

О.В.Літвінов,

начальник відділу координації наукових досліджень
та інформаційно-аналітичної роботи ДРІДУ НАДУ

Досвід упровадження “регуляторної гільйотини” в Україні

Досліджується сучасний стан реалізації регуляторної політики, зокрема аналізуються основні помилки під час запровадження чергового етапу регуляторної реформи - “регуляторної гільйотини”, її позитивні та негативні наслідки та їх залежність від технології її проведення. Пропонується низка заходів щодо усунення існуючих недоліків та рекомендації щодо більш детального дослідження результатів “регуляторної гільйотини”.

Ключові слова: державне управління, регуляторна політика, регуляторна гільйотина, регуляторна реформа, стратегія швидкого дерегулювання, прискорений перегляд регуляторних актів, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, розвиток підприємництва.

Актуальність теми зумовлена, насамперед, значною увагою до діяльності нового Президента та уряду України західних інвесторів, міжнародних організацій, громадсько-політичних діячів та керівників інших держав. Як зазначено 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 всього 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.” Щоб виправдати сподівання українців та світової спільноти й виконати передвиборчу програму “10 кроків назустріч людям”, Президент України В.А.Ющенко своїми указами започаткував метод проведення “регуляторної гільйотини”. У статті під терміном “регуляторна гільйотина” - “Regulatory Guillotine™” (далі - RG) розуміємо метод перегляду регуляторних актів, розроблений та запатентований компанією “Jacobs and Associates” [20]. Метою RG є швидке скасування великої кількості непотрібних регуляторних актів на основі результатів системного перегляду та створення єдиного реєстру регуляторних актів. Більш детальний опис цього методу поданий в окремій публікації [7]. У статті досліджуються попередні результати використання даного методу в Україні. На теренах України метод RG називають “прискореним переглядом регуляторних актів”, “принципом гільйотини” або “стратегією швидкого дерегулювання” [17; 21].

Регуляторна політика також увійшла як окремий розділ до Програми діяльності уряду “Назустріч людям”, що свідчить про неабияку вагомість цієї політики [5]. Лише завдяки успішній реалізації регуляторної реформи можливе виконання передвиборчої програми Президента України, а саме створення 5 млн додаткових робочих місць. Зауважимо, що єдиним можливим шляхом для виконання цього пункту є розвиток малого бізнесу та підприємництва. Так, у згаданому вище звіті гл. 5 повністю присвячена регуляторній реформі, зокрема зазначається, що, “як і багато інших перехідних економік, у недавньому минулому Україна запровадила амбіційні фіскальну реформу та програму дерегуляції”. Як відомо, дерегулювання не стало панацеєю від усіх негараздів, тому Україна провела ще два етапи регуляторної реформи [13], які майже повністю врегулю-

вали всі суперечки та сформувавши законодавче й нормативно-правове забезпечення реалізації регуляторної політики. Проте залишилася велика кількість документів, прийнятих за час існування незалежної 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 [7; 13]. Але без проведення подібного до “регуляторної гільйотини” перегляду подальша реалізація регуляторної політики ставала неможливою, а регуляторна реформа залишалася незавершеною.

Саме для виправлення цієї ситуації було прийнято рішення про застосування RG. Запровадження “регуляторної гільйотини” важко перецінити 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, намагається зробити все від неї залежне, щоб покращити інвестиційний клімат та внутрішнє бізнес-середовище.

Стан реалізації регуляторної політики та її постійний моніторинг стали популярними темами дослідження серед різних НДО та державних службовців [12]. Зокрема, аналізу регуляторної політики та регуляторної реформи присвячено роботи Ю.Єханурова, О.Кужель, К.Ляпіної, Д.Ляпіна, С.Джейкобса, Ц.Кордови [6; 13; 14; 16; 20]. Разові моніторинги здійснювали Аналітичний центр “Академія”, Комісія “Блакитної стрічки” ПРООН та багато інших НДО [19; 22]. 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 ін. [10; 11; 15].

