

ПУБЛІЧНІСТЬ У МЕХАНІЗМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

МАЛИГА Вікторія Анатоліївна - кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри теорії та історії держави і права Донецького національного університету

В статті проведено аналіз места принципу прозорості та учта общественної думки в процесі ефективної реалізації державної регуляторної політики. Предложено конкретные направления совершенствования механизмов публичности в отношении регулятивного влияния.

Постановка проблеми у загальному вигляді

Державна економічна політика покликана встановити та реалізувати найважливіші, з точки зору суспільства заходи, спрямовані на покращення економічної ситуації в країні в цілому. Важливо зазначити, що держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування відповідно до ст. 8 ГКУ [1] не є суб'єктами господарювання. При цьому вони мають реальні важелі впливу на всіх учасників господарських правовідносин. Метою державної економічної політики виступає реалізація та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому (ст. 9 ГКУ). Саме тому щодо реалізації державної регуляторної політики на перший план виходять питання активної участі самих суб'єктів господарювання та громадян (або їх об'єднань) в обговоренні проектів регуляторних актів та визначенні загальних напрямків розвитку державної регуляторної політики (далі – ДРП) в цілому.

Зв'язок проблеми із важливими науковими чи практичними завданнями

Вказана проблема має тісний зв'язок з такими науковими завданнями, як розробка стратегії реалізації ДРП, та таким практичним завданням, як всебічне розширення участі громадськості у реалізації ДРП, отриманні реальних результатів регуляторного впливу.

Аналіз останніх досліджень та публікацій

Регуляторна політика та її складові стали предметом дослідження таких науковців, як Мамутов В.К. [2], Подцерковний О.П. [3], Трофимов В.В. [4], Юлдашев О.Х. [5], Минькович-Слободяник О.В. [6]. Усі ці автори приділяли увагу регуляторній політиці як правовому явищу, без конкретизації її особливостей щодо окремих стадій та принципів.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми

Якщо у якості загальної проблеми розглядати розширення участі громадськості у формуванні як самої ДРП, так і її результатів, то невирішеним залишається питання про вплив принципу публічності (прозорості та врахування громадської думки) на ефективність процесу реалізації ДРП.

Постановка завдання

Метою статті є конкретизація змісту принципу публічності (прозорості та враху-

вання громадської думки) щодо реалізації ДРП. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити наступні завдання:

- 1) виявити місце вказаного принципу у системі принципів ДРП та загальних принципів господарювання;
- 2) проаналізувати форми консультацій з громадськістю та способи виявлення громадської думки;
- 3) встановити співвідношення понять «громадський контроль», «громадський моніторинг», «громадська експертиза»;
- 4) виявити переваги та недоліки громадської експертизи як способу виявлення громадської думки.

Виклад основного матеріалу дослідження

Закон розкриває зміст принципу прозорості та врахування громадської думки через:

- 1) відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності;
- 2) обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наведених у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями;
- 3) обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів (далі – РА) до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;
- 4) інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Кожен з вищезазначених елементів змісту потребує певних пояснень. Зокрема, відкритість дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності означає постійне інформування фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань про конкретні дії регуляторних органів щодо реалізації ДРП.

При цьому відкритість передбачає кілька важливих характеристик:

- а) формування та оприлюднення (встановленим Законом способом) основних напрямів ДРП;
- б) розробка прогнозів, планів реалізації ДРП та їх розміщення у загальнодоступних місцях (зокрема, на веб-сайтах);

в) постійне звітування регуляторних органів про використання дозволених законом засобів та механізмів регулювання господарських правовідносин;

г) оприлюднення інформації про усунення порушень порядку підготовки та прийняття регуляторних актів (особливо щодо їх невідповідності встановленим Законом принципам ДРП);

д) періодичне звітування про результативність прийнятих регуляторними органами регуляторних актів.

У свою чергу, обов'язковий розгляд регуляторними органами всіх пропозицій фізичних та юридичних осіб обумовлений необхідністю постійного контакту регуляторних органів з громадськістю. Сам по собі такий розгляд передбачає наступні механізми публічності:

- а) оприлюднення проектів регуляторних актів у встановленому законом порядку;
- б) встановлення строку, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції фізичних та юридичних осіб (їх об'єднань);
- в) дотримання вимог до форми таких звернень (як в письмовому, так і в усному порядку; або через мережу Інтернет);
- г) використання всіх можливих способів звернення до регуляторних органів;
- д) обов'язковий розгляд усіх пропозицій (інших звернень), який абсолютно не означає їх обов'язкове прийняття та врахування у подальшій регуляторній діяльності. Регуляторні органи можуть мотивовано відхилити зауваження, пропозиції або ініціативи, які походять від фізичних та юридичних осіб, якщо вони є необгрунтованими або суперечать діючому законодавству.

