блакитної стрічки» ПРООН та багато інших громадських організацій. На постійній основі моніторинг здійснюється Інститутом конкурентного суспільства та Дніпропетровським координаційно-експертним центром з питань регуляторної політики. Окремі етапи регуляторної реформи досліджували Д. Ляпін, Л. Хоменко, В. Сороковський та інші автори.

Слід зауважити, що багато уваги приділяється запровадженню «регуляторної гільйотини» у публіцистичних та бізнес-виданнях (WEB-сайтах). Але, незважаючи на значну кількість подібних публікацій, у них не розкривається сутність «регуляторної гільйотини», а лише зазначається можливість позитивного результату від її впровадження. Нечисленність ґрунтовного опису сутності «регуляторної гільйотини», технології та досвіду її застосування стала головним чинником негативних наслідків впровадження «регуляторної гільйотини» в Україні.

На думку фахівців, в Україні на III етапі дійсно було побудовано систему, яка потенційно забезпечувала виконання усіх процедур та принципів регуляторної політики, що дозволяла зарахувати Україну до країн, що перебувають на третьому, найвищому, рівні проведення регуляторної реформи (поряд із США та Великою Британією). Проте майже єдиним можливим шляхом для завершення регуляторної реформи в Україні було запровадження «регуляторної гільйотини», метою якої було приведення

регуляторної бази у відповідність до вимог закону, скасування застарілих або неефективних регуляторних актів, усунення перешкод розвитку підприємництва.

Суттєвим недоліком попередніх етапів реалізації регуляторної реформи був брак політичної волі керівництва держави, що зумовило «м'яке» виконання прогресивного Закону. Існування великої, неузгодженої та несистематизованої регуляторної бази, незадовільний стан виконання вимог закону призвів до значного погіршення умов ведення бізнесу в Україні та сприяв зарегульованості господарської діяльності. Таким чином, виникла нагальна потреба проведення радикальних змін, подібних до змін на I етапі регуляторної реформи. Зміна політичної ситуації після грудня 2004 р. та наявність у нового керівництва держави політичної волі, дозволили розпочати в Україні реалізацію нового етапу регуляторної реформи (аналогів якому немає на території СНД), за результатами якого мали бути скасовані всі регуляторні акти, що не відповідали принципам регуляторної політики, викладеним у законі.

Для того щоб забезпечити розвиток малого бізнесу та підприємництва, необхідно було гарантувати реалізацію конституційного права громадян на підприємницьку діяльність, створити більш сприятливі умови для розвитку підприємництва на засадах непорушності права приватної власності, підтримання добросовісної конкуренції та обмеження монополізму в Україні. Саме з цією метою було прийнято Указ Президента України «Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва» від 12 травня 2005 р. № 779/2005 у першому пункті якого, зокрема, передбачалося, що протягом 2005 р. Кабінет Міністрів України та місцеві органи виконавчої влади переглянуть свої регуляторні акти та приведуть їх у відповідність до принципів державної регуляторної політики. Цікавим є факт, що в прикінцевих положеннях закону сформульовано таке саме завдання, але кінцева дата приведення регуляторних актів у відповідність до ст. 4 закону сплила ще 15 січня 2005 р. Зважаючи на мету указу та завдання, можна припустити, що цей документ розпочав IV етап регуляторної реформи в Україні. Для реалізації IV етапу регуляторної реформи та наповнення її змістом було видано Указ Президента України від 1 червня 2005 р. № 901/2005 «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики».

Значною мірою стислі строки запровадження «регуляторної гільйотини» зумовлені необхідністю отримання позитивних результатів за короткий проміжок часу. Слід зазначити, що проект указу, оприлюднений на сайті Аналітичного центру «Академія» ще 14 квітня, передбачав зовсім інші терміни проведення «регуляторної гільйотини», які значною мірою відповідали досвіду її реалізації у Мексиці, Кореї, Угорщині, Молдові, Кенії та Македонії. Перші негаразди та невпевненість у можливості реалізації «регуляторної гільйотини» з'явилися невдовзі після підписання Указу № 901/2005, про що свідчать часті селекторні наради під головуванням високих посадовців та розпорядження Кабінету Міністрів України «Про деякі заходи щодо приведення регуляторних актів у відповідність із принципами державної регуляторної політики» від 19 липня 2005 р. № 272-р, «Про першочергові заходи щодо поліпшення стану справ із прискореного перегляду регуляторних актів та вдосконалення реєстраційної і дозвільної процедури» від 8 серпня 2005 р. № 321-р та «Про подальші заходи щодо здійснення державної регуляторної політики» від 8 вересня 2005 р. № 391-р. Якщо в першому розпорядженні встановлювався графік звітування про стан виконання Указу № 901/2005, то в другому було визнано незадовільною роботу багатьох органів влади та містилося попередження керівникам органів виконавчої влади про персональну відповідальність за невиконання або неналежне виконання рішень та доручень Президента України і Кабінету Міністрів України щодо прискореного перегляду

регуляторних актів, а в третьому передбачалося проведення оцінки системності та узгодженості регуляторних актів. Зауважимо, що єдиним критерієм, встановленим на початку запровадження «регуляторної гільйотини», була кількість регуляторних актів. Так, у кожному виступі В.А. Юценка протягом червня–серпня зазначалося, що буде скасовано 1 300 регуляторних актів. Згідно з матеріалами, розміщеними на офіційному сайті Держпідприємництва, з'явилася нова цифра – 15 000. Фактично з 9 340 переглянутих – 5 184 регуляторних актів не відповідали принципам регуляторної політики та підлягали негайному скасуванню. Такі розбіжності в обсягах свідчать про необізнаність «реформаторів» щодо дійсних масштабів регуляторної бази.

Технологією запровадження «регуляторної гільйотини» передбачено 9 етапів. Проведемо короткий аналіз виконання в Україні кожного з етапів та спробуємо встановити наслідки кожного з етапів:

1. Встановлення урядом меж «регуляторної гільйотини».

На цьому етапі уряд мав встановити порядок перегляду регуляторних актів залежно від дати їх прийняття, тобто чіткі часові межі (наприклад, перегляд регуляторних актів, виданих до 1991 р. або після). Проте цього зроблено не було. Тому під «регуляторної гільйотини» потрапили всі регуляторні акти, прийняті протягом останніх 14 років, а також акти, що залишилися чинними з радянських часів. Не було встановлено й межі рівня «регуляторної гільйотини», тобто перегляд відбувався одночасно на всіх рівнях державної влади та місцевого самоврядування (паралельно та неузгоджено).

2. Уряд зобов'язує всі державні органи подати переліки власних регулювань (у встановлених межах) до визначеної дати.

Другий етап виконано, але з певними застереженнями. Так, Кабінет Міністрів України замість запровадження порядку прискореного перегляду актів шляхом видання відповідної постанови, видає окремі доручення з однаковою назвою (які навіть до цього часу не оприлюднені) «До Указу Президента України від 1 червня 2005 р. № 901/2005» від 7 червня 2005 р. № 28646/1/1–05 та від 8 червня 2005 р. № 28646/4/1–05, якими встановлює кінцевий термін складання переліків регуляторних актів – 20 липня 2005 р. та проведення Держпідприємництвом до 22 липня їх експертизи.

Зауважимо, що показник кількості регуляторних актів, стосовно яких проводилася RG, після формування та передачі до Держпідприємництва двічі зазнавав змін.

3. Кожне регулювання, що додається до переліку підтверджується письмово. Використовується перелік оцінювань, обґрунтування необхідності гільйотини (чи необхідно це для майбутнього розвитку країни, легітимність регулювання, чи не заважає регулювання розвитку ринку, чи є регулювання чесним та простим).

Цей етап виконано частково. Дійсно, усі переліки подавалися за підписом керівника регуляторного органу. Але підготовлена Держпідприємництвом методика лише частково відповідала переліку оцінювань, передбачених «регуляторною гільйотиною».

4. Запровадження 3 переглядів (фільтрів): регулятором, незалежною робочою групою, підприємцями.

Даний етап взагалі було виконано не так, як передбачається «регуляторною гільйотиною». Було запроваджено 3 переліки (а не перегляди) регуляторних актів, складені робочою групою, сформованою на «паритетних» засадах. Регуляторні органи не подавали обґрунтувань необхідності існування того чи іншого регуляторного акта. Так само і підприємці майже не подавали обґрунтувань щодо необхідності скасування регуляторних актів.

5. Будь-яке регулювання, яке не пройшло тест, скасовується або спрощується.

Проведення «тесту» було значною мірою формалізовано. «Тест» проводився на основі методики, підготовленої Держпідприємництвом. Можна вважати, що формально цей етап виконано.

6. Централізований перелік складається для усіх регулювань, що тестуються.

Централізований перелік усіх регуляторних актів складено. Проте інформація, розміщена на сайті Держпідприємництва викликає сумніви. Наприклад, у Дніпропетровській області регуляторна база складається з 9 регуляторних актів, що не відповідає дійсності.

7. Після кінцевого строку тестування усі регулювання, які не потрапили до перегляду, автоматично скасовуються шляхом прийняття правового рішення.

Указом № 901/2005 передбачено складання й узагальнення переліку регуляторних актів та зіставлення його з даними Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів з метою виявлення регуляторних актів, які не були предметом прискореного перегляду. Після цього готувалися та подавалися в установленому порядку пропозиції щодо визнання цих регуляторних актів такими, що втратили чинність.

8. Перелік стає актуальним реєстром регулювань, набуває сили в межах «регуляторної гільйотини» та визнається законним як правова база регулювань. Регулювання, що не потрапили до реєстру – втрачають чинність.

9. Усі нові регулювання та зміни до існуючих регулювань подаються до реєстру протягом 1 дня після набуття чинності або оприлюднення.

Етапи 8 та 9 навіть не були передбачені Указом № 901/2005.

За результатами аналізу, проведеного ДОГО «ДКЕЦРП», регуляторних актів, поданих для проведення швидкого дерегулювання згідно з Дорученням голови Дніпропетровської обласної державної адміністрації «Щодо прискореного перегляду регуляторних актів облдержадміністрації» від 15 червня 2005 р. № 2065/05-24, можна зробити певні висновки.

По-перше, не всі управління Дніпропетровської облдержадміністрації подали свої регуляторні акти. Загальна кількість поданих для перегляду регуляторних актів становила лише 26 документів.

По-друге, серед 26 поданих регуляторних актів 4 не були ані видані, ані розроблені Дніпропетровською облдержадміністрацією, а тому вони не могли бути скасовані розпорядженням Голови Дніпропетровської облдержадміністрації (їх перегляд мали здійснювати робочі групи відповідних міністерств та відомств).

По-третє, серед 26 поданих для перегляду регуляторних актів 11 мали концептуальний або програмний характер, їх положення не були спрямовані на правове або адміністративне регулювання господарських відносин між регуляторним органом та суб'єктами господарювання.

По-четверте, серед 26 поданих регуляторних актів 5 мали характер внутрішніх розпорядчих документів, які за своїм змістом не були регуляторними актами.

По-п'яте, не всі документи подані в повному комплекті.

Наведені вище висновки дозволяють зробити припущення, що вимоги Указу № 901/2005 виконувалися суто формально. Про це свідчить наявність у переліку концепцій та програм, які за своєї сутністю не є регуляторними актами. Враховуючи, що регуляторні акти становлять значну частину документів, які приймаються в облдержадміністрації, дивує відсутність розпоряджень голови облдержадміністрації, якими встановлювалися обмеження, правила, дозволи та ін. (наприклад, щодо палива або зернових). Також інформація, розміщена на офіційному веб-сайті Держпідприємництва, не відбивала результатів роботи робочої групи. Наприклад, наведений на цьому веб-сайті перелік регуляторних актів складався лише з 12

регуляторних актів, тоді як робоча група проводила аналіз 26 поданих регуляторних актів. А за результатами зіставлення з даними управління юстиції в Дніпропетровській області виявлено ще 57 регуляторних актів.

