

Літвінов Олексій Володимирович, начальник відділу координації, маркетингу та моніторингу наукових досліджень Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України.

АУДИТ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК НАПРЯМ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Розглядається сучасний стан державної регуляторної політики, аналізуються основні недоліки в реалізації регуляторної політики, основні позитивні та негативні сторони, причини та наслідки неналежного виконання державної регуляторної політики, запропоновано запровадити аудит регуляторної діяльності як напрям удосконалення державної регуляторної політики що дозволить усунути з'ясовані проблеми.

Ключові слова: державне управління, регуляторна реформа, регуляторна політика, регуляторна діяльність, незалежний моніторинг, громадський контроль, аудит регуляторної діяльності, місцеві органи виконавчої влади, розвиток підприємництва.

Прийняття 11 вересня 2003 р. Верховною Радою України Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» на законодавчому рівні створило передумови для вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності [1].

Необхідність подальшого вдосконалення державної регуляторної політики назріла ще у 2006 році, особливо це стало зрозуміло під час передвиборчих перегонів, коли публікації з передвиборчою агітацією витіснили усі інші, в тому числі й публікації щодо регуляторної діяльності. Одним з основних напрямів вдосконалення державної регуляторної політики має стати запровадження аудиту регуляторної діяльності, що дозволить провести фахову та незалежну експертизу регуляторної діяльності, рівня виконання вимог чинного законодавства, якості підготовлених аналізів регуляторного впливу та проведених відстежень результативності регуляторних актів.

Актуальність цієї теми зумовлена незадовільним станом просування регуляторної реформи в Україні, стабільно високим рівнем зарегульованості підприємницької

діяльності, недостатнім розвитком підприємництва в Україні і як наслідок, незначною участю громадськості та підприємців в обговоренні проектів регуляторних актів.

Отже, метою даної статті є аналіз та вироблення рекомендацій щодо запровадження та проведення аудиту регуляторної діяльності в Україні.

Додержання та беззаперечне виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування принципів та процедур державної регуляторної політики повинно було стати рішенням багатьох проблем підприємців, а також ефективним інструментом забезпечення ефективного діалогу бізнесу, влади та громадськості. Однак постійний незадовільний стан реалізації регуляторної політики не дає реалізувати можливості та використати значний потенціал розвитку підприємництва в країні. Тому з метою захисту прав та інтересів підприємців були прийняті додаткові законодавчі акти, що надавали нового поштовху проведенню регуляторної реформи в Україні, а саме Закон України від 6 вересня 2005 р. «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» та Закон України від 5 квітня 2007 р. «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». До законодавчих актів, які значним чином вплинули на проведення регуляторної реформи в Україні можна також віднести Закон України від 15 травня 2003 р. «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців».

Проте, систематичні та системні порушення чинних законодавчих та підзаконних актів, вільне трактування регуляторними органами власних обов'язків та «м'яке» виконання вимог (неякісні АРВ, формальні звіти з відстеження результативності, неповні реєстри і т.ін.) призвели до зневіри підприємців у можливості розв'язання проблем та суперечок з регуляторними органами [4]. Натомість така негативна ситуація стала предметом уваги багатьох громадських організацій (Аналітичний центр «Академія», Комісія «Блакитної стрічки» ПРООН, Інститут Конкурентного Суспільства та Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики), до складу яких входить значна кількість сертифікованих фахівців з регуляторної політики. Так, завдяки громадським організаціям були проведені незалежні моніторинги виконання місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування процедур оприлюднення повідомлень про розробку проекту регуляторного акта, тексту самого проекту регуляторного акта та аналізу його регуляторного впливу, звітів про базові та періодичні відстеження, звітів про регуляторну діяльність та наявність планів підготовки проектів регуляторних актів [6, 7, 8]. Фахівці вважали, що об'єктивна оцінка та оприлюднення результатів подібних моніторингів має стати одним зі стимулів для органів влади щодо виконання процедури регуляторної політики, сприяти розвитку

громадянського суспільства, позитивно впливати на створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, підвищення інвестиційної привабливості регіону, відкритості та прозорості діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Проте, громадські організації за результатами останніх моніторингів також роблять негативні висновки, фіксують значне зниження рівня виконання вимог чинного законодавства та свідомого недбалого ставлення до його виконання, незадовільний загальний стан реалізації державної регуляторної політики, ігнорування зауважень та пропозицій що надаються підприємцями до проектів регуляторних актів. Однак результати незалежних моніторингів громадських організацій певним чином дисонують із висновками Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, відповідно до інформації останнього, навпаки регуляторна політика протягом 2006 р. отримала високу позитивну оцінку. Так, регуляторні органи оприлюднили 95 відсотків проектів регуляторних актів та підготували аналіз регуляторного впливу у 95 відсотках випадків [3]. Проте якість підготовлених аналізів регуляторного впливу залишилася поза увагою дослідників Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва. Як наслідок – громадськість так і не стала впливовим гравцем, про це також свідчить і звіт Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва за 2006 р., у якому зазначено, що «залишається недостатнім та потребує підвищення ... більш активне залучення суб'єктів господарювання на всіх етапах регуляторної діяльності». Останній факт може свідчити про зневіру підприємців та небажання брати участь у наперед безперспективному дійстві, особливо зважаючи на те, що не відбулося довгоочікуване вдосконалення структури державного управління, а саме – створення Національної комісії України з питань регуляторної політики (на базі Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва), що був би центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом, метою діяльності якого було б забезпечення реалізації державної регуляторної політики [5].