Зауважимо, що багато уваги приділяється запровадженню RG у публіцистичних та бізнес-виданнях (WEB-сайтах). Але, незважаючи на велику кількість подібних публікацій, у них не розкривається сутність RG, а лише зазначається можливість позитивного результату від її впровадження [18]. Недостатність ґрунтовних описів сутності RG, технології та досвіду її застосування стала головним чинником негативних наслідків впровадження RG в Україні [7].

Тому в сучасних умовах найголовнішим завданням дослідження регуляторної реформи є ґрунтовний аналіз попередніх результатів проведення RG; вивчення позитивних і негативних результатів запровадження RG, вироблення рекомендацій щодо усунення негативних наслідків застосування RG на сучасному етапі та в майбутньому. В умовах швидкоплинних реформ, розпочатих новою владою, залишається мало часу на проведення їх ґрунтовного аналізу, тому деякі дослідження містять суттєві помилки та прорахунки. Так, фахівці, які проводять дослідження або моніторинг реалізації регуляторної політики, припускаються помилок щодо визначення мети, ролі, термінів проведення RG та результатів. Експерти міжнародних організацій взагалі мало уваги приділяють особливостям реалізації регуляторної реформи в Україні, деякі їх твердження, наведені в аналітичних звітах, не відповідають дійсності, що свідчить про поверховість проведених досліджень, а отже, не підвищує позитивний імідж України [22]. У виступах державних службовців також наявні значні невідповідності стосовно RG та її місця в регуляторній реформі. Так, у виступі голови Держпідприємництва зазначається, що RG розпочала I етап регуляторної реформи, що, на думку автора, не є істиною, враховуючи 7-річну історію реалізації регуляторної реформи [13; 23]. Усі зазначені зауваження примушують дуже критично ставитися до змісту промов та заяв і більш детально аналізувати

попередні результати від запровадження RG. Остаточний аналіз можна буде зробити в майбутньому, коли завершаться всі процедури, передбачені технологією проведення RG.

Отже, метою статті є аналіз попередніх результатів запровадження RG в Україні, з'ясування чинників, які вплинули на її результати, у тому числі порушень технології RG, та визначення її місця та ролі в регуляторній реформі, що проводиться в Україні.

До травня 2005 р. в Україні тривала реалізація III етапу регуляторної реформи, саме на цьому етапі було завершено законодавче закріплення регуляторної політики, нормативно-правове забезпечення та остаточне з'ясування всіх суперечностей [2]. Більшість дослідників вважає, що цей етап є остаточним і залишається лише відповідне виконання вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" (далі - Закон) та здійснення громадського моніторингу для успішної реалізації регуляторної політики. Але велика кількість регуляторних актів, прийнятих протягом усього періоду незалежності країни, а також акти, що залишилися чинними з радянських часів, створювали суперечливу регуляторну базу, яка заважала розвитку підприємництва і потребувала перегляду та модернізації. Враховуючи, що більшість регуляторних актів, які не стали предметом дерегулювання на I етапі регуляторної реформи та не були приведені у відповідність із Законом на III етапі регуляторної реформи, вказана модернізація мала відбутися швидко, щоб не допустити негативного впливу застарілих та неефективних регуляторних актів на економічне зростання та уникнути погіршення регуляторного середовища.

На думку фахівців, в Україні на III етапі справді було побудовано систему, яка потенційно забезпечувала виконання всіх процедур та принципів регуляторної політики. Це давало змогу зарахувати Україну до країн, що перебувають на третьому, найвищому рівні проведення регуляторної реформи (поряд зі США та Великою Британією) [20]. Проте майже єдиним можливим шляхом для завершення регуляторної реформи в Україні було запровадження RG, метою якої було приведення регуляторної бази у відповідність з вимогами Закону, скасування застарілих або неефективних регуляторних актів, усунення перешкод для 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 зарегульованості господарської діяльності. Таким чином, виникла нагальна потреба у проведенні 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 дали змогу 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 відповідають 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 прийнято Указ Президента України від 12 травня 2005 р. № 779/2005 "Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва" (далі - Указ № 779/2005), у п. 1 якого, зокрема,