Суттєвим недоліком також є порушення процедури проведення прискореного перегляду. Прискорений перегляд потрібно було проводити щонайменше у 2 (у кращому випадку 3) етапи. На першому здійснити перегляд регуляторних актів Президента та Кабінету Міністрів України, після чого автоматично скасувати усі регуляторні акти, видані центральними органами виконавчої влади з посиланням або на виконання зазначених вище регуляторних актів. На другому – центральних органів виконавчої влади, після чого автоматично скасувати усі регуляторні акти, видані місцевими державними адміністраціями з посиланням або на виконання регуляторних актів центральних органів виконавчої влади. На третьому – місцевих органів виконавчої влади, після чого автоматично скасувати усі регуляторні акти, видані органами місцевого самоврядування з посиланням або на виконання відповідних регуляторних актів, а також регуляторні акти, підготовлені самостійно у межах власних повноважень, тобто на виконання інших нормативно-правових актів, які не були переглянуті раніше.

На рис. 7 подано схему, за якою проводилася «регуляторна гільйотина» в Україні. Відповідно до вимог Указу № 901/2005 Держпідприємництво розробило «Рекомендації щодо здійснення перегляду регуляторних актів та приведення їх у відповідність із принципами державної регуляторної політики». Вони були передані регуляторним органам, які на підставі рекомендацій підготували 3 переліки:

- регуляторні акти, які підлягають негайному скасуванню;
- регуляторні акти, які відповідають принципам державної регуляторної політики;
- регуляторні акти, в які необхідно вносити зміни та доповнення.



Рис. 7. Схема проведення «регуляторної гільйотини» в Україні

Перегляд регуляторних актів розпочався одночасно на всіх рівнях (рис. 7). Ураховуючи те, що згідно з рекомендаціями в першу чергу перевірялася відповідність регуляторного акта вимогам актів вищої юридичної сили. Таким чином, на кожному рівні відбувалися паралельні, але неузгоджені перегляди, за результатами яких були сформовані відповідні 3 переліки. Так, райдержадміністрації перевіряли свої акти на відповідність актам облдержадміністрації, останні у свою чергу на відповідність актам центральних органів виконавчої влади, а ті на відповідність (чинність) постанов Кабінету Міністрів України, Указів Президента України та законів. Але загальним недоліком була відсутність інформації про результати перегляду на вищому рівні. Особливо впливали часові обмеження. У результаті було порушено системність та узгодженість проведення «регуляторної гільйотини», наприклад постановами Кабінету Міністрів України скасовано 66 постанов, але на нижчих рівнях, на момент проведення «регуляторної гільйотини», рішення, прийняті на їх основі вважалися легітимними. До речі, Указом № 901/2005 передбачалося зміцнити кадровий потенціал регуляторних органів та опрацювати питання щодо проведення в галузях економіки оцінки системності та узгодженості регуляторних актів. При цьому необхідно було визначити галузі економіки, в яких це слід зробити в першу чергу. Виконання даного завдання до запровадження «регуляторної гільйотини» у значній мірі сприяло б її успішній реалізації та дозволило б запобігти багатьом негативним наслідкам.

Нижче на рис. 8 наведено розроблену нами та рекомендовану під час проведення прискореного перегляду регуляторних актів у 2005 р. вдосконалену схему проведення прискореного перегляду регуляторних актів.



Рис. 8. Рекомендована схема проведення «регуляторної гільйотини» в Україні

Значним недоліком стало те, що Указом № 901/2005 органам місцевого самоврядування лише рекомендувалося проведення «регуляторної гільйотини» протягом червня–липня. Необов'язковість виконання документів рекомендаційного характеру органами місцевого самоврядування вже була предметом аналізу недоліків на II етапі регуляторної реформи, ця ситуація повторилася й на IV етапі. Розпорядженням 391-р рекомендується продовжити цю роботу до кінця 2005 р.

Якщо звернути увагу на кількість регуляторних актів, які не відповідають принципам регуляторної політики з позиції їх розробників, з'ясовується цікава закономірність збільшення порушень на кожному нижчому рівні. Так, на 249 (4,4%) актів Кабінету Міністрів України, що не відповідають принципам державної регуляторної політики, приходиться 737 (13,2%) регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та 4 613 (82,4%) регуляторних актів місцевих органів виконавчої влади.

У результаті можна зробити такий висновок даного дослідження: «Регуляторна гільйотина» – метод, який може застосовуватися не один раз, але результативність його впровадження під час першого застосування відіб'ється на результат у майбутньому. Іншими словами від першого враження від «регуляторної гільйотини» залежить її сприйняття як методу в подальшому. І розчарування від першого застосування призвело до пасивного її впровадження у майбутньому. Український уряд обрав дійсно прогресивний метод проведення цього етапу. Але успішній реалізації «регуляторної гільйотини» завадила низка помилок, що були допущені під час її впровадження.

Одним з факторів, який зумовив поверхневе виконання «регуляторної гільйотини», був брак знань про неї у державних службовців та підприємців. Також в Україні був відсутній один з головних елементів – підготовчий етап. Негативно впливав на впровадження «регуляторної гільйотини» і систематичний брак часу.

Численне звільнення державних службовців напередодні проведення «регуляторної гільйотини» також відібрало потужний резерв. Паралельне проведення двох значних реформ – «регуляторної гільйотини» та реформування дозвільної системи – у стислі строки не сприяло їх належному виконанню, як результат – формальне виконання на папері. Жорстко встановлені строки та звичайна недбалість виконавців призвели до затримки початку «регуляторної гільйотини». Так, проект проведення «регуляторної гільйотини» на регіональному рівні було надіслано до Дніпропетровської облдержадміністрації ще на початку квітня з пропозицією розпочати експеримент, але навіть після виходу Указу № 901/2005 доручення про утворення робочої групи з перегляду прийнято із запізненням. Черговою причиною незадовільної реалізації «регуляторної гільйотини» стала відсутність чітких критеріїв та стратегічної мети, а показник в 1 300 регуляторних актів, які потребували негайного скасування був легко подоланий, але таке заниження регуляторної бази свідчить про необізнаність «реформаторів» щодо справжнього стану речей. Відсутність керівництва для реформаторів щодо проведення «регуляторної гільйотини» та роз'яснень щодо методу і технології її застосування також мали свій негативний вплив на результати. Найголовнішою причиною стало поверхневе виконання Указу № 901/2005, наприклад, коли системність та узгодженість почали перевіряти після проведення «регуляторної гільйотини». Про значні прорахунки під час реалізації «регуляторної гільйотини» та формальний підхід до її проведення свідчили складені переліки. Відсутність встановлених меж та одночасне проведення «регуляторної гільйотини» на всіх рівнях призвело до повного хаосу на нижніх рівнях та значною мірою зумовило неефективність роботи робочих груп. Як на попередніх етапах проведення регуляторної реформи, так і зараз не було обґрунтовано ступінь підготовленості, послідовність і темп проведення

«регуляторної гільйотини», не враховувались трансформаційні витрати від її запровадження, що призвело до формування чергової інституціональної пастки. Проте виконання усіх передбачених пп. 8 п. 3 Указу № 901/2005 вимог призвело до появи значних недоліків у чинній нормативній базі, з'явилися «дірки» у нормативно-правовому забезпеченні, частина регуляторних органів залишилася без документів, що регламентували їх діяльність.

Для створення прозорої та передбачуваної законодавчої бази для підприємців необхідно було вжити такі заходи:

- розробити керівництво для реформаторів щодо проведення реформ, в якому обов'язково обґрунтувати послідовність, темпи, оцінити трансформаційні витрати та ступінь підготовленості до запровадження реформи;

- запровадити паспорт регуляторного акта з обов'язковим зазначенням у ньому: цілі державного регулювання, дати внесення до плану підготовки регуляторних актів, дати оприлюднення повідомлення, проекту та аналізу регуляторного впливу, дати набуття чинності, строку чинності, показників результативності та заходів для відстеження результативності;

- запровадити підготовку та підвищення кваліфікації державних службовців щодо реалізації регуляторної політики;

- запровадити навчальний курс «Дерегулювання та державна регуляторна політика», розробку кейсів для навчання державних службовців на конкретних прикладах відповідного рівня для міськ-, рай- та облдержадміністрацій;

- створити систему оцінки діяльності державних службовців відповідальних за реалізацію регуляторної політики, виробити критерії та проводити тестування на професійну відповідність, знання закону та виконання його вимог;

- внести відповідні зміни до регламентів роботи регуляторних органів;

- оприлюднити в електронному вигляді, на офіційних сайтах регуляторних органів переліки та тексти регуляторних актів для залучення широкого кола незалежних експертів;

- створити єдиний державний реєстр регуляторних актів (який буде містити вичерпний перелік регуляторних актів) та організувати вільний доступ до нього;

- продовжити кінцеві терміни реалізації «регуляторної гільйотини»;

- затвердити регламенти роботи робочих груп для уникнення конфлікту інтересів та розгляду усіх пропозицій;

- забезпечити постійний моніторинг виконання норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

- підвищити прозорість та відкритість у діяльності Кабінету Міністрів України та Держпідприємництва з обов'язковим оприлюдненням всіх розпоряджень, доручень (у тому числі й окремих), наказів, методичних рекомендацій, роз'яснень та листів;

- доповнити Порядок надання документів, які подаються до Управління юстиції, вимогою надання відповідним органом державної влади інформації щодо дотримання процедури прийняття регуляторного акта з метою їх внесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів.

VII. ХРОНОЛОГІЯ «ПРИСКОРЕНОГО ПЕРЕГЛЯДУ» РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Ураховуючи амбітну мету, з якою «регуляторну гільйотину» було застосовано в Україні у 2011 році (підвищення у 2012 р. рейтингу України до 102 позиції у рейтингу сприятливих умов для ведення бізнесу Doing Business), перед посадовими та службовими особами місцевого самоврядування мали бути поставлені чіткі завдання із чіткими критеріями для оцінювання успішності їх виконання. Однак із чіткими критеріями не склалося. Основною проблемою застосування «регуляторної гільйотини» в Україні є нерозуміння принципу її дії. Так само, як і відмова в Україні від використання назви «регуляторна гільйотина» відбулася відмова від апробованої технології її проведення. Небажання використовувати зареєстровану торгову марку призвело до необхідності «конструювання велосипеда» прискореного перегляду регуляторних актів. Акцент в українському прискореному перегляді регуляторних актів було перенесено саме на швидкість перегляду, а не на отримання більш вагомого результату – покращення регуляторного середовища, бізнес-клімату та створення позитивного інвестиційного іміджу.

Так, Україна може похвалитися лише найбільш стислими строками проведення «регуляторної гільйотини». За цим показником нашу країну навряд чи хтось зможе наздогнати, бо це не має сенсу. Так само, як не має сенсу у змаганні біатлоністів випускати якнайшвидше усі кулі, при цьому, навіть не зупиняючись на вогневому рубежі або не намагаючись зробити хоча б єдиний прицільний постріл. Можна хизуватися участю у змаганні, вихвалитися швидкістю на дистанції, але жодного відношення до позитивного результату така тактика не має.

Так само як і у біатлоні, кожне невлучання у ціль призводить до штрафного кола, так само й під час застосування «регуляторної гільйотини» в Україні усе звелось до того, що непідготовлені люди зробили якусь не зовсім зрозумілу роботу, результати надіслали до ініціаторів цієї роботи, які також не зрозуміли, що можна цими результатами робити і до цього часу не розуміють як ці результати свідчать про успішність реформи. На підтвердження такої оцінки свідчить той факт, що вистачає установ та посадовців, які були причетними до «успіху» ЄВРО-2012 в Україні, а ось причетних до реформи дерегулювання годі й шукати.

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва ліквідований, Міністерство економічного розвитку та торгівлі відсторонилося, а Державна служба України з питань регуляторної політики та підприємництва була створена лише з березня 2012 р. і також не має жодних даних про результати реформи дерегулювання господарської діяльності. Так би мовити «успішна» реформа дерегулювання господарської діяльності залишилася безбатченком, яка невідомо звідки взялася, незрозуміло хто її упроваджував, неясно до яких результатів вона призвела і за яку ніхто не хоче відповідати.

Виокремивши 16 факторів, які негативно вплинули на реалізацію реформи дерегулювання господарської діяльності експерти ДОГО «ДКЕЦРП» так і не знайшли жодного фактору, який би міг дозволити цій реформі стати успішною. Переглянемо «сухий залишок» реформи дерегулювання, якій дозволить зробити остаточні висновки про її успішність.