Таким чином можна зробити висновок, що незалежні громадські моніторинги – реакція громадськості на незадовільний стан реалізації та виконання державної регуляторної політики та певну недовіру інформації яку надає Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва (зважаючи на його сучасний статус). Єдиним вагомим недоліком незалежних громадських моніторингів є незначний результат – лише інформування громадськості про справжній сучасний стан, – відсутні будь які наслідки для регуляторних органів порушників.

Свідоме невиконання вимог закону органами державної влади, які створювали ілюзію реалізації засад регуляторної політики, відсутність методичного забезпечення, досвіду, брак фахівців, наявність великої кількості застарілих регуляторних актів, відсутність коштів у бюджетах на здійснення заходів з регуляторної політики тощо призвели до формалізації виконання вимог закону [4]. Для подолання зазначених недоліків та інтенсифікації впровадження державної регуляторної політики було запроваджено стратегію прискореного перегляду регуляторних актів.

Після сплеску активності громадськості та підприємців у 2005 р. під час проведення «регуляторної гільйотини», коли до складу робочих груп з прискореного перегляду регуляторних актів залучалося 50 відсотків представників громадськості, у 2006 р. відбувся значний спад, що певною мірою пояснювалося передвиборчою активністю. У той час усі друковані ЗМІ були перенасичені передвиборчою агітацією і місця для оприлюднення регуляторних актів не залишилося. Протягом указанного періоду відбулося зменшення кількості оприлюднених проектів регуляторних актів, на що об'єктивно вплинуло проведення виборів у цей період, а також проблеми із формуванням коаліції у Верховній Раді України. Зауважимо, що в цей період в усіх друкованих засобах масової інформації значний обсяг видання було відведено на розміщення інформації про територіальні виборчі комісії, передвиборчі програми партій та блоків тощо. Проте в жодному із законодавчих актів не передбачено, що виконання Закону України «Про вибори народних депутатів України» або «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» звільняє державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування від виконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Перше півріччя 2007 р. також стало несприятливим для реалізації державної регуляторної політики. Слід зазначити, що західні фахівці вважають, що регуляторна реформа та регуляторна політика лише тоді мають шанси на ефективне впровадження, якщо існує підтримка найвищого політичного керівництва. Політичні неузгодженості та протистояння обумовили незадовільний стан реалізації державної регуляторної політики у першому півріччі цього року, а позачергові вибори відповідно до Указу Президента України від 5 червня 2007 р. «Про призначення позачергових виборів до Верховної Ради України» призначені на 30 вересня 2007 р. напевно негативним чином відобразяться на реалізації державної регуляторної політики до кінця 2007 р.

Аналіз результатів проведення «регуляторної гільйотини» в Україні свідчить про те, що прискорений перегляд регуляторних актів так і не був реалізований до кінця, що

також негативно вплинуло на відношення громадськості до ініціатив керівництва країни. Замість акційного підходу до реалізації державної регуляторної політики слід переходити до систематизованої, узгодженої та поступової діяльності із виконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Регуляторна політика – вже потребує суттєвого вдосконалення, особливо у частині застосування законодавства, а саме – повторне оприлюднення; оприлюднення після внесення змін, або врахування зауважень та пропозицій громадськості. Також, для забезпечення належного виконання вимог зазначеного закону слід розробити певні роз'яснення, стосовно тих суперечностей та неузгодженостей, які були виявлені під час його впровадження у 2003-2007 рр.

На думку автора, втрата темпу впровадження регуляторної реформи може стати причиною втрати усіх її надбань. Наразі подальше вдосконалення державної регуляторної політики, подолання визначеної проблеми, та недоліків притаманних моніторингу можливе шляхом запровадження аудиту, тому одним із шляхів подальшого вдосконалення може стати – аудит регуляторної діяльності.