передбачалося, що протягом 2005 р. Кабінет Міністрів України та місцеві органи виконавчої влади переглянуть свої регуляторні акти та приведуть їх у відповідність із принципами державної регуляторної політики [4]. Цікавим є факт, що в прикінцевих положеннях Закону сформульовано таке саме завдання, але кінцева дата приведення регуляторних актів у відповідність із ст. 4 Закону з'ясувалася ще 15 січня 2005 р. Зважаючи на мету указу та завдання, можна припустити, що після прийняття цього документа розпочався IV етап регуляторної реформи в Україні. Для реалізації цього етапу регуляторної реформи та наповнення її змістом видано Указ Президента України від 1 червня 2005 р. № 901/2005 “Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики” (далі - Указ № 901/2005) [1].

Стислі строки запровадження RG значною мірою 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 RG, які значною мірою відповідали досвіду її реалізації у Мексиці, Кореї, Угорщині, Молдові, Кенії та Македонії. Перші негаразди та невпевненість у можливості реалізації RG з'явилися невдовзі після підписання Указу № 901/2005, про що свідчать часті селекторні наради під головуванням високих посадовців та 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”, 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” та від 8 вересня 2005 р. № 391-р “Про подальші заходи щодо здійснення державної регуляторної політики” [17]. 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 третьому передбачалося проведення оцінки системності та узгодженості регуляторних актів. Зауважимо, що єдиним критерієм, встановленим на початку запровадження RG, була кількість регуляторних актів. Так, у кожному виступі В.А.Ющенко протягом червня-серпня зазначалося, що буде скасовано 1 300 регуляторних актів. Згідно з матеріалами, розміщеними на офіційному сайті Держпідприємство, з'явилася нова цифра - 15 000. Фактично з 9 340 переглянутих 5 184 регуляторних акти не відповідали принципам регуляторної політики та підлягали негайному скасування [21]. Такі розбіжності в обсягах свідчать про необізнаність “реформаторів” щодо дійсних масштабів регуляторної бази.

Технологією запровадження RG передбачено 9 етапів [20]. Проведемо короткий аналіз виконання в Україні всіх етапів та спробуємо встановити наслідки кожного з них:

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 цього). Проте цього зроблено не було. Тому під RG потрапили всі регуляторні акти, прийняті протягом останніх 14 років, а також акти, що залишилися чинними з радянських часів. Не було встановлено й межі рівня RG, 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 певної 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) від 7 червня 2005 р. № 28646/1/1-05 та від 8 червня 2005 р. № 28646/4/1-05 “До Указу Президента України від 1 червня 2005 р. № 901/2005”, 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 RG (чи потрібно це для майбутнього розвитку країни, легітимність регулювання, чи не заважає регулювання розвитку ринку, чи є регулювання чесним та простим).

Цей етап виконано частково. Справді, усі переліки подавалися за підписом керівника регуляторного органу. Але підготовлена Держпідприємництвом методика лише частково відповідає переліку оцінювань, передбачених RG.

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

Даний етап взагалі було виконано не так, як передбачається RG. 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 всіх 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 всі 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 чинності в межах 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 одного дня після набуття чинності або оприлюднення.

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

За результатами аналізу, проведеного Дніпропетровським координаційно-експертним центром з питань регуляторної політики, регуляторних актів, поданих для проведення швидкого дерегулювання згідно з Дорученням голови Дніпропетровської обласної державної адміністрації від 15 червня 2005 р. № 2065/05-24 “Щодо прискореного перегляду регуляторних актів облдержадміністрації”, можна зробити певні висновки.

По-перше, не всі управління Дніпропетровської ОДА 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 ні видані, ні розроблені Дніпропетровською ОДА, а тому вони не могли бути скасовані розпорядженням Голови Дніпропетровської ОДА (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 дають змогу зробити припущення, що вимоги Указу № 901/2005 виконувалися суто формально. Про це свідчить наявність у переліку документів концепцій та програм, які за своєї сутністю не є регуляторними актами. Враховуючи, що регуляторні акти становлять значну частину документів, які приймаються в ОДА, викликає подив відсутність розпоряджень голови ОДА, якими встановлювалися обмеження, правила, дозволи та інше (наприклад щодо палива або зернових). Також інформація, розміщена на офіційному веб-сайті Держпідприємництва, не відображала 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 [21].

