



ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

PROBLEMS OF STATE REGULATION POLICY IMPLEMENTATION WITHIN BUSINESS ACTIVITY FIELD AT THE REGIONAL LEVEL

Олег САВЧУК, завідувач сектору представництва
Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку
підприємництва, кандидат наук, Католицький університет ім. Івана Павла II

Oleh SAVCHUK, divisional manager of
State Committee of Ukraine for Regulatory Policy and Entrepreneurship,
Candidate of Sciences, The John Paul II Catholic University of Lublin

Україна нарешті чітко визначилася з вектором у зовнішній політиці і напрямом розвитку суспільства щодо запровадження реформ в економіці з використанням стандартів ЄС. Проте одна з найбільш значних проблем, яка постане перед нашою державою, – це подолання корупції та дерегуляція господарської діяльності. Ці два явища настільки несумісні, що не можуть у жодному випадку співіснувати одне з одним.

Україна посідає 144-е місце зі 194 країн щодо рівня корупції, 112-е – щодо ведення бізнесу. Зміна і перелом у цьому – основне завдання уряду та бізнесу, а також запорука нового розвитку держави. Проте є одна особливість: боротьбу з корупцією в Україні часто організують чиновники, які не зацікавлені в її поваленні. Адже саме ця система годує ту чи іншу вертикаль посадових осіб. Як же пиляти гілку, на якій сидиш і котра приносить плоди? Тобто без зміни загальної структури влади в Україні, принципів її функціонування викорінення корупції в жодному випадку неможливе. Звичайно, на папері воно буде. У райдержадміністраціях функціонуватимуть відділи у справах боротьби з корупцією, завдання яких полягатиме в заповненні «пустографів» щодо успіхів у боротьбі з казнокрадством.

Зрозуміло, що основним джерелом корупції в органах влади є недосконалість законодавчої бази, тобто її зарегульованість, наявність великої кількості структурних підрозділів органів виконавчої влади, існування яких, не маючи економічного ефекту, призводить до створення бар'єрів у веденні бізнесу, забезпечення окремих посадових осіб соціальним статусом та створення корупційних умов. Досить часто існування цілих служб є економічно необґрунтованим, а окремі державні підприємства отримують кошти з бюджету, не створюючи економічного ефекту. Регуляторна діяльність, що часто суперечить принципам державної регуляторної політики, дарує чиновникам місцевого рівня спокою встановити маленькі бар'єрчики, щоб водичка «йшла через їх город». Бо, можливо, й там рибка зловиться.

Таким чином, ми бачимо, що корупція та політика дерегуляції є речами несумісними, які мають взаємоусунути одна одну. І від того, який процес переважить, залежатиме майбутнє України. Адже дерегуляція впливатиме на рівень комфортності ведення бізнесу, залучення інвестицій, надходження до бюджету, створення нових робочих місць, впровадження інновацій і відповідно подальшої відкритості суспільства. Боротьбу зі структурами дерегуляції ведуть чиновники у кожній країні, що стала на шлях лібералізації, якомога гостріше. Найвагоміший показник цього в Україні – це триразові спроби ліквідації Державної служби з питань регуляторної політики протягом п'яти років.

Регуляторна діяльність відповідно до законодавства України спрямована на підготовку, прийняття та відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, територіальними громадами.

За двадцять років державного будівництва в Україні нормативна творчість різноманітних регуляторних органів досягла рівня апогею, коли зарегульованість економіки стала серйозним гальмом для залучення інвестицій та розвитку бізнесу. Разом з тим регулятори, прийнявши регуляторні акти, не відстежували їх економічну ефективність та не здійснювали їх перегляд.

Ситуація почала змінюватися із 2002 року з початком реалізації в Україні проекту «Програма регуляторної реформи» USAID та прийняттям у 2003 році Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Відповідно до цього закону усі органи виконавчої влади змушені при розробці проектів регуляторних актів дотримуватись визначеної процедури, а саме: оприлюднювати проекти регуляторних актів у ЗМІ, Інтернеті та надавати аналіз регуляторного впливу. У ньому, зокрема, регуляторні органи повинні:

- визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання;
- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів;
- здійснити розрахунок вигод та витрат суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;
- обґрунтувати ефективність механізм регуляторної дії для вирішення проблеми;
- обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть унаслідок дії регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати;
- визначити показники результативності регуляторного акта тощо.