В узагальненій інформації щодо виконання Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14 грудня 2010 р. № 2784-VI, підготовленій Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва зазначено, що «в цілому,

впровадження в державі заходів з прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, проведені органами місцевого самоврядування, місцевими державними адміністраціями, Радою Міністрів Автономної республіки Крим:

- зменшило регуляторний тиск на суб'єктів господарської діяльності шляхом спрощення процедур державного регулювання економіки та зменшення пов'язаних з цим, фінансових та інших витрат підприємців;

- забезпечило оптимізацію державного регулювання господарської діяльності органами місцевого самоврядування;

- оптимізувало та сприяло створенню умов ефективного витрачання бюджетних коштів;

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

- створило належні умови для здійснення у подальшому державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва у аналітичній довідці (27 травня 2011 р.) щодо виконання Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» від 14 грудня 2010 р. № 2784-VI засвідчив такі недоліки:

- необхідність постійного звертання уваги посадових осіб органів місцевого самоврядування стосовно строків виконання тих чи інших заходів визначеним законом про прискорений перегляд;

- 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 на рівні органів місцевого самоврядування;

- більша частина регуляторних актів органів місцевого самоврядування, які за підсумками перегляду визначені такими, що потребують змін або підлягають скасуванню, віднесена до таких через те, що відбулися зміни у чинному законодавстві України, що регулює сферу господарської діяльності;

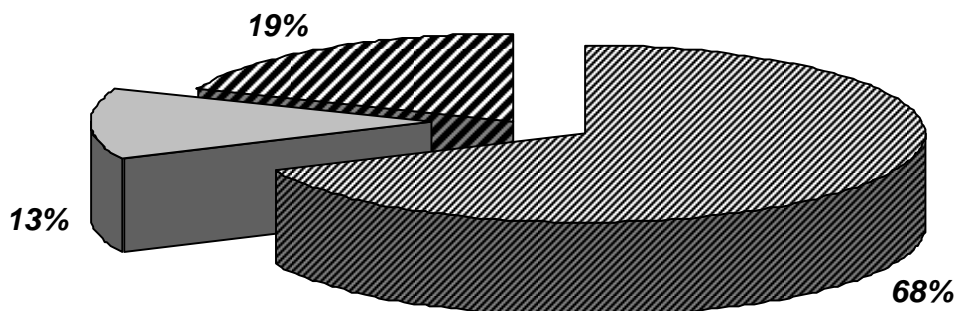
- до переліків регуляторних актів, які потребують змін або підлягають скасуванню, були включені рішення органів місцевого самоврядування, що приймалися із порушенням процедури, встановленої Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Причини віднесення регуляторних актів до таких, що не відповідають принципам державної регуляторної політики наведено у діаграмі (рис. 9). Аналізуючи оприлюднену Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва у 2011 р. інформацію, стає зрозумілим, що «реформатори» дуже погано уявляли масштаби та глибину реформи, реальні умови та можливості реалізації подібної реформи. Зокрема, в інформації Держкомпідприємництва коливається чисельність органів місцевого самоврядування, так у травні їх 12 155, а у жовтні вже 12 108.

Зауважимо, що визначення та наукове обґрунтування строків проведення прискореного перегляду з використанням «регуляторної гільйотини» ніколи не було предметом вітчизняних досліджень, а отже, і відсутні рекомендації щодо його визначення. Однак, Держкомпідприємництво прийняв рішення обмежити цей строк 90

днями. Начебто це удвічі більше, ніж термін встановлений для прискореного перегляду у 2005 р. Разом з тим, масштаб перегляду 2005 р. у декілька разів менше, ніж у 2011 р.

Причини віднесення регуляторних актів до таких, що не відповідають принципам державної регуляторної політики



- ▣ прийняття актів з порушенням регуляторної процедури
- ▣ не відповідають вимогам актів вищої юридичної сили, а також компетенції відповідного органу
- ▣ економічна доцільність та обґрунтованість

Рис. 9. Причини віднесення регуляторних актів до таких, що не відповідають принципам державної регуляторної політики

Незнання або не врахування масштабу реформи далось взнаки вже на першому етапі – етапі формування робочих комісій. Так, станом на 27 травня цей показник складав лише 7,8 тис. з 12,2 тис. тобто 64%. Хоча усі етапи реформи офіційно закінчилися 11 травня 2011 р. Станом на 30 травня 2011 р. цей показник збільшився до 76%, або 9,3 тис. з 12,2 тис. Станом на 12 липня 2011 р. він досяг 92%, або 11,1 тис. з 12,1 тис. А станом на 14 жовтня 2011 р. досяг майже 100% або 12,1 тис.

Не маючи усіх документів, експертам ДОГО «ДКЕЦРП» важко перевірити оприлюднені дані. Однак, у своїх відповідях, на запити ДОГО «ДКЕЦРП», органи місцевого самоврядування вже у серпні 2012 р. зазначали, що лише зараз вони створили комісії для прискореного перегляду регуляторних актів. Ми погоджуємося, що таке виключення може бути унікальним, але загальний рівень поінформованості посадових осіб місцевого самоврядування та службових осіб органів місцевого самоврядування про технологію «регуляторної гільйотини» складає не більше 0,01%.

Улітку 2012 р. у межах реалізації проекту за підтримки Міжнародного фонду «Відродження», експерти ДОГО «ДКЕЦРП» проводили опитування посадових та службових осіб місцевого самоврядування щодо процесу проведення прискореного перегляду регуляторних актів. За результатами таких опитувань понад 600 посадових та службових осіб органів місцевого самоврядування Дніпропетровської області встановлено, що посадові та службові особи місцевого самоврядування:

- не знають принципів державної регуляторної політики;
- майже не можуть визначити чи є нормативно-правовий акт регуляторним чи ні;
- не створюють реєстри регуляторних актів;

- не знають технологію проведення прискореного перегляду з використанням методу «регуляторної гільйотини»;
- не проводять належним чином заходи з відстеження результативності регуляторних актів;
- не знають досконало процедури підготовки та прийняття регуляторних актів;
- не затверджують плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;
- не ведуть систематизацію регуляторної діяльності;
- не знають, що окремими регуляторними органами є рада, її виконавчий комітет та сільський, селищний або міський голова і відповідно у кожного з них може бути свій окремий план діяльності з підготовки регуляторних актів;
- не використовують метод аналізу вигід та витрат;
- не готують аналіз регуляторного впливу відповідно до вимог ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та методичних рекомендацій;
- не оприлюднюють регуляторні акти у друкованих засобах масової інформації;
- не можуть надати копії планів діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, повідомлення про оприлюднення, аналіз регуляторного впливу та звіти про відстеження з 2004 р.;
- не мають можливості отримувати консультації;
- не мають постійного доступу до мережі Інтернет;
- не мають фахової підготовки з питань здійснення державної регуляторної політики;
- не мають достатніх людських та матеріальних ресурсів для здійснення державної регуляторної політики;
- не закладають у місцеві бюджети кошти на здійснення державної регуляторної політики;
- не мають можливості створити робочі групи з юристів та аудиторів.

Підготовлені у надрах Держкомпідприємництва методичні рекомендації не лише пахли нафталіном, вони взагалі стали продуктом «службового плагіату» з методичних рекомендацій розроблених «папередніками» у 2005 р.

Інформація про перші реальні проблеми, що виникли під час проведення прискореного перегляду з'явилася у середині березня на офіційній веб-сторінці Кабінету Міністрів України під назвою «Кожна друга обласна рада порушила закон про прискорений перегляд регуляторних актів». У цій інформації було зазначено, що 7 березня сплив 55-денний термін відведений Законом України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» для того, щоб органи місцевого самоврядування передали переліки регуляторних актів до Держкомпідприємництва. Зокрема, вимоги закону не виконали: Київська міська державна адміністрація, Севастопольська міська рада, Полтавська, Дніпропетровська, Кіровоградська, Луганська, Одеська, Херсонська, Закарпатська, Тернопільська, Львівська, Волинська, Рівненська та Хмельницька обласні ради. Реакцією Держкомпідприємництва стало те, що «інформація про дане порушення з боку органів місцевого самоврядування була передана до Адміністрації Президента та Кабінету Міністрів України». Також Урядовий уповноважений з питань дерегуляції господарської діяльності М. Бродський оцінив, що «після аналізу документів, ухвалених протягом 20 років органами місцевого самоврядування, буде скасовано близько 40% рішень сільських, селищних та міських голів і районних рад всіх рівнів». Така «оцінка» свідчить про брак компетентності, бо частка регуляторних актів складає не більше 10% від загальної кількості актів, прийнятих сільськими, селищними та міськими радами,

про які уповноважений з питань дерегуляції забув. Навіть на теоретичному рівні не можна було прогнозувати, що будуть скасовані понад 40% рішень сільських, селищних та міських голів, бо частка регуляторних актів у цих посадових осіб місцевого самоврядування не перевищує 1–3%. Подібна заява є фантазією людини, яка не уявляє сутності діяльності органів місцевого самоврядування та недостатньо обізнана із розподілом та виключною компетенцією місцевих рад, їх виконавчих органів та сільських, селищних, міських голів.

Таблиця 3

**Основні данні про хід прискореного перегляду, оприлюднені
Держкомпідприємництвом**

Показник	27.05.2011	30.05.2011	12.07.2011	14.10.2011
Кількість органів місцевого самоврядування	12155	12155	12108	12108
Кількість робочих комісій, тис.	7,8	9,272	11,1 (2,1 з порушенням)	12,1
Відсоток виконання вимоги щодо формування робочих комісій	64%	76%	92%	100%
Кількість переглянутих актів, тис.	1700,0	н/д	2100	н/д
Загальна кількість регуляторних актів, тис.	38,8	47,2	56,4	58,6
Відповідають принципам ДРП, тис.	14,7	20,2	23,4	23,2
Не відповідають принципам ДРП, тис.	2,9	3,0	3,6	35,4
Кількість прийнятих робочими комісіями рішень про скасування регуляторних актів, тис.	20,2	24,0	29,4	н/д
Кількість прийнятих робочими комісіями рішень про внесення змін до регуляторних актів, тис.	2,9	н/д	26,1 (з 32,9)	35,3
Загальний рівень виконання прискореного перегляду	н/д	н/д	н/д	99,87%

Аналітична довідка щодо виконання Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» була оприлюднена на офіційній веб-сторінці 27 травня 2011 р. У цій аналітичній довідці у стислому вигляді наведені основні норми закону, а також дії Держкомпідприємництва з його реалізації.

Найбільшу увагу під час громадського моніторингу реформи дерегулювання привернули порушення, виявлені Держкомпідприємництвом у діяльності органів місцевого самоврядування. Переліки регуляторних актів взагалі не були передані Держкомпідприємництву з Вінницької, Дніпропетровської та Херсонської областей. З порушенням термінів переліки регуляторних актів передали Київська, Кіровоградська, Одеська, Тернопільська, Хмельницька, Львівська, Полтавська, Рівненська обласні ради, Київська міська державна адміністрація та Севастопольська міська рада.

Запорізька обласна рада не подала до Держкомпідприємництва обґрунтування щодо віднесення регуляторних актів до відповідних переліків. Лише 4 з 22 обласних рад надали копії рішень про внесення змін чи скасування регуляторних актів (Дніпропетровська, Запорізька, Рівненська та Чернігівська). Однак, Дніпропетровська обласна рада взагалі не виявила у себе регуляторних актів та не проводила прискорений перегляд. А 8 обласних рад та Київська міська державна адміністрація взагалі не надали копії рішень про внесення змін чи скасування.

За даними Держкомпідприємництва, основною причиною порушення встановлених термінів став «тривалий період між сесіями обласних рад». Чому розробник законопроекту Держкомпідприємство не врахував цієї особливості, залишається загадкою. З 353 регуляторних актів обласних рад, до яких мали бути внесені зміни або прийняті рішення про скасування, до Держкомпідприємництва надійшло лише 94 копії таких рішень або 26,6%.

Не менша кількість порушень була зафіксована в діяльності місцевих державних адміністрацій. Так, до Держкомпідприємництва не надійшла зведена інформація за встановленою формою від Івано-Франківської, Львівської та Миколаївської областей. Від Дніпропетровської, Одеської, Полтавської, Хмельницької, Чернігівської облдержадміністрацій не було надано інформацію про хід прискореного перегляду на районному рівні. Навіть у звітах, що були своєчасно подані до Держкомпідприємництва містилися неточності, зокрема у звітах Закарпатської, Тернопільської, Харківської та Херсонської областей була невірно визначена кількість органів місцевого самоврядування, що також свідчить про певний брак кваліфікації працівників місцевих державних адміністрацій. Показовою стала ситуація з відсутністю будь-яких відомостей про хід прискореного перегляду у 226 (26,3% від загальної кількості) селищних та 3 748 (36,1% від загальної кількості) сільських радах. Зауважимо, що це дані оприлюднені через 16 днів після закінчення відведеного законодавством терміну, який сплив 11 травня 2011 р.