Суттєвим недоліком також є порушення процедури проведення прискореного перегляду. Його потрібно було проводити щонайменше у 2 (у кращому випадку 3) етапи. На першому слід переглянути регуляторні акти Президента та Кабінету Міністрів України, після чого автоматично скасувати всі 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 всі 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 всі 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 схемі показано, як проводилася RG в Україні (див. рисунок). 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 регуляторних актів:

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

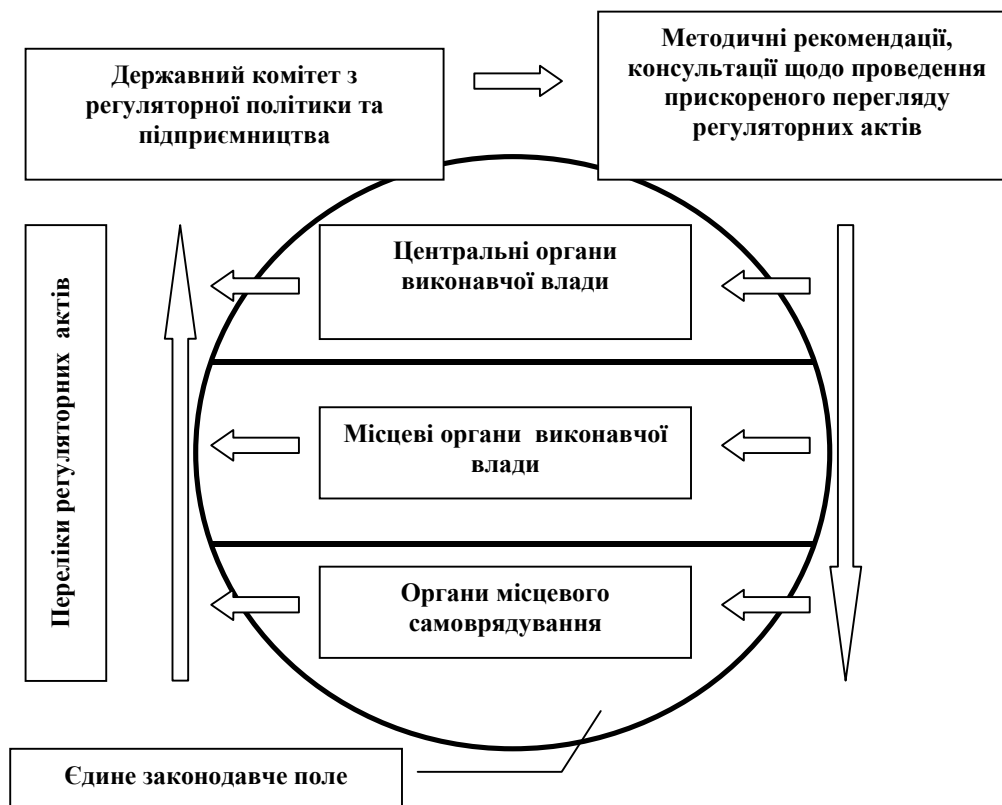


Схема проведення “регуляторної гільйотини” в Україні

Перегляд регуляторних актів розпочався одночасно на всіх рівнях, урахувавши 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, РДА перевіряли свої акти на відповідність актам ОДА, останні, у свою чергу, - на відповідність актам центральних органів виконавчої влади, а ті - на відповідність (чинність) постанов КМУ, Указів Президента України та Законів. Але загальним недоліком була відсутність інформації про результати перегляду на вищому рівні. Особливо на це впливали часові обмеження. У результаті було порушено системність та узгодженість проведення RG, наприклад постановами КМУ скасовано 66 постанов, але на нижчих рівнях на момент проведення RG 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 зав-

дання до запровадження RG значною мірою сприяло б її успішній реалізації та дало б змогу запобігти багатьом негативним наслідкам.