Разом із тим обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб (їх об'єднань) фактично виступає найважливішим елементом змісту принципу прозорості, який виявляється через механізми:

- а) обов'язкового оприлюднення як проектів регуляторних актів, так і прийнятих РА;
- б) відповідності такого оприлюднення встановленим Законом строкам;
- в) оприлюднення прийнятих регуляторних актів, яке повинно здійснюватися всіма

можливими, дозволеними законом способами.

Публічність ДРП забезпечується і інформуванням громадськості про її здійснення всіма доступними способами і засобами, серед яких, зокрема, консультації.

В Україні діє Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики [7]. Вже сама назва цього нормативно-правового акту вказує на те, що громадськість може брати участь не тільки в процесі реалізації ДРП, але і мати значний вплив на її формування.

При цьому налагодження системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю вказано у якості основної мети проведення подібних консультацій. Цей процес не є спонтанним, він обумовлений так званим «орієнтовним планом», який складається органом виконавчої влади кожний рік. Але і сам цей план не є абсолютно незмінним, реально вплинути на нього можуть лише інститути громадянського суспільства (зокрема, громадянські та релігійні організації). Зацікавленість не менш ніж трьох відповідних інститутів одним питанням вже є підставою для надання консультаціям статусу обов'язкових (без урахування змісту орієнтовного плану).

Одним із найважливіших принципів організації подібних консультацій є надання своєчасної та повної інформації щодо проектів відповідних нормативно-правових актів, які підлягають обговоренню.

Існують дві форми консультацій з громадськістю:

- 1) безпосередня (публічне) громадське обговорення);
- 2) опосередкована (вивчення громадської думки).

Проекти регуляторних актів підлягають обов'язковому публічному громадському обговоренню відповідно до діючого законодавства, тобто щодо реалізації ДРП може бути використана лише безпосередня форма. При цьому відсутня пряма заборона щодо вивчення громадської думки на стадії формування ДРП, так само і при обговоренні проектів регуляторних актів воно може використовуватися у якості допоміжного за-

соби залучення громадськості окрім публічного громадського обговорення.

П. 13 Порядку встановлює виключний перелік тих способів, через посередництва яких здійснюється публічне громадське обговорення (зокрема, конференції, форуми, електронні консультації). Навряд чи доречно робити такий перелік виключним, особливо враховуючи швидкий розвиток новітніх технологій. До того ж, вибір конкретного способу повністю покладається на організатора (орган виконавчої влади – регуляторний орган), оскільки відсутні конкретні вимоги щодо розмежування теледебатів або Інтернет-конференцій. При цьому виникає питання, чи достатньо вибору лише одного зі способів, або організатори зобов'язані максимально використати всі можливості публічності.

Сам порядок містить норми, тлумачення яких викликає певні проблеми. Зокрема, відповідно до п. 13 публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення: конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю; теле- або радіодебатів, Інтернет-конференцій, електронних консультацій.

Міністерство юстиції України у листі від 16.10.2012 р. № 12645-0-33-12/7.1 роз'яснило, що «наведена норма не вимагає обов'язкового проведення публічного громадського обговорення у всіх перелічених вище формах (як на тому наполягають громадські експерти), а має на меті зорієнтувати орган виконавчої влади щодо можливих шляхів проведення такого обговорення» [8].

Важливо в такому випадку встановити межу, скільки саме з цих способів має бути залучено для визначення громадської думки. Зрозуміло, що використати всі є завданням нереальним, але на сьогодні найбільшого поширення з наведених форм публічного громадського обговорення у центральних органах виконавчої влади набули саме електронні консультації.

Разом із тим обмеження лише електронними консультаціями носить явно «точковий» (індивідуальний, приватний) характер, що не дає змогу дійсно виявити в повному обсязі громадську думку.

Електронні консультації позбавлені такої важливої складової виявлення громадської думки, як «живе» безпосереднє спілкування з представниками громадськості. Електронний обмін інформацією не дає реальної змоги з'ясувати, хто саме вносить пропозиції та зауваження (належним чином ідентифікувати), а тому тут можливі всілякі підтасовки фактів та фальсифікації громадської думки. Наприклад, коли зацікавлені особи власними діями намагаються створити саме ту громадську позицію, яка відповідає їх власним особистим інтересам і ніяким чином не враховує інтереси всіх інших представників громадськості.