Так само проблему виконання законів в Україні розкриває ситуація із формуванням робочих комісій, яких на 27 травня 2011 р. було створено 7,8 тис. з необхідних 12 тис. (або 82%). Навіть з тих, робочих комісій, що були створені понад 1,2 тис. (або 16% від загальної кількості) були сформовані з порушенням встановлених законодавством строків. Найбільша кількість порушень була зроблена сільськими радами – 78%, селищними радами 7% та районними радам – 6%. Експерти ДОГО «ДКЕЦРП» пов'язують такі незадовільні показники сільських рад із неврахуванням розробником особливостей їх діяльності, браку ресурсів, відсутності доступу до мережі Інтернет тощо.

За даними Держкомпідприємництва понад 450 робочих комісій (або 6% від загальної кількості) працювали з порушенням порядку прискореного перегляду, визначеного законом. У чому полягало порушення в аналітичній довідці не зазначено. Держкомпідприємство лише для того, щоб не допускати порушення термінів, визначених у законі, чотири рази доповідав Кабінету Міністрів України та три рази звертався до голів обласних, Севастопольської міської ради та Київського міського голови.

Про недостатній рівень кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування свідчить той факт, що з понад 1,7 млн. переглянутих актів регуляторними було визнано лише 2,2% (рис. 10). У середньому на кожен орган місцевого самоврядування припадає 142 переглянутих нормативно-правових акти, з яких регуляторними є лише 3 або 4 акти. Тобто було переглянуто нормативну базу, що у 35,5 рази перевищує обсяги необхідної роботи. Таким чином, нездатність працівників органів місцевого самоврядування

відрізнити регуляторний акт від не регуляторного призвела до зайвого та необґрунтованого витрачання і без того обмежених ресурсів.

Частка нормативно-правових актів, переглянутих органами місцевого самоврядування

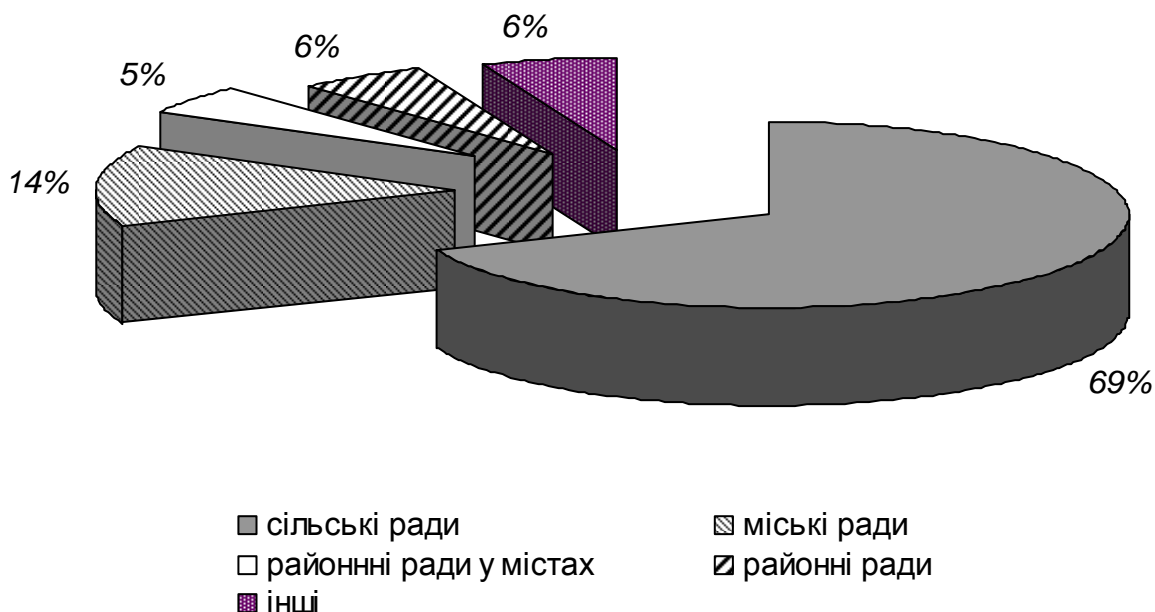


Рис. 10. Частка нормативно-правових актів, переглянутих органами місцевого самоврядування

На основі даних, оприлюднених в аналітичній довідці, фахівці Держкомпідприємництва зробили висновок, що виявлені порушення свідчать 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 на рівні органів місцевого самоврядування.

Основною причиною, за якою більша частина регуляторних актів органів місцевого самоврядування стало те, що «відбулися зміни у чинному законодавстві України, що регулює сферу господарської діяльності». Експерти ДОГО «ДКЕЦРП» з 2005 р. систематично наголошують на тому, що в органах місцевого самоврядування досить часто зустрічаються випадки, коли розробляються регуляторні акти на підставі документів, що зазнали змін або взагалі скасовані. Також в органах місцевого самоврядування відсутня практика постійного або періодичного перегляду бази виданих нормативно-правових актів, з метою приведення їх у відповідність до норм чинного законодавства, тобто їх актуалізація.

У попередніх розділах нами було наведено графік проведення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування у 2011 р. Згідно з цим графіком та термінами, встановленими законом основна фаза прискореного перегляду мала закінчитися 10 травня 2011 р. Аналізуючи звітну інформацію, розміщену у 2011 р. на офіційній веб-сторінці Держкомпідприємництва, експерти ДОГО «ДКЕЦРП» з'ясували, що основна фаза розпочалася якраз після того, як спливав відведений законодавством термін.

Так, згідно з оприлюдненими даними за станом на 27 травня 2011 р. робочі комісії були утворені лише у 64% органів місцевого самоврядування. До кінця місяця

(30 травня 2011 р.) цей показник збільшився до 76%. Станом на 12 липня 2011 р. (минуло 2 місяці з моменту закінчення перегляду) показник кількості сформованих робочих комісій склав 92%, з яких 2,1 тис. робочих комісій були сформовані із порушеннями. Лише станом на 14 жовтня 2011 р. показник кількості сформованих робочих комісій досяг 100%. Тобто, протягом 4 місяців після закінчення строків, відведених законом, в Україні продовжували формуватися 36% робочих комісій. Відтак постає питання, яким чином сформовані у жовтні робочі комісії виконали встановлені законодавством вимоги щодо проведення аналізу регуляторних актів.

Як видно з порівняльної таблиці, разом із збільшенням кількості робочих комісій збільшувалася й кількість переглянутих регуляторних актів, якщо у травні їх було переглянуто 1,7 млн., то у липні вже 2,1 млн. Так само зростала й кількість регуляторних актів з 38,8 тис. до 58,6 тис. (рис. 11).

Частка регуляторних актів у загальній базі нормативно-правових актів, прийнятих органами місцевого самоврядування

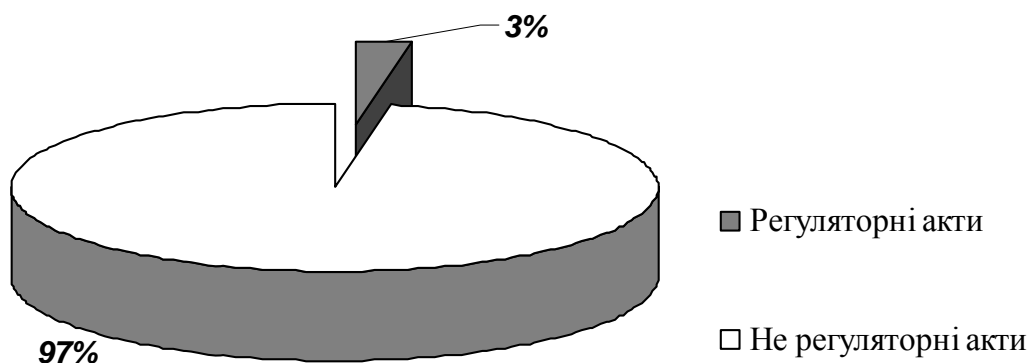


Рис. 11. Частка переглянутих нормативно-правових актів

Зауважимо, що саме кількість регуляторних актів була обрана в Україні критерієм ефективності реформи дерегулювання, відповідно встановлені Держкомпідприємництвом планові показники були успішно перевиконані. Однак на якість бізнес-клімату це не вплинуло, навпаки показники сприятливості бізнес-середовища почали стрімко знижуватися, й Україна досягла у цьому рейтингу свого історичного мінімуму – 152 позиція.

Окремої уваги заслуговує певне протистояння між Київською міською державною адміністрацією та Держкомпідприємництвом, яке стало найкращим прикладом, що віддзеркалив весь комплекс проблем реалізації прискореного перегляду регуляторних актів органів місцевого самоврядування в Україні у 2011 р. В аналітичній довідці від 27 травня 2011 р. Держкомпідприємництво констатував, що «положення Закону в частині необхідності приведення регуляторних актів у відповідність до принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в цілому залишилися невиконаними та проігнорованими органами місцевого самоврядування м. Києва».

На думку експертів ДОГО «ДКЕЦРП», важливою обставиною є те, що серед органів місцевого самоврядування Київська міська державна адміністрація має чи не найбільший штат працівників, свою офіційну веб-сторінку у мережі Інтернет, оприлюднює тексти прийнятих регуляторних актів у друкованих засобах масової інформації, знаходиться у місті де зареєстрована найбільша кількість інститутів громадянського суспільства, бізнес-асоціацій та суб'єктів господарювання, вищих

навчальних закладів та наукових установ. Штат Київської міської державної адміністрації укомплектований одними з найкращих випускників київських ВНЗ, які мають доступ до найактуальнішої бази нормативно-правових актів, проходять підвищення кваліфікації та можуть отримувати консультації у Міністерстві юстиції України. Таких «гарних» або подібних умов та ресурсного забезпечення немає у жодному з 460 міст України, відповідно «стартові умови» у Київській міській державній адміністрації були найкращими і, ураховуючи територіальну близькість Держкомпідприємства, знаходилися під «особливим контролем».

Слід звернути увагу на перелік порушень виявлений фахівцями Держкомпідприємства:

1). сформований робочою комісією перелік містив значну кількість безпідставно включених до нього актів, які згідно з методичними рекомендаціями Держкомпідприємства мали бути включені до переліку 2 та переліку 3;

2). значна кількість документів, що були включені до переліку 1 були прийняті без дотримання порядку підготовки регуляторного акта відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», що є безумовною підставою до віднесення таких регуляторних актів до переліку 3;

3). представники Держкомпідприємства брали участь у засіданнях робочої комісії та неодноразово висловлювали свої зауваження, просили вилучити частину регуляторних актів з переліку 1, натомість у відповідь Київською міською державною адміністрацією були надані «стислі обґрунтування», в яких було зазначено, що ці рішення та розпорядження є «регуляторними актами та відповідають чинному законодавству»;

4). серед актів, які були начебто прийняті для виконання Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» приведення регуляторних актів у відповідність з чинним законодавством містилися документи, прийняті у 2010 р., тобто ще до прийняття закону, що є нонсенсом.

Загальні показники такі: 61 акт включено до переліку 1 із них 41 включені до нього безпідставно (на думку фахівців Держкомпідприємства).

З 41 безпідставно включеного акта 21 навіть не відповідали визначенню терміна «регуляторний акт», наведеного у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Стосовно ще 3 документів – фахівці Держкомпідприємства не змогли встановити їх вплив на суб'єктів господарювання у зв'язку з тим, що тексти цих актів були відсутні у базі «Ліга» і не були додані до поданих переліків. Ще 7 документів, виявилися актами адміністрації, як органу виконавчої влади і відповідно не мали бути предметом перегляду. Один з актів включених до переліку 1, втратив чинність, а стосовно ще 8 було встановлено, що вони не узгоджуються з чинним законодавством.