Значним недоліком стало те, що Указом № 901/2005 органам місцевого самоврядування лише рекомендувалося проведення RG 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 щодо збільшення кількості порушень на кожному нижчому рівні. Так, на 249 (4,4%) актів КМУ, що не відповідають принципам державної регуляторної політики, припадає 737 (13,2%) регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та 4613 (82,4%) місцевих органів виконавчої влади.

У результаті можна зробити такі висновки з даного дослідження.

“Регуляторна гільйотина” - метод, який може застосовуватися не один раз, але результативність його впровадження під час першого застосування позначиться на результат в майбутньому. Іншими словами, від першого враження від RG залежить її сприйняття як методу в подальшому. І розчарування від першого застосування гальмуватиме її впровадження в майбутньому.

Після Указу Президента України від 12 травня 2005 р. № 779/2005 розпочався IV етап регуляторної реформи. Український уряд обрав дійсно прогресивний метод проведення цього етапу. Але успішній реалізації RG стала на заваді низка помилок, що були допущені під час її впровадження.

Одним з факторів, який зумовив поверхове виконання RG, був брак знань про неї у державних службовців та підприємців. Також в Україні був відсутній один із головних елементів - підготовчий етап. Негативно впливав на впровадження RG і систематичний брак часу.

Численні звільнення державних службовців напередодні проведення RG також послабили потужний резерв. Паралельне проведення двох значних реформ у стислі строки - RG та реформування дозвільної системи - не сприяло їх належному виконання, у результаті чого воно було формальним на папері. Жорстко встановлені строки та звичайна недбалість виконавців призвели до затримки початку RG. Так, проект проведення RG на регіональному рівні було надіслано до Дніпропетровської ОДА ще на початку квітня з пропозицією розпочати експеримент, але навіть після виходу Указу № 901/2005 доручення про утворення робочої групи з перегляду було прийнято із запізненням. Черговою причиною незадовільної реалізації RG стала відсутність чітких критеріїв та стратегічної мети, а показник в 1 300 регуляторних актів, які потребували негайного скасування, був легко досягнутий, але таке заниження регуляторної бази свідчить про необхідність “реформаторів” про справжній стан речей. Відсутність керівництва для реформаторів щодо проведення RG та роз'яснень щодо методу і технології її застосування також негативно впливали на результати. Найголовнішою причиною цього стало формальне виконання Указу № 901/2005, наприклад коли системність та узгодженість почали перевіряти після проведення RG. Про значні прорахунки під час реалізації RG та формальний підхід до проведення свідчили складені переліки. Відсутність встановлених меж та одночасне проведення RG на всіх рівнях призвело до повного хаосу на нижніх

рівнях та значною мірою зумовило неефективність роботи робочих груп. Як на попередніх етапах регуляторної реформи, так і зараз не було обґрунтовано ступінь підготовленості, послідовність і темпи проведення RG, не враховувались трансформаційні витрати від її запровадження, що призвело до формування чергової інституціональної пастки [8; 9]. Проте виконання всіх передбачених пп. 8, 3 Указу № 901/2005 вимог призвело до появи значних недоліків у чинній нормативній базі, з'явилися пробіли у нормативно-правовому забезпеченні, частина регуляторних органів залишилася без документів, що регламентували їх діяльність.

Щоб чергові сподівання, що буде створена прозора та передбачувана законодавча база для підприємців, не стали марними, необхідно вжити таких заходів:

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

- запровадити паспорт регуляторного акта з обов'язковим зазначенням у ньому: мети 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 щодо відстеження результативності;

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

- ввести 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 всіх 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 усіх розпоряджень, доручень (у тому числі й окремих), наказів, методичних рекомендацій, роз'яснень та листів;

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

Даний напрям досліджень вбачається перспективним та потребує більш глибокого вивчення. Ґрунтовне дослідження результатів “регуляторної гільйотини” дасть змогу у подальшому вирішити проблеми, що виникають під час проведення реформ, реалізува-

ти державну регуляторну політику, сформувати громадянське суспільство, покращити інвестиційний клімат та бізнес-середовище в Україні. У цьому контексті виникає ряд інших пов'язаних із темою дослідження проблем, які потребують наукового вивчення.