Враховуючи вже існуючий категоріальний апарат, а саме визначення терміну надані Гончаруком Я.А. та Рудницьким В.С. : «аудит – це процес, за допомогою якого компетентний працівник збирає і накопичує дані про господарські явища і факти з метою їх об'єктивної кількісної та якісної оцінки, визначення відповідності встановленим критеріям і надання зацікавленим користувачам достовірної інформації про об'єкти дослідження» [2, с. 23], дамо визначення терміну – аудит регуляторної діяльності.

Аудит регуляторної діяльності – систематичний, незалежний й документований процес отримання документально зафіксованої (та оприлюдненої) інформації щодо регуляторної діяльності регуляторного органу та об'єктивного її оцінювання з метою перевірки та встановлення ступеня належного виконання регуляторним органом вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Серед іншого до інформації щодо регуляторної діяльності регуляторного органу (яка не завжди є предметом незалежного громадського моніторингу) відноситься:

- план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;
- повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акта;
- проект регуляторного акта;
- аналіз регуляторного впливу;
- офіційно оприлюднений регуляторний акт;
- звіт про відстеження результативності регуляторного акта;

- звіт про базове відстеження результативності регуляторного акта;
- звіт про повторне відстеження результативності регуляторного акта;
- звіт про періодичне відстеження результативності регуляторного акта;
- рішення про погодження проекту регуляторного акта або рішення про відмову в його погодженні;
- висновок відповідальної постійної комісії;
- реєстр власних регуляторних актів;
- план проведення заходів з відстеження результативності регуляторного акта;
- інформація про здійснення державної регуляторної політики;
- кошторис витрат регуляторного органу на здійснення державної регуляторної політики;
- інформація про наукові установи, об'єднання підприємців та громадські організації що залучаються під час проведення заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- інформація про підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації осіб відповідальних за реалізацію державної регуляторної політики;
- інформація про наявність офіційного веб-сайту регуляторного органу;
- регламент діяльності регуляторного органу;
- інформація про зауваження та пропозиції надані громадськістю під час обговорення проектів регуляторних актів, кількість врахованих та вмотивовано відхилених;
- інформація про наявність розділу на офіційному веб-сайті регуляторного органу присвяченого реалізації державної регуляторної політики.

Під час проведення аудиту регуляторної діяльності особлива увага повинна приділятися не лише наявності переліченої вище інформації, а й змістовному наповненню та відповідності вимогам чинного законодавства, особливо у частині дотримання термінів виконання тих чи інших регуляторних процедур, а також їх послідовності.

Саме запровадження аудиту регуляторної діяльності, що здійснюватиметься спільно фахівцями Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва та інших громадських організацій, дозволить значною мірою подолати імітацію виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування процедур регуляторної політики. Також за результатами аудиту регуляторної діяльності можна буде скласти реальну картину із реалізацією державної регуляторної політики, та розробити рекомендації щодо подальшого вдосконалення регуляторної реформи в Україні.

На погляд автора, запровадження аудиту регуляторної діяльності дозволить підвищити рівень поінформованості органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємців та громадськості з питань проведення регуляторної реформи в Україні, та більш обґрунтовано приймати рішення щодо подальших напрямів вдосконалення державної регуляторної політики. Також проведення аудиту регуляторної діяльності дозволить покращити діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 р. № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади».

Даний напрямок досліджень вбачається перспективним та потребує більш глибокого вивчення. Ґрунтовне дослідження у цій сфері та розробка методики проведення аудиту регуляторної діяльності, критеріїв оцінки, виявлення «інституційних пасток» та вироблення шляхів їх подолання дозволить значною мірою підвищити ефективність державного управління, створити сприятливі умови для розвитку підприємництва та підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки, тому потребують подальшого наукового вивчення.

Список використаної літератури

1. **Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності:** Закон України № 1160–IV // Голос України. – 2003. – № 193.
2. **Гончарук Я.А, Рудницький В.С.** Аудит: Навч. посіб. – № те вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2007. – 443 с.
3. **Інформація про стан реалізації державної регуляторної політики у 2006 році /** <http://www.dkrp.gov.ua/kompred>
4. **Літвінов О., Ляпін Д.** Реалізація державної регуляторної політики органами виконавчої влади // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 1 (19). – С. 153–170
5. **Ляпін Д.** Зміни в державному управлінні щодо малого підприємництва / http://www.ics.org.ua/files/news/files_news/dm_lyapin_tezu_24-25_032005.pdf
6. **Моніторинг виконання вимог положень Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” (далі – закон) міністерствами України за період з 16.10.2005р. по 15.11.2005р. щодо оприлюднення шляхом розміщення на офіційній сторінці в мережі Інтернет документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності /** <http://www.ics.org.ua>
7. **Моніторинг регуляторного середовища /** <http://www.academia.org.ua>
8. **Моніторинг виконання міністерствами вимог законодавства України про регуляторну політику № 8 /** <http://www.ics.org.ua>

Надійшла до редколегії 14.06.2007