Узагальнюючи виявлені у Київській міській державній адміністрації порушення, фахівці Держкомпідприємства констатували, «що реалізація заходів з проведення перегляду регуляторних актів у м. Києві мала фіктивний характер та не забезпечила приведення регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування м. Києва у відповідність із принципами державної регуляторної політики». Не зважаючи на такий негативний висновок на діяльність столичної влади, Держпідприємство відвітувало, що в інших органах місцевого самоврядування перегляд був проведений «на належному рівні».

Також Держкомпідприємство відвітувало, що впровадження в державі заходів з прискореного перегляду регуляторних актів дозволило:

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

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

– створило належні умови для здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, позитивний вплив від якої забезпечуватиме економічне зростання держави;

– зменшило регуляторний тиск на суб'єктів господарської діяльності шляхом спрощення процедур державного регулювання економіки та зменшення, пов'язаних з цим, фінансових та інших витрат підприємців».

Такі «досягнення» без перебільшення можна вважати вражаючими, якби тільки не одне але... А саме, що ці досягнення так і залишилися мрією, що не здійснилася. Насправді після цієї реформи відбулося погіршення бізнес-клімату, яке було зафіксовано у відомих міжнародних рейтингах.

VIII. ВІДМІННОСТІ РЕГУЛЯТОРНОГО ПРОЦЕСУ В ОРГАНАХ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Здійснення регуляторної діяльності має відбуватися у повній відповідності до процедур, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», у разі прийняття регуляторних актів із порушенням певних процедур – такі регуляторні акти підлягають скасуванню. Цим законом також встановлено відповідні вимоги до документів, які супроводжують регуляторну діяльність. Серед іншого передбачається відкритість усіх процесів підготовки проектів регуляторних актів та їх обговорення. У процесі здійснення регуляторної діяльності обов'язковому оприлюдненню підлягають такі документи:

- план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до нього (ст. 7);
- повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта (ст. 9);
- проект регуляторного акта (ст. 9);
- аналіз регуляторного впливу (ст. 9);
- офіційне оприлюднення прийнятого регуляторного акта (ст. 12);
- звіт про відстеження результативності (ст. 10);
- інформація про здійснення регуляторної діяльності (ст. 14).

Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731 серед іншого передбачено, що разом з нормативно-правовим актом до органу державної реєстрації подаються завірена копія рішення Держпідприємництва чи його територіального органу про погодження проекту регуляторного акта або копія рішення Урядового комітету з питань економічної політики та європейської інтеграції чи завірена копія рішення апеляційної регуляторної комісії про задоволення скарги головного розробника проекту регуляторного акта щодо відмови у погодженні проекту регуляторного акта (для регуляторних актів).

Також відповідно до п. 13 зазначеної постанови у державній реєстрації відмовляється якщо нормативно-правовий акт видано за наявності будь якої з обставин, визначених у частині першій ст. 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (на підставі повідомлення Держпідприємництва або його територіального органу). У випадку одержання повідомлення від Держпідприємництва або його територіального органу про виявлення будь якої обставини, визначеної у частині першій ст. 25 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», або повідомлення Держпідприємництва про зупинення дії регуляторного акта чи окремих його положень відповідно до частини восьмої ст. 28 зазначеного закону – рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта може бути скасовано. Таким чином забезпечується додатковий контроль, що повинен унеможливити прийняття регуляторних актів з порушенням передбаченої чинним законодавством процедури.

З метою належного виконання вимог закону всі регуляторні органи повинні були внести відповідні зміни до своїх регламентів, що передбачено Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації» від 11 грудня 1999 р. № 2263. Постановою Кабінету Міністрів України «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р. № 3, зокрема, передбачено оприлюднення усіх документів, які підготовлені в процесі здійснення регуляторної діяльності на офіційному веб-сайті регуляторного органу. Для належного виконання органами виконавчої влади вимог закону у ст. 18 викладено організаційні засади здійснення

державної регуляторної політики центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади.

На думку В.С. Куйбіди, місцевому самоврядуванню властиві ознаки як владних (державних), так і громадських інститутів, причому «суспільно державний характер інституту місцевого самоврядування робить його центральною ланкою в механізмі взаємодії громадського суспільства і держави». Також В.С. Куйбіда відмічає такі відмінності у характері влади: державна влада суверенна, здатна сама себе реформувати, місцеве самоврядування – влада підзаконна, яка діє в порядку і в межах, визначених їй через закон державною владою.

Організаційні засади здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування визначено у VI розділі Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Головною відмінністю процесу здійснення державної регуляторної політики місцевими державними адміністраціями від органів місцевого самоврядування є чітка регламентація регуляторної діяльності місцевих державних адміністрацій й визначення процедур, а також наявність трьох «фільтрів» на регіональному рівні, якими виступають: спеціально уповноважений орган з його територіальними представництвами, апеляційні регуляторні комісії та управління юстиції. Відповідно до затверджених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» обов'язкових процедур, які має виконати регуляторний орган під час розробки та прийняття регуляторних актів, є погодження проектів регуляторних актів із спеціально уповноваженим органом або його територіальними органами.

В.С. Куйбіда відзначив, що місцеве самоврядування по своїй природі суперечить державному диктату і може розвиватися тільки в умовах свободи. Більше того місцеве самоврядування і державне управління в рамках єдиної адміністративної системи несумісні, на думку В.С. Куйбіди, на це вказує Конституція України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування не входять у систему органів державної влади. На відміну від місцевих державних адміністрацій, які за своєю суттю є єдиначальними органами, органи місцевого самоврядування поєднують представницький орган влади – обласна, районна, міська, районна у місті, селищна, сільська рада та виконавчий – виконком відповідної (міської, селищної, сільської) ради й міський голова. Таким чином на рівні місцевого самоврядування маємо регуляторні органи двох типів: ради та виконавчі органи відповідних рад. Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» чітко визначені повноваження органів місцевого самоврядування щодо здійснення державної регуляторної політики. У ст. 31 визначені організаційні засади здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування, зокрема, сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради з метою реалізації покладених на них чинним законом повноважень у здійсненні ДРП можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань її реалізації або можуть покласти ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради (відповідальна постійна комісія). Таким саме правом наділені й виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад, які з метою реалізації покладених на них Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» повноважень у здійсненні державної регуляторної політики створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань її реалізації або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради, який ще називають –

відповідальний структурний підрозділ. Організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою здійснює відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради. Особливості організаційних засад здійснення державної регуляторної політики у системі місцевого самоврядування у місті Києві визначаються Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ». Алгоритм здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування, зокрема, радами наведено на рис. 12. На нашу думку, наведення алгоритму здійснення ДРП виконавчими

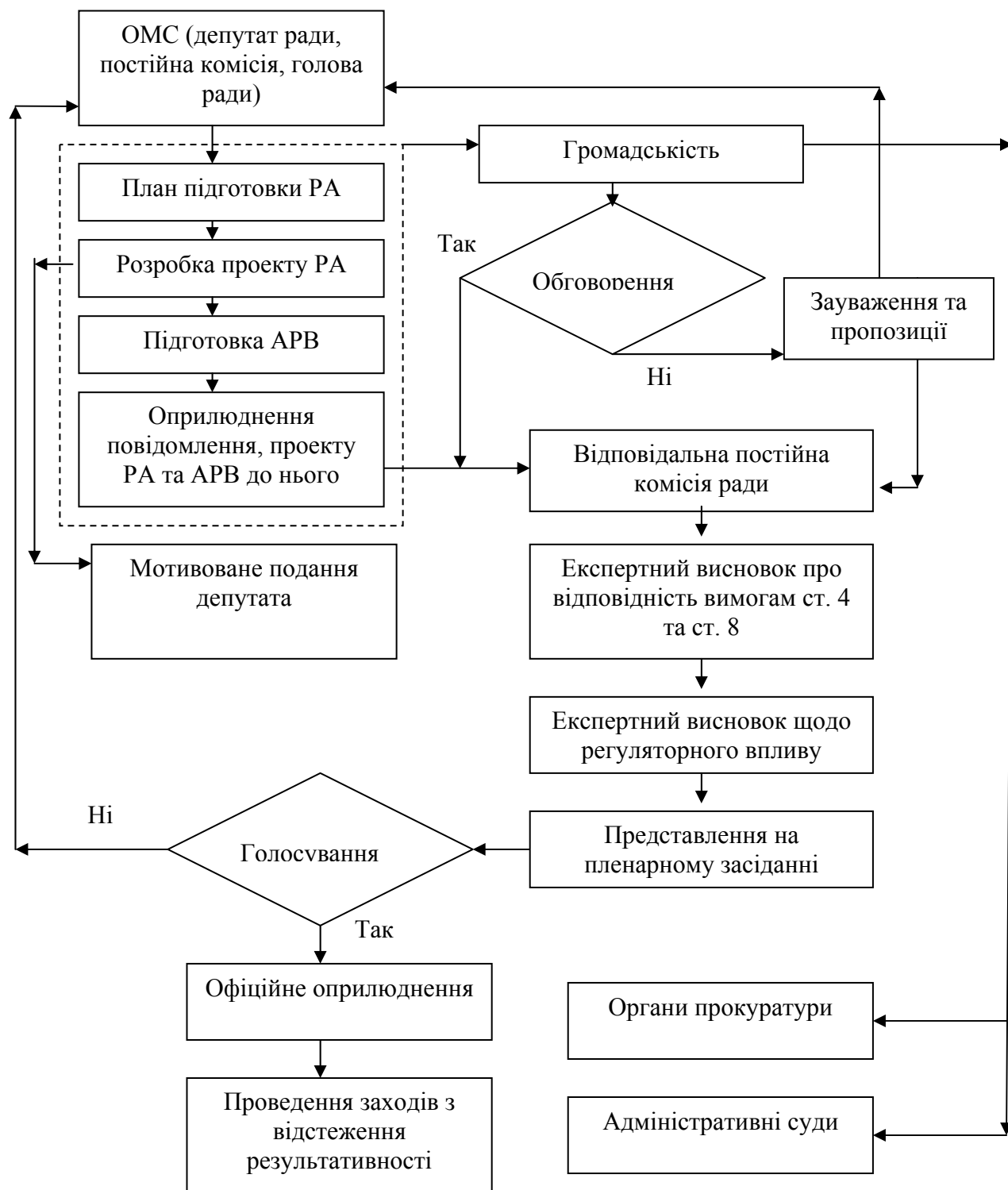


Рис. 12. Алгоритм здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування (радами)

комітетами рад недоцільно. Єдиною, але головною відмінністю між радами та їх виконавчими комітетами є відсутність «фільтру», тобто прийняття регуляторних актів відбувається без погодження зі спеціально уповноваженим органом або будь яким іншим органом, а також без отримання експертного висновку.

У ст. 32 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначені особливості планування діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування з підготовки проектів регуляторних актів, які полягають у тому, що планування діяльності сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється в рамках підготовки та затвердження планів роботи відповідних рад у порядку, встановленому Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та регламентами відповідних рад, з урахуванням вимог частин третьої та четвертої ст. 7 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Таким чином органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати не пізніше як у десятиденний строк після затвердження плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них у спосіб, передбачений ст. 13 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Чинним законодавством України передбачено, що у випадку, якщо орган місцевого самоврядування готує або розглядає проект регуляторного акта, який не внесений до затвердженого плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, цей орган місцевого самоврядування повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

Уже на цьому етапі є суттєва відмінність у плануванні регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Так, місцеві державні адміністрації зобов'язані затвердити свої плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року й оприлюднити не пізніше як у десятиденний строк після затвердження, тобто не пізніше 25 грудня поточного року. На відміну від місцевих державних адміністрацій органи місцевого самоврядування не мають законодавчо визначеного граничного строку до якого вони зобов'язані затвердити плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на наступний рік. Такий граничний строк може бути встановлений у регламенті відповідної обласної, районної, міської, районної у місті, селищної та сільської ради.

На даний час одним із найбільш поширених порушень процедури здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування є прийняття проектів регуляторних актів, які не внесено до затвердженого плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів відповідного органу. На наш погляд, є абсолютно логічним затвердження та оприлюднення планів діяльності з підготовки проектів регуляторних актів окремо обласною, районною, міською, районною у місті, селищною, сільською радами та виконавчими органами відповідних рад.

У ст. 33 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначено процедуру підготовки аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Відповідно до затвердженої процедури, у разі внесення на розгляд:

– сесії ради проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу відповідальна постійна комісія приймає рішення про направлення проекту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект;

– засідання виконавчого органу ради чи внесення на затвердження сільським, селищним, міським головою проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу цей проект повертається його розробникові на доопрацювання.

