

Р. І. Радейко

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”,
канд. юрид. наук,
асистент кафедри адміністративного та інформаційного права

РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ І ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ

© Радейко Р.І., 2016

Розглянуто особливості формування регуляторної політики в Україні в контексті здійснення державно-правових реформ. Проаналізовано вплив досвіду економічно розвинених країн та міжнародних організацій з метою запровадження ефективної регуляторної політики в Україні.

Ключові слова: регуляторна політика, регуляторні реформи, дерегулювання, ОЕСР.

Р. И. Радейко

РЕГУЛЯТОРНАЯ ПОЛИТИКА В УКРАИНЕ: ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Рассмотрены особенности формирования регуляторной политики в Украине в контексте осуществления государственно-правовых реформ. Проанализировано влияние опыта экономически развитых стран и международных организаций с целью внедрения эффективной регуляторной политики в Украине.

Ключевые слова: регуляторная политика, регуляторные реформы, дерегулирование, ОЭСР.

R. I. Radeyko

REGULATORY POLICY IN UKRAINE: ITS FORMATION AND TRENDS

The article studies the formation of regulatory policy in Ukraine in the context of state-legal reforms. It analyzes the influence of the experience of developed countries and international organizations in order to establish an effective regulatory policy in Ukraine.

Key words: regulatory policy, regulatory reforms, deregulation, OECD.

Постановка проблеми. Протягом останніх 20-ти років реформування державного управління в країнах-членах ОЕСР* спрямоване на створення ефективної регуляторної політики. У цей період регуляторна політика зазнала ґрунтовних та швидких перетворень. Однак на перших її етапах зміни

* Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), (англ. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) – міжнародна організація, що об'єднує 34 країни світу, більшість з яких є країнами з високим доходом громадян та високим ІРЛП і розглядаються як розвинені (Австралія, Австрія, Бельгія, Великобританія, Греція, Данія, Естонія, Іспанія, Ісландія, Ірландія, Італія, Ізраїль, Канада, Люксембург, Мексика, Німеччина, Норвегія, Нова Зеландія, Нідерланди, Південна Корея, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, США, Туреччина, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чеська Республіка, Чилі, Швейцарія, Швеція та Японія).

мали епізодичний характер. Згодом продумана політика у цій сфері сприяла виробленню системного підходу до проведення регуляторних реформ, що поєднувало в собі скасування надмірного регулювання, запровадження регулювання заново і підвищення ефективності регулювання. Сьогодні практично в усіх країнах-членах ОЕСР створено достатню кількість інститутів та засобів щодо вироблення ефективної регуляторної політики. Так само як і інші види державної політики, наприклад, грошова або фінансова політика, регуляторна політика є однією з провідних, що реалізується на постійній основі.

Аналіз дослідження проблеми. Деякі аспекти регуляторної політики досліджували у своїх працях такі науковці, як: З. С. Варналій, В. Є. Воротін, О. А. Дегтяр, В. М. Геєць, Ю. І. Єхануров, Я. А. Жаліло, В. А. Занфіров, О. І. Кирпот, Т. В. Кондратюк, Т. М. Кравцова, О. В. Кужель, І. С. Кузнецова, В. О. Криволапчук, Н. С. Криштоф, С. М. Кулик, О. В. Літвінов, Д. В. Ляпін, К. М. Ляпіна, В. І. Ляшенко, А. А. Мещеряков, Ю. Л. Орел, М. А. Погрібняк, В. О. Полюга, Т. М. Попович, Т. О. Проценко, Г. С. Третяк, О. В. Третякова, О. Х. Юлдашев та ін.

Мета статті – аналіз особливостей формування регуляторної політики та визначення тенденцій її розвитку в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історія регуляторної політики – це не історія послідовної державної стратегії, а скоріше, історія реакції на мінливі цілі та вимоги в різних країнах, галузях і політичних ситуаціях. Після швидкого зростання сфери і масштабу регуляторних втручань протягом більшої частини двадцятого століття зміни в економічному середовищі почали чітко виявляти приховані раніше витрати, пов'язані із застарілими та неефективними регуляторними структурами. Проте, хоча проблеми, зумовлені низькоякісним регулюванням, ставали все більш і більш очевидними, реформу постійно відкладали або блокували.

Складність проведення реформи і невизначеність з її очікуваними результатами були перешкодами на шляху до прогресу. Частково це було пов'язано з політикою уряду, якому не вистачало здібностей координації та планування, необхідних для вироблення “дорожньої карти” реформ. Уряд також мало приділяв уваги перегляду, оновленню та усуненню непотрібних або застарілих видів регулювання. Значну кількість видів регулювання, використовуваних сьогодні, запроваджено ще на початку двадцятого століття, коли економіко-соціальні умови кардинально відрізнялися від сьогоденних.