Таким чином, для органів влади основою для їх регуляторної діяльності має стати принцип ефективності, тобто оцінка економічних ефектів унаслідок застосування механізму державного втручання та відповідність регулювання принципам державної регуляторної політики. На жаль, при підготовці проектів регуляторних актів регуляторні органи не завжди правильно оцінюють економічні ефекти. Наприклад, для обґрунтування зростання тарифів чи ставок оподаткування, як правило, пріоритет має один із показників – збільшення надходження до державного чи місцевого бюджету. Натомість не враховується факт, коли збільшення податкового тиску призводить до зменшення кількості суб'єктів господарювання у тій чи іншій сфері, що призводить у кінцевому підсумку до зворотного ефекту. А тому лише збалансованість державного регулювання при врахуванні вигод і витрат всіх суб'єктів регулювання може дати необхідний результат. Збалансованість – один з основних принципів державної регуляторної політики, визначений ст.4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Іншими принципами є такі:

- доцільність, тобто обґрунтована необхідність державного регулювання для вирішення проблеми. Іноді достатньо знайти альтернативу рішення або глибше вивчити питання, що призводить до недоцільності того чи іншого регулювання;
- адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання для вирішення проблеми. Неадекватне проблемі регулювання неодноразово ставало причиною виникнення чергових проблем у сфері господарської діяльності, причому набагато складніших;
- передбачуваність – планування і послідовність у регуляторній політиці повинні створити сприятливе бізнес-середовище, у якому підприємці міг би прогнозувати свою діяльність на тривалий час без різких змін. Дуже часто регуляторні акти видавались органами місцевого самоврядування сьогодні на сьогодні. Як наслідок –

суб'єкт господарювання не міг спрогнозувати свої додаткові видатки і дохід, що ставило під сумнів його діяльність у тій чи іншій місцевості;

- прозорість – врахування громадської думки, коли суб'єкти господарювання обізнані з планованим регулюванням і можуть вплинути на прийняття рішення. Було чимало випадків, коли підприємці, організовано обґрунтувавши неефективність та недоцільність проекту регуляторного акту, могли відстояти свої інтереси. Для органів влади зробити підготовку проектів нормативно-правового регулювання прозорою набагато краще, ніж потім, не обговоривши її, створити собі додаткову проблему у вигляді страйків та громадського спротиву.

Якщо Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» передбачено, що органи виконавчої влади повинні пройти погодження проектів регуляторних актів зі спеціально уповноваженим органом, то такої норми для органів місцевого самоврядування законом не було передбачено. На практиці якщо Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, аналізуючи проекти регуляторних актів та їх регуляторний вплив на відповідність принципам державної регуляторної політики, могла б фахово запропонувати зміни до проектів або не погодити їх, то органи місцевого самоврядування нерідко приймали регуляторні акти за характером, що суперечать регуляторній політиці в державі. Таким чином, усі ініціативи уряду щодо дерегуляції правових норм у сфері господарської діяльності могли розбиватись об «місцеві ініціативи», тобто замість застосування політики дерегуляції створювали нові регуляторні норми на місцевому рівні. Лише з червня 2014 року до законодавства було впроваджено зміни, згідно з якими органи місцевого самоврядування при підготовці проектів регуляторних актів зобов'язані отримати пропозиції Держпідприємництва щодо відповідності проектів регуляторних актів принципам державної регуляторної політики.

Складність регуляторної процедури, її прозорість для громадськості штовхає деяких чиновників на порушення чинного законодавства. А тому на практиці трапляються випадки, коли органи виконавчої влади місцевого рівня видають розпорядження, які мають ознаки регуляторного акту і приймаються без дотримання процедури прийняття регуляторного акта. Як правило, зміст таких нормативно-правових актів суперечить законам України. Наприклад, трапляються розпорядження щодо створення якихось комісій, завданням яких є позапланові та незаконні перевірки суб'єктів господарювання, організація сезонних рейдів тощо. Низка регуляторних актів, прийнятих з порушенням, впроваджувала регулювання у сфері водних об'єктів, комунального майна тощо.

Зміст аналізів регуляторного впливу та звітів відстеження результативності регуляторних актів органами виконавчої влади і місцевого самоврядування свідчить про те, що вимоги законодавства дотримуються лише формально. Вони не відбивають реальної картини економічної доцільності та ефективності впровадження того чи іншого регуляторного акту, відсутні кількісні (економічні) та якісні показники впровадження регуляторного акту. Органи виконавчої влади й місцевого самоврядування надають перевагу оприлюдненню матеріалів регуляторного акту в мережі Інтернет, що значно зменшує коло осіб, які мають можливість із ним ознайомитись.