Список використаних джерел

1. Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики: Указ Президента України від 1 черв. 2005 р. № 901/2005 // <http://rada.gov.ua>
2. Закон України про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності // *Голос України*. - 2003. - № 193.
3. Про зміни та визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України: Указ Президента України від 24 квіт. 2004 р. № 477/2004 // *Офіц. вісн. України*. - 2004. - 14 трав. - № 17.
4. Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва: Указ Президента України від 12 трав. 2005 р. № 779/2005 // <http://rada.gov.ua>
5. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям”: Постанова Верховної Ради України від 4 лют. 2005 р. № 2426-IV // *Офіц. вісн. України* - 2005. - 25 лют. - № 6.
6. *Кужель О.* Регуляторна реформа як усвідомлена необхідність // *Юрид. вісн. України*. - 2000. - 19-25 жовт. (№ 42/278/). - С. 1-4.
7. *Литвінов О.* Регуляторна гільйотина: недоліки та переваги // *Актуальні проблеми державного управління*: Зб. наук. пр. - Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. - Вип. 3 (21). - С. 27-34.
8. *Полтерович В.* Институциональные ловушки и экономические реформы // <http://rusref.nm.ru>
9. *Полтерович В.* Трансплантация экономических институтов // <http://rusref.nm.ru>
10. *Сороковський В.* Регуляторна діяльність ОМС: втрачені можливості? // *Аспекти самоврядування*. - 2005. - № 2 (28). - С. 61-63.
11. *Нанівська В.* Регуляторна реформа // *Перспективні дослідження*. - К.: Міжнар. центр перспект. дослідж. - 1999. - черв. - 36 с.
12. Про хід впровадження Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”: Матеріали комітетських слухань - К.: Укр. незалеж. центр політ. дослідж. - 2004. - 123 с.
13. Регуляторна політика в Україні: Аналіт. док. для прийняття політ. рішень / Ю.Єхануров, О.Кужель, К.Ляпіна та ін. - К.: Ін-т Конкурент. сусп-ва, 2002. - Число 2. - 104 с.
14. Регуляторна політика: нові можливості / За ред. К.Ляпіної і Я.Демченкова. - К.: Ін-т Конкурент сусп-ва. - 2004. - 170 с.
15. *Хоменко Л.* Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” - правове підґрунтя для формування паритетності інтересів // *Пріоритети*. - 2003. - № 3. - С. 2-7.
16. *Scott H. Jacobs.* The Golden Age of Regulation // <http://www.regulatoryreform.com>
17. <http://rada.gov.ua>
18. <http://www.usaid.kiev.ua>
19. <http://www.academia.org.ua>
20. <http://regulatoryreform.com>
21. <http://www.dkrp.gov.ua>
22. http://www.un.org.ua/brc/ua_bks.html
23. <http://www.ucipr.kiev.ua>

Литвинов А.В. Опыт внедрения “регуляторной гильотины” в Украине

Исследуется современное состояние реализации регуляторной политики, в частности, анализируются основные ошибки, допущенные во время проведения очередного этапа регуляторной реформы - “регуляторной гильотины”, ее положительные и отрицательные последствия, их зависимость от исполнения технологии ее проведения. Предлагается ряд мер по устранению выявленных недостатков и рекомендации по более детальному исследованию результатов “регуляторной гильотины”.

Ключевые слова: государственное управление, регуляторная политика, регуляторная гильотина, регуляторная реформа, стратегия быстрого дерегулирования, ускоренный пересмотр регуляторных актов, органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, развитие предпринимательства.

Litvinov O. Implementation experience of the Regulatory Guillotine in Ukraine

Modern state of the Regulatory Guillotine implementation is investigated. In particular, the main mistakes render implementation of the next stage of the regulatory reform - “the Regulatory Guillotine”, its negative and positive outcomes, their independence of the technology execution and its conducting are analyzed. The number of means for improving the lacks and recommendations for more detailed research of results of the Regulatory Guillotine is offered.

Key words: public administration, regulatory policy, Regulatory Guillotine, regulatory reform, strategy of rapid deregulation, rapid overview of the regulatory acts, local self-government bodies, executive power bodies, entrepreneurship development.