Також передбачено виключення, згідно з яким – за мотивованим поданням депутата ради, постійної комісії ради, голови районної або обласної ради відповідальна постійна комісія може прийняти рішення про забезпечення підготовки в порядку, встановленому частинами другою та третьою ст. 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту регуляторного акта, внесеного цим депутатом ради, постійною комісією ради, головою районної або обласної ради. У такому випадку аналіз регуляторного впливу не готується, а експертний висновок щодо регуляторного впливу готується відповідно до вимог ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яка регламентує порядок підготовки аналізу регуляторного впливу. Таким чином проблема неузгодженості інституційного забезпечення здійснення державної регуляторної політики, описана у другому розділі, є актуальною не лише для центральних та місцевих органів виконавчої влади, але й для органів місцевого самоврядування. Наявність подібного виключення, а також додаткових документів (експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту регуляторного акта), методики підготовки, форми складання яких не затверджені чинними нормативно-правовими актами, призводить до багатьох проблем під час практичного здійснення ДРП, обумовлює імітацію виконання вимог чинного законодавства та не забезпечує дотримання регуляторними органами принципів державної регуляторної політики.

У ст. 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» визначені особливості розгляду сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою проектів регуляторних актів. Зокрема, передбачено, що кожен проект регуляторного акта, що внесений на розгляд до сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, подається до відповідальної постійної комісії для вивчення та надання висновків про відповідність проекту регуляторного акта вимогам ст. 4 та ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Також відповідальна постійна комісія забезпечує підготовку експертного висновку щодо регуляторного впливу внесеного проекту регуляторного акта. Варто зауважити, що порядок та строки підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу внесених проектів регуляторних актів встановлюються регламентами відповідних рад.

На підставі аналізу регуляторного впливу, яким супроводжувався проект регуляторного акта при його внесенні на розгляд сесії відповідної ради, а також експертного висновку щодо регуляторного впливу цього проекту відповідальна постійна комісія готує свої висновки про відповідність проекту регуляторного акта вимогам ст. 4 та ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Висновки відповідальної постійної комісії передаються для вивчення до постійної комісії, до сфери відання якої належить супроводження розгляду проекту регуляторного акта у відповідній раді (головна постійна комісія), за винятком випадків, коли відповідальна постійна комісія є головною постійною комісією. Чинним законом також передбачено, що під час представлення на пленарному засіданні сесії ради проекту регуляторного акта голова відповідальної постійної комісії доповідає висновки цієї

постійної комісії про відповідність проекту регуляторного акта вимогам ст. 4 та ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

У ст. 35 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено особливості оприлюднення проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, з метою одержання зауважень і пропозицій. Відповідно до вимог цієї статті оприлюднення з метою одержання зауважень і пропозицій проектів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, має бути здійснено до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові. Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, та відповідного аналізу регуляторного впливу надаються фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями розробникові цього проекту та головній постійній комісії ради. Також, за рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради передбачена можливість оприлюднення проектів регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради, а також можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які були оприлюднені до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради.

У ст. 36 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено особливості прийняття регуляторних актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування, зокрема, регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування, якщо наявна хоча б одна з таких обставин:

- відсутній аналіз регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачених законодавством заходів для припинення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями.

У ст. 37 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено особливості відстеження результативності та перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Відповідно до вимог зазначеної статті, виконання заходів із відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими та районними у містах радами, забезпечується виконавчими органами відповідних рад. Виконання заходів із відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих районними та обласними радами, забезпечується виконавчим апаратом відповідних рад, а у разі якщо рішеннями районних, обласних рад повноваження щодо забезпечення виконання заходів з відстеження результативності цих регуляторних актів делеговано відповідно районним або обласним державним адміністраціям – районними, обласними державними адміністраціями. Виконання заходів із відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих сільськими, селищними, міськими головами, забезпечується виконавчими органами сільської, селищної, міської ради визначеними для виконання цих заходів відповідними сільськими, селищними, міськими головами.

У ст. 38 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено процедуру заслуховування радами звітів про здійснення державної регуляторної політики, згідно з якою сільська, селищна, міська,

районна у місті рада заслуховує щорічний звіт сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної сільської, селищної, міської, районної у місті ради. Районна, обласна рада заслуховує щорічний звіт голови районної, обласної ради про здійснення державної регуляторної політики виконавчим апаратом відповідної ради. Відповідальна постійна комісія відповідної ради готує і попередньо розглядає питання щодо звітів сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної та обласної ради про здійснення державної регуляторної політики у частині, що віднесена законом до компетенції постійних комісій рад. Щорічні звіти сільського, селищного, міського голови, голови районної у місті, районної та обласної ради оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації рад, які заслуховують відповідні звіти, а у разі їх відсутності – в інших місцевих друкованих засобах масової інформації.

Взаємовідносини між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у сфері здійснення державної регуляторної політики чітко не визначені у чинному законодавстві та у підзаконних актах. Натомість Конституцією України та Законом України «Про місцеві державні адміністрації» визначено, що місцеві державні адміністрації здійснюють нагляд та контроль за дотримання законодавства на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Зважаючи на незадовільний стан здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування, систематичне прийняття регуляторних актів з порушенням встановленої чинним законодавством процедури, недотримання в процесі здійснення регуляторної діяльності принципів державної регуляторної політики доцільно переглянути повноваження місцевих державних адміністрацій у сфері здійснення державної регуляторної політики. На даний час, у межах делегованих повноважень місцеві державні адміністрації здійснюють заходи з розробки, прийняття та відстеження результативності регуляторних актів, разом з тим незабезпечений контроль та нагляд з боку місцевих державних адміністрацій за регуляторною діяльністю органів місцевого самоврядування.

Сучасна система взаємовідносин органів місцевого самоврядування з органами державної влади у процесі здійснення державної регуляторної політики визначається чинним розподілом повноважень, які на даний час не передбачають зовнішнього контролю за регуляторною діяльністю органів місцевого самоврядування (наприклад, з боку районних або обласних державних адміністрацій), що призводить до прийняття регуляторних актів з порушенням встановленої процедури або таких, що не відповідають принципам державної регуляторної політики. Зважаючи на важливість державної регуляторної політики у розвитку економіки, створення сприятливого бізнес-клімату та інвестиційного іміджу, існуюча зараз система довела свою неспроможність. На порядку денному постала проблема вдосконалення реалізації державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування, яку неможливо розв'язати без внесення змін до існуючого порядку. Певним чином це призведе до обмеження автономії органів місцевого самоврядування натомість забезпечить сталий розвиток. Зазвичай застосування саморегулювання забезпечує підвищення виконуваності вимог чинного законодавства, яке не підтвердилося на рівні органів місцевого самоврядування. Наприклад, коли органи державної влади передають керування саморегульованими організаціям замість послаблення навпаки збільшується рівень контролю з боку органів державної влади. У свою чергу саморегульовані організації намагаються забезпечити максимальне дотримання вимог чинного законодавства в повній мірі аби не позбутися свого статусу та місця.

Належне здійснення державної регуляторної політики органам місцевого самоврядування неможливе без існування чіткого та логічного механізму, який забезпечував би дотримання органами місцевого самоврядування принципів та процедур

державної регуляторної політики під час здійснення їхньої регуляторної діяльності. Важливу функцію в механізмі здійснення державної регуляторної політики центральними та місцевими органами виконавчої влади виконують Міністерство юстиції та Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва. Ураховуючи, що сучасний механізм здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування не містить додаткових «фільтрів», які забезпечують контроль за дотриманням регуляторними органами принципів та процедур державної регуляторної політики, а кількість й активність громадських організацій на місцевому рівні залишається недостатньою доцільно розширити повноваження місцевих державних адміністрацій шляхом їх доповнення у частині здійснення перевірки регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування на відповідність вимогам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

ІХ. ІНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПРИСКОРЕНОГО ПЕРЕГЛЯДУ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

Ураховуючи позитивний закордонний досвід застосування «регуляторної гільйотини» для покращення бізнес-клімату та формування позитивного інвестиційного іміджу країни, було б цілком доцільним зробити припущення, що проведення «регуляторної гільйотини» дозволить не лише покращити регуляторний клімат або регуляторну базу шляхом скасування неефективних регулювань, внесення змін або приведення у відповідність до принципів державної регуляторної політики, але й створить передумови для того, щоб у майбутньому не виникали подібні ситуації із прийняттям безсистемних, неузгоджених регуляторних актів та таких, що не відповідають принципам державної регуляторної політики або приймаються із порушенням встановленої чинним законодавством процедури.

Перевагою України є те, що на законодавчому рівні запроваджено регуляторний менеджмент. Тобто, ще на етапі розробки проекту регуляторного акта його розробник вже має знати про можливі позитивні та негативні наслідки, а також про можливі ризики та вплив зовнішніх факторів, які можуть суттєво вплинути на дію регуляторного акта.

Прискорений перегляд, якби в Україні він відбувався без відхилень від технології визначеної її розробниками, дозволив би:

- зменшити кількість державних регулювань у сфері господарської діяльності;
- забезпечити узгодженість та послідовність нормативно-правових актів, прийнятих усіма органами влади у різних сферах;
- створити єдиний та вичерпний реєстр чинних регуляторних актів;
- створити систему, що не дозволить включати до єдиного реєстру регуляторні акти, прийняті з порушеннями або таких, які не відповідають принципам державної регуляторної політики;
- створити передумови для неухильного виконання органами влади Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;
- створити реальні приклади взаємодії бізнесу, влади та громадськості у розв'язанні актуальних проблем;
- налагодити системну співпрацю бізнес-асоціацій з органами влади на етапі розробки проектів регуляторних актів;
- змінити існуючий формальний підхід до виконання процедур державної регуляторної політики державними службовцями;
- акцентувати увагу розробників регуляторних актів на першочерговому та неухильному дотриманні принципів державної регуляторної політики;
- інституалізувати механізми громадського контролю за регуляторною діяльністю органів влади;
- покращити бізнес-клімат у країні;
- сформувати прозору та передбачувану регуляторну базу;
- створити передумови для формування позитивного інвестиційного іміджу України.

Нажаль, навіть той нетиповий факт, що, на відміну від усіх інших країн, в Україні «регуляторну гільйотину» застосовують утретє, це не вплинуло на суттєве покращення бізнес-клімату. Узагалі вистачає й одного разу, коли за результатами реформи створюється спеціальна система. У нашому випадку ані у 2005 р., ані у 2008 р., ані у 2011 р. подібної системи створено не було. Зокрема, в Україні відсутній єдиний реєстр регуляторних актів. Тобто, без створення подібної системи існуюча ситуація буде

повторюватися постійно й вимагатиме проведення кожного разу нової «регуляторної гільйотини». Кожен регуляторний акт може завдавати значної шкоди як на локальному рівні (окремого села, селища, міста), так і на регіональному та державному рівнях.

Таким чином, не усунуто причину, яка призводить до «захарщення» регуляторної бази непотрібними, дублюючими, неузгодженими, суперечливими регуляторними актами. А український досвід проведення реформ вражає втраченими можливостями.

ВИСНОВКИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ГРОМАДСЬКОГО МОНІТОРИНГУ

В аналітичному звіті наведено результати громадського моніторингу реформи дерегулювання господарської діяльності, що була проведена в Україні протягом 2011 р. Завдяки громадському моніторингу реформи дерегулювання було проведено комплексний та всебічний аналіз процесу підготовки та проведення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, а також надана оцінка успішності реформи.

1. Проведення регуляторних реформ, зазвичай, призводить до поліпшення бізнес-клімату в країні та сприяє створенню позитивного інвестиційного іміджу. Певним чином проведення регуляторних реформ стало стандартом як для країн з розвинутою економікою, так і для країн, що розвиваються та намагаються зайняти своє місце на одному шаблі із найбільш розвинутими країнами світу. ОЕСР розробила відповідні рекомендації та щорічно звітує про кількість і якість регуляторних реформ, яких протягом 2011 р. було проведено понад 250. Найбільш успішними країнами у проведенні регуляторних реформ минулого року стали: Марокко, Молдова, колишня Югославська Республіка Македонія, Сан-Томе та Принсіпі, Латвія, Кабо-Верде, Сьєрра-Леоне, Бурунді, Соломонові Острови, Республіка Корея, Вірменія та Колумбія. Важливим є те, що переважна більшість із перелічених країн є країнами із низьким або нижче середнього рівнем доходу. Така популярність подібних реформ у країнах, що розвиваються, свідчить про значний потенціал для створення сприятливих умов для бізнесу й зростання національної економіки за умови успішної реалізації подібних реформ. Також у країнах із низьким або нижче середнього рівнем доходу понад 40% регуляторних реформ покращують діяльність таких інститутів, як суди, кредитні бюро, а також режими розв'язання неплатоспроможності.

2. Прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, став основною складовою, широко анонсованою, реформи дерегулювання в Україні у 2011 р. Подібний метод в Україні вже застосовувався у 2005 р. та 2008 р. для перегляду регуляторних актів, прийнятих центральними та місцевими органами виконавчої влади. На відміну від закордонного досвіду застосування «регуляторної гільйотини», в Україні не були забезпечені системність та узгодженість даної реформи, яка розтяглася на 6 років та не призвела до покращення якості державних регулювань і поліпшення бізнес-клімату та формування позитивного інвестиційного іміджу.

3. Характерною рисою українського досвіду проведення реформи дерегулювання із застосуванням методу «регуляторної гільйотини» є погіршення умов ведення бізнесу, що суперечить усталеній світовій практиці. Українська влада не забезпечила виконання завдання визначеного у підрозділі «Дерегуляція та розвиток підприємництва» Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», а саме: поліпшення бізнес-клімату в Україні. Індикатором успіху у досягненні Україною цієї амбітної мети було підвищення позиції України в міжнародному рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу – 2012» за простотою ведення бізнесу на 40 позицій, зі 142-го на 102-е місце зі 183 країн. Однак, згідно із звітом Світового банку за 2012 р. Україна зайняла 152 позицію у рейтингу, що стало своєрідним рекордом, бо є найгіршим показником за всю історію України. За цим міжнародним рейтингом Україна порівняно з 2006 р. втратила 28 позицій. На даний час ми за цим показником поступаємося Алжиру (148); Гамбії (149); Буркіна-Фасо (150); Ліберії (151).

4. Під час проведення реформи дерегулювання у 2011 р. українська влада не забезпечила належного інституційного та організаційного забезпечення, що призвело до виникнення таких інституційних пасток, як: формальне виконання, імітація, ігнорування та

5. Методичне забезпечення представлене Держкомпідприємництвом для організації діяльності робочих комісій у 2011 р. не мало жодних суттєвих відмінностей від методичного забезпечення розробленого у 2005 р. Але навіть це не дозволило Держкомпідприємництву завчасно затвердити та оприлюднити ці методичні рекомендації. Відповідний закон набрав чинності 11 січня 2011 р., а методичні рекомендації щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів і методичні рекомендації щодо проведення аналізу регуляторних актів були затверджені наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва лише 13 січня 2011 р. Зазначений вище факт свідчить про неготовність Держкомпідприємництва до координації проведення прискореного перегляду в Україні та віддзеркалює ще одну проблему – систематичне невиконання термінів проведення прискореного перегляду.

6. Проблеми недотримання встановлених у законі термінів стали особливо відчутними під час формування робочих комісій з прискореного перегляду регуляторних актів. Відповідно до вимог закону останній термін створення робочих комісій з прискореного перегляду регуляторних актів в органах місцевого самоврядування було встановлено 16 січня 2011 р. Таким чином, згідно з затвердженою методикою протягом 3 днів мали бути утворені робочі комісії в 458 міських, 886 селищних і 10 279 сільських радах, що було неможливим, особливо враховуючи обмежений доступ до мережі Інтернет у сільській місцевості. Так, у понад 1 200 органів місцевого самоврядування з 15 областей, міст Києва та Севастополя створення робочих комісій відбулося з порушенням встановлених строків. А понад 450 робочих комісій взагалі працювали з порушенням порядку прискореного перегляду регуляторних актів. Відтак, запізнення зі створенням робочих комісій, призвело до порушення й інших, визначених у законі термінів.

7. До несприятливих факторів, що суттєво вплинули на результативність проведення прискореного перегляду регуляторних актів, слід віднести малий досвід роботи значної кількості міських, селищних та сільських голів і депутатів відповідних рад, які обійняли свої посади після 31 жовтня 2010 р. Переважна частина новообраних депутатів та посадових осіб місцевого самоврядування не встигли пройти фахову підготовку або підвищення кваліфікації з питань здійснення державної регуляторної політики. Цей фактор мав суттєвий вплив, тому що члени робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів не могли чітко визначити чи є нормативно-правовий акт регуляторним, чи ні. Як наслідок, рішення про віднесення нормативно-правового акта до переліків регуляторних актів відбувалося, переважно, без відповідного обґрунтування. Проблемою, що заважала органам місцевого самоврядування належним чином виконати Закон України

8. Запропонована Держкомпідприємництвом технологія прискореного перегляду є «наново сконструйованим велосипедом» із багатьма «дитячими хворобами», що притаманні не апробованим на практиці інструментам. У цьому контексті незрозумілою залишається відмова України від застосування апробованого у багатьох країнах світу методу “Regulatory Guillotine™” запатентованого компанією «Jacobs and Associates». У даному конкретному випадку, під час адаптації до вітчизняних реалій, були втрачені найбільш важливі елементи методу «регуляторна гільйотина», що призвело до негативних наслідків. Єдине, що було запозичено українською владою беззастережно це швидкість. За цим критерієм Україні належить світове лідерство. Подібні реформи із такою швидкістю та з таким масштабом як в Україні більше не проводилися ніде у світі.

9. Члени робочих комісій мали перевірити дотримання органами місцевого самоврядування встановлених чинним законодавством процедур прийняття регуляторних актів. Для цього всі члени робочих комісій мали досконало знати основні положення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV та Методику проведення аналізу впливу регуляторного акта, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11 березня 2004 р. № 308. Однак, саме в органах місцевого самоврядування регуляторні акти приймалися з порушенням встановленої в законодавстві процедури: без обов’язкового планування, підготовки аналізу регуляторного впливу, оприлюднення проекту з метою одержання зауважень і пропозицій, систематичного відстеження результативності регуляторного акта. Тобто особи, що приймали регуляторні акти із порушенням встановленої процедури, мали перевірити, чи була дотримана обов’язкова процедура підготовки проекту регуляторного акта. Так, згідно з даними Держкомпідприємництва, 62 % регуляторних актів робочі комісії визнали такими, що не відповідають принципам державної регуляторної політики. При цьому робочі комісії прийняли рішення про скасування 87 % регуляторних актів, з тих, що не відповідають принципам державної регуляторної політики. Стосовно решти 13 % були прийняті рішення про внесення змін з метою приведення цих регуляторних актів у відповідність до чинного законодавства.

10. Відповідно до методичних рекомендацій щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів для забезпечення ефективності діяльності цих комісій рекомендувалося включити до складу кожної з таких робочих комісій не менше половини представників об’єднань суб’єктів господарювання, об’єднань роботодавців, об’єднань споживачів та представників наукових установ. До складу робочої комісії мали включатися переважно перші особи таких об’єднань. Також у рекомендаціях висувалися вимоги до кандидатів у члени робочої комісії (експертів, науковців, юристів), зокрема:

- зазначена категорія членів робочої комісії повинна залучатися з наукових установ або підприємств, юридичних фірм, консалтингових, аудиторських компаній тощо;
- досвід практичної діяльності у відповідній сфері;
- досвід участі в громадських заходах: робочих комісіях, круглих столах, конференціях.

Водночас проведений нами аналіз новообраних сільських голів у Дніпропетровській області засвідчив, що навіть на цю найвищу посаду були обрані люди без вищої освіти. А в селах зазвичай не розміщуються наукові установи або підприємства, юридичні фірми, консалтингові, аудиторські компанії тощо. Тобто під час розробки Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» не були враховані особливості притаманні органам місцевого самоврядування, їх невисокий кадровий потенціал та низький рівень матеріального забезпечення, а також можливості виконання значного обсягу фахової роботи не підготовленими людьми у короткий строк. Таким чином, встановлена в Законі України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» межа у 90 днів стала нереальною для проведення такого обсягу роботи. За кордоном на проведення подібних реформ відводять від 12 до 18 місяців, що дозволяє проводити реформу більш узгоджено та систематизовано, без створення нових прогалин у законодавстві.

11. Відповідно до методичних рекомендацій щодо проведення аналізу регуляторних актів, усі органи місцевого самоврядування мали забезпечити робочу комісію з прискореного перегляду регуляторних актів повним переліком чинних регуляторних актів, які були видані цим органом, а також за вимогою робочої комісії забезпечити текстами та необхідними, пов'язаними з цими регуляторними актами, документами, якщо такі відсутні у вільному доступі членів робочої комісії. Однак навіть за умови включення до складу робочої комісії 5 – 6 осіб, виготовлення копій з усіх регуляторних актів, а також усієї супровідної документації (копії плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, копії повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій, аналізу регуляторного впливу, звіту про результати базового, повторного та періодичного відстеження результативності регуляторного акта) є малоздійсненним в умовах сільської ради, зважаючи на їх обмежені ресурси.

12. Факторами, що негативно вплинули на проведення прискореного перегляду, стали:

- невиправдано скорочений термін проведення прискореного перегляду;
- недостатній рівень кваліфікації кадрів;
- відсутність належного матеріально-технічного забезпечення органів місцевого самоврядування;
- значний обсяг документів, що мають бути переглянуті в процесі проведення «регуляторної гільйотини»;
- відсутність об'єднань підприємців, наукових установ та профільних громадських організацій у селах, селищах та малих містах;
- брак досвідчених фахівців з упровадження державної регуляторної політики в «третьому секторі».

13. Незважаючи на значні проблеми, що виникли вже на початку проведення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, 14 жовтня 2011 р. Держкомпідприємництво відзвітував про успішне закінчення реформи (на 99,87%). Так, згідно з оприлюдненими даними було створено 12,1 тис. робочих комісій. Переглянуто більше ніж 58,6 тис. регуляторних актів, з яких лише 23,2 тис. відповідали принципам державної регуляторної політики. Решта 35,4 тис. регуляторних актів були, або скасовані або до них були внесені зміни, що дозволили привести такі регуляторні акти у відповідність чинному законодавству.

Основними причинами скасування регуляторних актів стало:

- прийняття регуляторних актів з порушенням встановленої чинним законодавством процедури (68%);

- невідповідність положень регуляторних актів вимогам вищої юридичної сили або прийняття таких актів із перевищенням власних повноважень (19%);
- економічна недоцільність та необґрунтованість існування регуляторних актів (13%).

Такі результати прискореного перегляду регуляторних актів свідчать про системні проблеми з виконанням чинного законодавства у сфері здійснення державної регуляторної політики й розвитку підприємництва, що унеможлиблює подальшу належну реалізацію регуляторної реформи в Україні та здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

14. Відсутність систематизованої роботи з підготовки проектів регуляторних актів та здійснення державної регуляторної політики відповідно до вимог чинного законодавства призводить до прийняття економічно необґрунтованих або недоцільних регуляторних актів. Поширеним є прийняття органами місцевого самоврядування регуляторних актів без проведення обов'язкових процедур: планування, підготовки аналізу регуляторного впливу, винесення проекту й аналізу регуляторного впливу на громадське обговорення, проведення заходів із відстеження результативності регуляторних актів. Іншою «технологією», що набула поширення в органах місцевого самоврядування стала «імітація» виконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Так, деякі органи місцевого самоврядування виконують підготовку аналізу регуляторного впливу суто формально, без наведення обов'язкових елементів, зокрема: не визначається проблема і цілі державного регулювання; не розглядаються можливі альтернативні способи розв'язання проблеми; не описується механізм, за допомогою якого планується розв'язати проблему; відсутній аналіз вигід і витрат від запровадження регуляторного акта; не обґрунтовується строк прийняття регуляторного акта; не визначаються показники результативності регуляторного акта. У місцевих радах не створені профільні депутатські комісії, що відповідають за реалізацію державної регуляторної політики, або такі комісії не виконують функції, передбачені чинним законодавством, зокрема щодо підготовки експертних висновків про регуляторний вплив та про відповідність регуляторного акта вимогам ст. 4 та ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Загальний висновок за результатами громадського моніторингу: реформа дерегулювання підприємницької діяльності шляхом проведення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, зазнала в Україні фіаско. Стратегічні прорахунки під час підготовки Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування», неврахування особливостей місцевого самоврядування, як суб'єкта регуляторної діяльності, відсутність реальних даних про масштаби проблеми, ігнорування «інституційних пасток» призвели до того, що за результатами проведення реформи не лише не вдалося покращити вітчизняний бізнес-клімат, навпаки відбулося його погіршення. Також після реформи не були створені інституційні та організаційні основи для запобігання виникненню подібної проблеми у майбутньому.