Органи місцевого самоврядування нерідко використовують регуляторні акти як засіб тиску на суб'єктів господарювання, створюють додаткові регулювання, що підконтрольні місцевим чиновникам, впроваджують додаткові дозвільні процедури, не передбачені чинним законодавством. Наприклад, є випадки, коли в аналізі регуляторного впливу чиновники зазначали, що існуючою проблемою є... зменшення Кабміном кількості документів для отримання підприємцями дозволу (!). Деякі представники міст, незважаючи на існування центрів надання адміністративних послуг, намагаються пустити потік клієнтів для отримання незаконних дозволів поза ЦНАП через окремі кабінети. Регуляторними актами розробники намагаються монополізувати ринки послуг у містах та регіонах.

На жаль, вони, користуючись необізнаністю місцевих підприємців та представників громадських організацій у процедурі проходження регуляторних актів, порушують визначений законом порядок прийняття нормативно-правових актів у сфері господарської діяльності. Навіть

тоді, коли представники громадськості оскаржують прийняття рішень у судах, останні не приймають до розгляду позови, мотивуючи це безпосереднім впливом рішення на позивача. З іншого боку, підприємці місяцями судяться з органами влади щодо невиконання їх рішень, хоча й незаконних, з огляду на порушення законної процедури їх прийняття. Таким чином, органи місцевого самоврядування через недостатню врегульованість законодавства були і залишаються певною мірою «священною коровою», яка може порушувати чинне законодавство, впроваджувати корупційні ризики всупереч державній політиці у сфері дерегуляції, при цьому важелі прямого впливу відсутні, а можливості знаходяться лише у прокуратури.

Слід підкреслити, що в низки органів місцевого самоврядування відсутні сайти, не публікуються не тільки проекти регуляторних актів, а й прийняті рішення. Що відповідно робить роботу міських рад непрозорою і недоступною для громадян і суб'єктів господарювання. Навіть на існуючих офіційних сайтах органів місцевого самоврядування відсутня повна інформація про їх регуляторну діяльність, зокрема відсутні додатки документів, які є носіями основної інформації, відсутні рішення рад, зазначена лише назва документу без можливості знайти його зміст. Інформація щодо регуляторної діяльності є невпорядкованою, інколи без дати оприлюднення, зорієнтовані, які регуляторні акти діють, а які втратили чинність, дуже важко.

Іншими недоліками є те, що планування регуляторної діяльності на місцевому рівні ведеться недостатньо, не розробляються річні плани графіки проведення відстежень результативності прийнятих раніше регуляторних актів, що свідчить про несистемну та поверхневу роботу в цьому напрямі.

Європейський вектор у зовнішній та внутрішній політиці для України передбачає велику антикорупційну та дерегуляційну складову. Адже застосування європейських стандартів та норм означає і створення відповідного правового поля для ліквідації правових норм, що призводять до корупційних ризиків та перешкоджають залученню інвестицій.

Недостатня активність українського малого та середнього бізнесу за межами України, незначна відвідуваність країн Європейського Союзу призвела і до замкнутості суспільства, що стримує його відкритість. Зміна способу мислення українських політиків та службовців високого рангу повинна бути спрямована на створення умов для залучення зовнішніх інвестицій, формування прозорих правил діяльності на внутрішньому ринку. Проте це можливо буде здійснювати лише в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи в державі. Адже лише зміна адміністративно-політичної системи, яка відповідала б європейським засадам місцевого самоврядування та демократії, зможе сприяти економічним змінам на місцевому рівні.

Економічний характер нормативно-правового регулювання повинен передбачати не лише короточасні залучення коштів до місцевого бюджету, а й здійснювати довготермінове планування економічного розвитку, формування сприятливого інвестиційного клімату, а також умови, сприятливі для розвитку бізнес-середовища.

Для цього органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади повинні систематично проводити роботу для підвищення освітнього рівня фахівців, які є розробками проектів регуляторних актів, щоб уникати ситуацій прийняття регуляторних актів, що можуть бути економічно шкідливими в регіоні. Варто залучати до розробки аналізів регуляторного впливу та звітів з відстеження результативності регуляторних актів фахівців у тій сфері, якої стосується регуляторний акт, що дозволить належним чином готувати дані документи та розкривати реальну ситуацію економічного впливу регуляторного акту на ту чи іншу сферу господарських відносин. Обов'язково слід дотримуватися процедури оприлюднення проектів регуляторних актів. Адже всебічне обговорення методів регулювання з фахівцями та суб'єктами господарювання сприятиме тому, щоб зробити регулювання максимально ефективним.

Лише поєднання політики дерегуляції на рівні уряду з реалізацією ефективної регуляторної політики на місцевому рівні дозволить отримати економічний та синергетичний ефект, якого так потребує наша держава, що розпочала боротьбу з корупцією на шляху до європейського цивілізаційного вибору.