Саме тому вкрай важливо зобов'язати регуляторні органи в законодавчому порядку з метою встановлення громадської позиції застосовувати як мінімум три з наведених у Порядку форм публічного обговорення.

Слід залучати до обговорення якомога більше фізичних та юридичних осіб, для чого проводити масові заходи, зокрема, конференції (у т.ч. наукові, з залученням фахівців у певній галузі), відкритих зустрічей із громадськістю.

На користь останнього твердження свідчить і те, що приймаються навіть усні зауваження та пропозиції від фізичних осіб (у тому числі і по телефону) з обов'язковою фіксацією прізвища, імені та по батькові громадянина, його поштової адреси.

З метою уникнення спотворення наданих представниками громадськості зауважень та пропозицій для них передбачено певні форми фіксації (наприклад, протоколи конференцій або громадських слухань, які обов'язково оприлюднюються на офіційному веб-сайті органу виконавчої влади у встановлений період – два тижні).

«Гармонійне поєднання громадського впливу на прийняття рішень та контролю за діяльністю влади має підвищити рівень суспільної компетентності і довіри до влади, стати гарантією становлення демократії в Україні» [9].

Мова йде вже про створення такого нормативно-правового акту, як Закон України «Про основні засади державної комунікативної політики в Україні», концепцію про-

екту якого було схвалено ще 13.01.2010 р. (розпорядження КМУ № 85-р) [10].

Тим не менше, вказаний закон на сьогодні так і не був прийнятий ВРУ, хоча одна з основних проблем реалізації ДРП полягає саме у відсутності відкритого (прозорого) діалогу між державою (її органами) та суспільством (у вигляді певних інституцій). Державні регуляторні органи не прагнуть розкрити перед громадськістю зміст своїх дій. Відповідно, протилежна сторона або абсолютно байдуже ставиться до заходів регуляторного впливу, або дійсно намагається досягнути сенс діяльності регуляторних органів, реалізуючи свою активну правомірну поведінку (з наданням власних пропозицій та зауважень щодо проектів конкретних РА).

Важливо, щоб участь громадськості не обмежувалась виключно обговореннями проектів РА, оскільки фактично мова йде про реалізацію ДРП, а не про її формування.

Важливо, щоб представники громадських інституцій мали можливість впливати на початковий етап створення самої концепції ДРП. Зокрема, йдеться про формування стратегії розвитку та реалізації ДРП. Неправильний волонтаристський підхід до стартового етапу може створити реальну загрозу щодо подальшої ефективної реалізації ДРП.

Відтак, щодо встановлення громадської думки діюче законодавство застосовує такі поняття, як «громадський контроль», «громадський моніторинг» та «громадська експертиза». Всі вони взаємопов'язані, оскільки їх об'єднує суб'єкт, але мають різний зміст. Зокрема, громадський контроль виступає як різновид незалежного самостійного контролю за управлінськими діями регуляторних органів. Як і будь-який контроль, він передбачає не тільки спостереження, а і конкретний вплив з метою удосконалення.

Громадський моніторинг виступає як форма громадського контролю, спрямована на систематичне відстеження результативності (ефективності) дій щодо реалізації державної політики. Основна ознака громадського моніторингу – це послідовність, тобто процес, який триває у часі. При цьому сама тривалість залежить від того, що є об'єктом

моніторингу. Зокрема, якщо йдеться про РА, то його громадський моніторинг може починатися ще на стадії підготовки проекту РА і тривати вже після початку його дії. Моніторинг дозволяє точно відслідкувати всі зміни, які відбуваються з РА, та встановити, як співвідносяться мета, з якою приймався РА, та результати його застосування, тобто фактично постійний тривалий моніторинг може стати і дієвим засобом виявлення ефективності РА (та ДРП в цілому).

Громадська експертиза, у свою чергу, може застосовуватися у межах громадського контролю як одна з його дієвих форм. Громадськість може поставити під сумнів будь-яке рішення, прийняте державними органами. З метою підтвердження або скасування таких сумнівів і проводиться залучення фахівців у відповідній галузі. Такий незалежний підхід дає змогу реально оцінити наслідки регулятивного впливу (як правило, саме на фізичних осіб).

Крім того, КМУ своєю постановою від 05.11.2008 р. № 976 затвердив Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, який також спрямований на реалізацію принципу прозорості ДРП [11]. Громадська експертиза призначена для своєрідної незалежної оцінки діяльності регуляторних органів (як і інших органів виконавчої влади), завдяки їй здійснюється перевірка ефективності прийнятих рішень.

Фактично інститути громадянського суспільства мають право провести громадську експертизу щодо будь-якого РА, при цьому на регуляторному органі лежить обов'язок надавати за відповідним запитом всю необхідну для експертизи інформаційну підтримку. День надходження запиту вважається датою початку проведення громадської експертизи.