Етапи проведення регуляторної реформи в Україні

(на основі розробленої періодизації процесу формування інституційного забезпечення регуляторної реформи в Україні)

Етап	Період	Інституційне забезпечення	Характеристика етапу
Формування регуляторної бази (підготовчий)	1990-1997	Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. № 55-ХІІ. Закон УРСР від 3 серпня 1990 р. № 142- ХІІ «Про економічну самостійність Української РСР» Концепція і Програма переходу Української РСР до ринкової економіки від 1 листопада 1990 р. Указ Президента України від 29 липня 1997 р. № 737/97 «Про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва»	Створення передумов та організації відповідальної за проведення регуляторної реформи
I	1998-1999	Указ Президента України від 3 лютого 1998 р. № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» Указ Президента України від 3 липня 1998 р. № 817/98 «Про деякі заходи щодо дерегулювання підприємницької діяльності» Указ Президента України від 3 липня 1998 р. № 727/98 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва»	Запровадження дерегулювання
II	2000-2002	Указ Президента України від 22 січня 2000 р. № 89/2000 «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» Постанова Кабінету Міністрів України від 31 липня 2000 р. № 1182 «Про процедури підготовки регуляторних актів» Постанова Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 р. № 767 «Про методологію обґрунтування проектів регуляторних актів».	Запровадження єдиної державної регуляторної політики
III	2003-2004	Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 р. № 226 «Про затвердження Положення про апеляційну регуляторну комісію»	Законодавче закріплення державної регуляторної політики та поширення процедур на органи місцевого самоврядування

		<p>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 березня 2004 р. № 152-р «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади»</p> <p>Указ Президента України від 24 квітня 2004 р. № 477/2004 «Про зміни та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України»</p>	
IV	2005	<p>Указ Президента України від 12 травня 2005 р. № 779/2005 «Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва</p> <p>Указ Президента України від 1 червня 2005 р. № 901/2005 «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики»</p> <p>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 липня 2005 р. № 272-р «Про деякі заходи щодо приведення регуляторних актів у відповідність із принципами державної регуляторної політики»</p> <p>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2005 р. № 321-р «Про першочергові заходи щодо поліпшення стану справ із прискореного перегляду регуляторних актів та вдосконалення реєстраційної і дозвільної процедури»</p> <p>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2005 р. № 391-р «Про подальші заходи щодо здійснення державної регуляторної політики»</p>	Проведення прискореного перегляду регуляторних актів за методом «регуляторна гільйотина»
V	2006-2007	<p>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 січня 2006 р. № 13-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації державної регуляторної політики на 2006 рік»</p>	Здійснення державної регуляторної політики, проведення систематизації та узгодження регуляторної бази
VI	2008-2009	<p>Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 червня 2008 р. № 824-р «Про заходи з проведення перегляду регуляторних актів з питань землекористування, будівництва та туризму»</p>	Здійснення державної регуляторної політики, проведення систематизації та узгодження регуляторної бази

VII	2010 – до сьогодні	<p style="text-align: center;">Закону України від 14 грудня 2010 р. № 2784-IV «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування»</p>	<p style="text-align: center;">Приведення регуляторних актів прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування у відповідність із принципами державної регуляторної політики</p>
-----	--------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Статистична інформація про органи місцевого самоврядування

Назва регіону (Автономна Республіка, області, міста)	Кількість											
	районів сільських	районів у містах	міст всього	міста обласного значення	міста районного значення	міст з районним поділом	селищ міського типу	сільських населених пунктів	селищ	сіл	селищних рад	сільських рад
Автономна Республіка Крим	14	3	16	11	5	1	56	948	35	913	38	243
Вінницька область	27	–	18	6	12	–	29	1461	133	1328	28	661
Волинська область	16	–	11	4	7	–	22	1054	–	1054	22	379
Дніпропетровська область	22	18	20	13	7	3	46	1435	63	1372	40	288
Донецька область	18	21	52	28	24	4	131	1118	196	922	81	253
Житомирська область	23	2	12	5	7	1	43	1613	20	1593	40	579
Закарпатська область	13	–	11	5	6	–	19	579	–	579	19	307
Запорізька область	20	7	14	5	9	1	22	915	44	871	22	263
Івано-Франківська область	14	–	15	5	10	–	24	765	20	745	24	477
Київська область	25	–	26	13	13	–	30	1126	5	1121	30	605
Кіровоградська область	21	2	12	4	8	1	27	995	19	976	27	376
Луганська область	18	4	37	14	23	1	109	781	103	678	89	206
Львівська область	20	6	44	9	35	1	34	1850	1	1849	34	633
Миколаївська область	19	4	9	5	4	1	17	894	74	820	17	287
Одеська область	26	4	19	7	12	1	33	1125	22	1103	32	439
Полтавська область	25	5	15	5	10	2	21	1810	15	1795	21	467
Рівненська область	16	–	11	4	7	–	16	1000	3	997	16	338
Сумська область	18	2	15	7	8	1	20	1466	55	1411	20	384
Тернопільська область	17	–	18	1	17	–	17	1023	1	1022	17	580
Харківська область	27	9	17	7	10	1	61	1680	138	1542	60	381
Херсонська область	18	3	9	3	6	1	31	658	80	578	30	259
Хмельницька область	20	–	13	6	7	–	24	1414	5	1409	24	568
Черкаська область	20	2	16	6	10	1	15	824	101	723	15	525
Чернівецька область	11	3	11	2	9	1	8	398	–	398	8	252
Чернігівська область	22	2	16	3	13	1	29	1482	60	1422	28	525
м Київ	–	10	1	–	–	1	–	–	–	–	–	–
м Севастополь	–	4	2	–	1	1	1	29	1	28	1	4
Всього по Україні	490	111	460	178	280	25	885	28443	1194	27249	783	10279

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вплив діяльності органів місцевого самоврядування Дніпропетровської області на розвиток підприємництва : аналіт. звіт / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, Н. В. Стаднічук [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : МОНОЛІТ, 2011. – 170 с.
2. Зведена інформація про виконання Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» (станом на 30.05.2011). – Режим доступу : www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=201383&cat_id=185968.
3. Інформація про стан реалізації державної регуляторної політики. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua/kompred>.
4. Літвінов О. В. Досвід упровадження «регуляторної гільйотини» в Україні / О. В. Літвінов // Держ. упр.: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – К. : НАДУ, 2005. – № 2. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2.
5. Літвінов О. Регуляторна гільйотина: недоліки та переваги / Олексій Літвінов // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 27 – 35.
6. Літвінов О. Удосконалення законодавчого забезпечення державної регуляторної політики / Олексій Літвінов // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 4 (30). – С. 209 – 219.
7. Літвінов О. Досвід проведення регуляторних реформ у державах-членах ЄС: рекомендації для України / Олексій Літвінов // Акт. пробл. європ. та євроатл. інтеграції України : матеріали 3-ї регіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 18 трав. 2006 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – С. 29 – 34.
8. Літвінов О. В. Актуальні проблеми здійснення державної регуляторної політики в Україні / О. В. Літвінов // Держ. упр. та місц. самоврядування : тези VIII міжнар. наук. конгресу, Харків, 27 – 28 берез. 2008 р. – Х. : Магістр, 2008. – С. 42 – 44.
9. Ляпін Д. Удосконалення системи державного управління як чинник належного виконання законодавства в Україні / Дмитро Ляпін, Олексій Літвінов // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3 (25). – С. 135 – 147.
10. Литвинов А. В. Осуществление государственной регуляторной политики в Украине в условиях финансово-экономического кризиса / А. В. Литвинов // Гос. упр. в XXI веке: традиции и инновации : материалы 7-й междунар. конф. фак. гос. управ. МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва, 27 – 29 мая 2009 г. : в 2 ч. / отв. ред. И. Н. Мысляева. – М. : МАКС Пресс, 2009. – Ч. 1. – С. 94 – 103.
11. Литвинов А. В. Почему не улучшается предпринимательский климат? / А. В. Литвинов // Частный предприниматель. – 2006. – № 17 (133). – С. 36 – 39.
12. Литвинов А. В. Станет ли комфортным регуляторный климат? / А. В. Литвинов // Місц. економ. розвиток. – 2007. – № 16. – С. 8.
13. Літвінов О. «Регуляторна гільйотина»: недоліки та переваги / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 27 – 35.
14. Літвінов О. Забезпечення участі громадськості у здійсненні державної регуляторної політики / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (23). – С. 108 – 120.

15. Літвінов О. Реалізація державної регуляторної політики органами виконавчої влади / Олексій Літвінов, Дмитро Ляпін // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 1 (19). – С. 153 – 170.
16. Літвінов О. Розвиток малого і середнього бізнесу в Дніпропетровській області: проблеми та перспективи. – Д. : ДЦСД, 2011. – 48 с.
17. Літвінов О. В. Відкритість регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади: проблеми та перспективи / О. В. Літвінов // Демократ. стандарти врядування й публ. адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Львів, 4 квіт. 2008 р. : у 2 ч. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч. 2. – С. 142 – 147.
18. Літвінов О. В. Роль інформаційної відкритості органів влади у здійсненні державної регуляторної політики / О. В. Літвінов, О. С. Кіян // Держ. упр.: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – К. : НАДУ, 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1>.
19. Методичні рекомендації щодо проведення аналізу регуляторних актів. – Режим доступу : www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=173436&cat_id=173414.
20. Методичні рекомендації щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів – Режим доступу : www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=173443&cat_id=173414.
21. Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики : указ Президента України від 1 черв. 2005 р. № 901/2005. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
22. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160–IV // Відом. Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
23. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 берез. 2004 р. № 308 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 10. – Ст. 612.
24. Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування : Закон України від 14 груд. 2010 р. № 2784-УІ. – Режим доступу : www.zakon.rada.gov.ua.
25. Регіональна програма розвитку малого підприємництва в Дніпропетровській області на 2011 – 2012 роки. – Режим доступу : <http://www.smallbusiness.dp.ua>.
26. Регіони України та їх склад. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/z7502/a002>.
27. Рішення місцевих рад. – Режим доступу : <http://www.dpa.dp.ua>.
28. Узагальнена інформація щодо виконання Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» (станом на 14.10.2011). – Режим доступу : www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=243183&cat_id=185968.
29. Юлдашев О. Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : монографія / О. Х. Юлдашев. – К. : МАУП, 2005. – 336 с.
30. Scott H. Jacobs. The Second Generation of Regulatory Reforms / H. Jacobs Scott. – Режим доступу : www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/jacobs.htm.
31. Scott H. Jacobs. The Golden Age of Regulation / H. Jacobs Scott. – Режим доступу : www.dundee.ac.uk/sepmlp/journal/html/vol7/article7-13.html.

Науково-виробниче видання

ЛІТВИНОВ Олексій Володимирович

ЛІТВИНОВА Наталія Миколаївна

СТАДНІЧУК Наталія Валеріївна

КАРЕЛЬСЬКА Євгенія Валеріївна

ЛІТВИНОВА Валентина Трохимівна

РЕФОРМА ДЕРЕГУЛЮВАННЯ В УКРАЇНІ: ВТРАЧЕНІ МОЖЛИВОСТІ

Аналітичний звіт

Відповідальний за випуск: Літвінов О.В.

Художній редактор: Літвінов О.В.

Коректор: Карельська Є.В.

Здано на складання 14.09.2012. Підписано до друку 22.10.2012. Формат 60x84 $\frac{1}{16}$.
Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman. Друк офсетний. Ум. друк. арк. 6,87.
Обл.-вид. арк. 5,34. Тираж 200 пр. Зам. № 27/277

ПП «МОНОЛІТ»

49038, м. Дніпропетровськ, вул. Ленінградська, 56

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК№ 273 від 08.12.2000.