Місце регуляторних органів у кінці ХХ – на початку ХХІ ст. у системі державного управління України не було чітко визначено. Це призвело до збільшення кількості дублюючих, суперечливих або надмірних регуляторних актів, оскільки взаємодія між різними органами влади часто взагалі була відсутня.

У кінці 90-х років в Україні зроблено перші кроки для розуміння природи регуляторної політики як засобу державного управління*. Закладення законодавчого підґрунтя здійснення регуляторних реформ у 2000-х роках [2; 3; 5; 7] стало передумовою обговорення питання їх природи серед науковців. Однак водночас вироблення чіткого розуміння регуляторної реформи не було центральним питанням порядку денного у реформуванні державного управління.

Перші спроби “дерегулювання” були наслідком економічної кризи та зумовлені великою кількістю видів регулювання, що стало перешкодою не лише для економіки через існування адміністративних “бар’єрів” для залучення інвестицій і здійснення підприємницької діяльності. Однак ці ранні спроби “дерегулювання” були, в кращому випадку, успішними лише частково*. Але,

* Див. Концепцію адміністративної реформи в Україні [4]

* Так, у аналітичному звіті про реалізацію та основні результати реформ дерегулювання у сфері господарської діяльності у 2011 році зазначено, що “у 2011 та 2012 роках рівень використання механізмів, наданих Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, залишався низьким” [8, с. 14].

процес продовжився вже з початку 2010 р. завдяки більш системному підходу до реформування та модернізації регуляторної політики в Україні [6].

Проведення дерегуляції стало першим кроком до функціонування регуляторної політики. Ця зміна зумовила розгляд питань: від тих, які регуляторні акти та механізми необхідно скасувати, до питань про те, як можна покращити регуляторні структури щодо їх побудови та функціонування.

Тобто, сфера регуляторних реформ почала розширюватися, охоплюючи різні аспекти політики держави. У широкому розумінні цей перехід означав надання підтримки реформи у сфері регуляторної політики за допомогою прийняття на загальнодержавному рівні чітких планів-графіків, постановки цілей і механізмів їх оцінювання. Це передбачало поступове вироблення послідовних підходів щодо нормотворчого процесу та застосування нових засобів у регуляторній політиці (аналіз регуляторного впливу, адміністративне спрощення та регуляторні альтернативи).

Регуляторна політика – це систематичне розроблення і застосування загальнодержавних засобів та інститутів з метою формування методів використання державою своїх регуляторних повноважень. Це передбачає інтегрування політики конкуренції та ініціативи відкритості ринку в сфері регуляторної політики та зміну культури регуляторних органів завдяки гнучкості та використанню підходів, орієнтованих на результат.

З метою запровадження ефективної регуляторної політики в Україні важливо використовувати досвід економічно розвинених країн та отримувати допомогу міжнародних організацій. Так, у Меморандумі взаєморозуміння між Урядом України і Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо поглиблення співробітництва від 7 жовтня 2014 року [1], передбачено, що ОЕСР може здійснити ґрунтовний огляд чинної нормативно-правової бази, щоб визначити можливі шляхи спрощення регулятивних процедур в обраних галузях економіки. Завдання полягає у скасуванні зайвих і застарілих нормативно-правових актів, які можуть спричиняти правову плутанину або накладають надмірний тягар на суб'єктів підприємницької діяльності та/або громадян. На підставі результатів такого огляду можна буде розглянути можливість спрощення нормативних вимог і розроблення вдосконалених нормативно-правових актів, які б відповідали первинним цілям, але передбачали б полегшення адміністративних процедур та усунення надмірних адміністративних тягарів. Український уряд може розглянути можливість участі в роботі Комітету з питань регуляторної політики ОЕСР.

У міжнародній практиці вироблено різноманітні підходи до ситуацій, коли держава стикається з конкретними політико-правовими труднощами в реформуванні регуляторної політики. В Японії і Південній Кореї, де основною регуляторною проблемою було надмірне регулювання і державне втручання в економіку, основний акцент було зроблено на зниження економічної ролі держави за допомогою дерегулювання. У США, де існувала відносно невелика кількість бар'єрів для входження в більшість секторів економіки, але спостерігалася затратна федеральна регуляторна структура в сфері соціальної політики, акцент було зроблено на підвищення якості регулювання за допомогою жорсткого застосування принципів співвідношення розмірів вигоди та витрат. У Нідерландах сформовано ринкові відносини, регуляторну сферу було сфокусовано на державному консультуванні і зниженні адміністративного тягаря. У Мексиці, де відбувався процес інтегрування регуляторних структур в НАФТА [10], одним з пріоритетів визначено усунення непослідовного і дублювального регулювання та підвищення довіри до закону і можливість забезпечення дотримання закону.

Тоді як різне політичне, конституційне і адміністративне середовище в країнах-членах ОЕСР зумовлює наявність різних моделей, схоже, що основні елементи ефективних засобів та інститутів залишаються незмінними в цих країнах. Для країн з чіткою регуляторною політикою характерний більш швидкий і безперервний прогрес порівняно з країнами, в яких чітка політика відсутня.