Одним із найважливіших механізмів реалізації принципу прозорості щодо експертизи виступають форми реагування регуляторних органів на висновки та експертні пропозиції. По-перше, регуляторний орган зобов'язаний публічно оголосити про зміст експертних пропозицій (зокрема, розмістити їх на своєму веб-сайті); по-друге, регуляторний орган розглядає та обговорює їх

зміст на найближчому засіданні колегії (знову ж таки з дотриманням публічності, тобто в присутності представників тієї інституції, яка проводила громадську експертизу); по-третє, регуляторний орган не тільки констатує наявність експертних пропозицій, але і реагує на них (тобто розробляє та затверджує конкретні заходи щодо реалізації кожної пропозиції); по-четверте, регуляторний орган повинен звітувати перед інститутом громадянського суспільства – організатором експертизи про результати розгляду експертних пропозицій; по-п'яте, вся підсумкова інформація щодо експертизи повинна бути оприлюднена регуляторним органом або через засоби масової інформації, або через веб-сайт.

Єдине, що викликає певні сумніви, – це відсутність нормативної регламентації самого порядку проведення відповідної громадської експертизи. Залишається незрозумілим, як саме (якими методами та засобами) буде здійснюватися експертна оцінка, хто саме буде виступати у якості експерта; наскільки висновки та пропозиції такого експерта будуть фаховими та компетентними.

Викликає в цілому зауваження і сама назва принципу «прозорість і врахування громадської думки». По-перше, сам принцип прозорості містить у собі елементи публічності (зокрема, і врахування громадської думки). По-друге, аналіз діючого законодавства свідчить про обґрунтованість внесення до назви принципу слів «врахування громадської думки». На користь цієї тези свідчить хоча б той факт, що Положення називає дві форми консультацій з громадськістю, однією з яких є вивчення громадської думки. Виникає питання про співвідношення слів «врахування» та «вивчення». Безумовно, вивчення є вужчим, оскільки не передбачає ще якихось дій, крім саме з'ясування змісту громадської думки. Врахування ж передбачає не тільки саме виявлення суспільного розуміння змісту регулятивного впливу, але і певну корекцію ДРП з урахуванням цього. З точки зору Положення, друга форма – публічне громадське обговорення – є більш дієвою, оскільки саме передбачає обов'язкове відповідне реагування регуляторних органів. Таким чином, врахування включає в

АНОТАЦІЯ

В статті наведений аналіз місця принципу прозорості та врахування громадської думки в процесі ефективної реалізації державної регуляторної політики. Запропоновано конкретні напрямки удосконалення механізмів публічності відносно регулятивного впливу.

SUMMARY

The article analyzes the place of the principle of transparency and accounting of public opinion in the process of effective implementation of regulatory policy. Propose concrete ways of improving the mechanisms of publicity with regard to the regulatory influence.

себе «вивчення» та «обговорення», але саме виступає як форма публічності, тому має сенс змінити назву принципу на «публічність», але з обов'язковим уточненням його змісту.

Література

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19-20, № 21-22. – Ст. 144.
2. Мамутов В.К. Хозяйственный кодекс в системе правового обеспечения экономики в Украине // Государство и право. – 2008. – № 6. – С. 65-72.
3. Подцерковный О.П. Правовой хозяйственный порядок как ориентир регуляторной политики государства // Юридический вестник. – 2009. – № 1. – С.45-49.
4. Трофимов В.В. Правовая политика как научная основа правовых реформ // Государство и право. – 2010. – № 6. – С. 101-104.
5. Юлдашев О.Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності: дис. д-ра юр.наук: 12.00.04/ Міжрег. акад. упр., Інст-т права ім. Володимира Великого. – К., 2007. – 629 с.
6. Минькович-Слободяник О.В. Юридична стратегія і тактика в правовій політиці України // Часопис Київського університету права. – 2009. – № 1. – С. 70-74.

7. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики / Затв-но Постановою КМУ від 03.11.2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 84. – Ст. 36.

8. Щодо експертних пропозицій за результатами проведеної громадської експертизи діяльності Міністерства юстиції: Лист Міністерства юстиції України від 16.10.2012 р. № 12645-0-33-12/7.1 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v1264323-12>.

9. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні / затв-но Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/14621.html>.

10. Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики в Україні»: Розпорядження КМУ від 13 січня 2010 р.- № 85-р // Урядовий кур'єр. – 10.02.2010. – № 25.

11. Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади / Затв-но Постановою КМУ від 05.11.2008 р. № 976 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 86. – Ст. 100.