Системна державна політика у сфері реформи є основою для застосування, підтримки і поглиблення регуляторних реформ. Вона відображає зобов'язання держави щодо реформування регуляторного середовища. Це підвищує ефективність заходів щодо координації і співпраці серед

пов'язаних з нею структурних реформ, таких як політика конкуренції, корпоративне управління та секторальні реформи.

Чітка державна політика у сфері регуляторної діяльності мобілізує діяльність органів влади, підвищує ефективність, здатність реагувати і результативність державного управління. Реформа може бути ризикованим заходом і не завжди знаходити підтримку серед державних службовців, зокрема коли зацікавлені групи відкрито підтримують збереження статус-кво. Для подолання внутрішнього опору і захисту реформ від впливу інших зацікавлених осіб необхідна політична підтримка.

Вироблення детальної регуляторної політики є надзвичайно важливим кроком щодо державного управління. Це означає, що держава робить прозорими цілі і стратегії своєї програми реформування і так сприяє контролю за результатом / відповідальністю. У цьому випадку відповідальність передбачає як показник відповідальності держави перед громадянами, так і відповідальність регуляторних органів перед урядом за реалізацію заявленої політики.

У звіті ОЕСР за 2002 р. [9] міститься детальний аналіз основних недоліків у реалізації регуляторної політики. Це зокрема:

- відсутність чітко сформульованих принципів якості регулювання, зокрема принципу співвідношення розмірів вигоди та витрат, а також відсутність чіткого розуміння щодо результатів, яких необхідно досягти;

- прогалини в сфері застосування політики як відносно сфери національного регулювання, включеного в його межі регулювання (первинне, вторинне положення про регулювання, положення про регулювання, які не схвалені Радою міністрів, секторальні положення про регулювання тощо) щодо найбільш універсального включення субнаціонального регулювання, а також достатньої кількості винятків із загальної сфери дії політики;

- відсутність громадських слухань в процесі вироблення політики, що призводить до громадської підтримки регуляторної політики;

- відсутність інституційної і стратегічної підтримки політики з розподілом відповідальності;

- відсутність принципів застосування регуляторної політики для міністерств та інших урядових служб;

- відсутність у відповідальних за регуляторну політику інституцій повноважень і механізмів щодо її примусового виконання;

- низький рівень моніторингу, оцінювання та звітності завдяки скеруванню відгуків, так і за допомогою підтримки і розширення зацікавлених у реформі груп.

Висновки. Отже, на сучасному етапі завдання щодо вдосконалення процесу прийняття регуляторних рішень в Україні має кілька аспектів. Певні дії повинні застосовуватися послідовно і на основі взаємної підтримки, якщо результатом повинен бути систематичний контроль якості. Основними засобами є: аналіз регуляторного впливу, адміністративне спрощення, громадські слухання та розгляд регуляторних альтернатив. Використання аналізу регуляторного впливу все покращує емпіричну основу для регулювання в більшості країн-членів ОЕСР. Його роль у цьому аспекті отримала підтримку у вигляді розширеного діалогу зі сторонами, за допомогою використання громадських слухань і засобів. Також розширюється й інструментарій регулятивних органів, оскільки все більшу увагу приділяють альтернативним варіантам традиційних командно-адміністративних моделей регулювання. Нарешті здійснюються різні спроби поліпшення “зручності використання” регуляторних вимог (“адміністративне спрощення”, або “скорочення бюрократії”). Це ті програми, які передбачають скорочення кількості адміністративних вимог без шкоди регуляторним вигодам завдяки вдосконаленню вимог щодо дотримання правил і покращення доступності регулювання у сфері регуляторної політики.

1. Меморандум взаєморозуміння між Урядом України і Організацією економічного співробітництва та розвитку щодо поглиблення співробітництва від 7 жовтня 2014 року //

Офіційний вісник України. – 2014. – № 93. – Ст. 2708. 2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 41. – Ст. 15. 3. Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 липня 2000 року № 1182 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 31. – Ст. 1310. 4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 21. – С. 32. 5. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 року № 877-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 1771. 6. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0004100-10> 7. Реформа перегулювання в Україні: втрачені можливостіб аналіт. звіт. / О.В. Літвінов, Н.М. Літвінов, Н. В. Стаднічук [та ін.]; за заг. ред. О.В. Літвінова. – Д.: МОНОЛІТ, 2012. – 96 с. 8. Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва: Указ Президента України від 22 січня 2000 року № 89/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 4. – Ст. 107. 9. OECD Annual Report. 2002. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/about/2080175.pdf> 10. The North American Free Trade Agreement (NAFTA). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/103rd-congress/house-bill/3450?q=%7B%22search%22%3A%5B%22nafta%22%5D%7D>