

## ІНФОРМАЦІЙНЕ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ: МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ

Л.Ю. Вдовиченко

*Національний університет кораблебудування ім. адмірала Макарова  
м. Миколаїв, Україна*

У світовій практиці досліджень з державного управління традиційним є твердження про існування трьох секторів, що формують сучасне суспільство [1]:

- держава, що включає органи державного управління, в т. ч. органи місцевого самоврядування, бюджетні установи та організації, засновані на законі чи в межах повноважень органів державного управління;
- бізнес, до якого належить система юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, які займаються діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутку;
- громадянське суспільство, що включає такі інститути, як громадяни (фізичні особи), громадські організації та рухи (юридичні особи), створені за власною ініціативою засновників незалежно від волі органів державного управління без мети одержання прибутку.

У процесі здійснення регуляторної діяльності, спрямованої на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів (нормативно-правових актів та інших офіційних письмових документів, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб у сфері підприємництва) відповідно до вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2] задіяними є всі зазначені вище суб'єкти. Але на практиці у процесі введення нових регулювань у сфері господарювання, внесення змін чи скасування певних регуляторних актів у трикутнику інтересів держави, бізнесу та громадянського суспільства виникають проблемні питання їх взаємодії. У зв'язку з цим актуалізується проблема проведення наукових досліджень у напрямі наявних у сфері регуляторної діяльності взаємодій між суб'єктами цього процесу та побудови механізмів державного регулювання інформаційних відносин учасників сфери регуляторної діяльності.

З розвитком інформаційного суспільства виникає нова форма взаємодії – інформаційна (електронна). У зв'язку з цим виникає і нове поняття «електронне урядування», в рамках якого виділяють три основні види інформаційних взаємодій: G2C (уряд – громадяни), G2G (уряд – уряд), G2B (уряд – бізнес) [3].

---

---

Підсумовуючи викладене, сформулюємо з метою подальшого дослідження у сфері регуляторної діяльності питань інформаційних відносин та взаємодій її суб'єктів наше розуміння змісту державного регулювання цього процесу.

Виділяють три основних види державного регулювання [4]:

1. Економічне – включає державний контроль за цінами, прибутком, умовами входу та виходу з ринку тощо.

2. Регулювання здоров'я, безпеки та навколишнього середовища (HSE, «health, safety-environment») – включає обмеженість на типи продуктів та сервісів и типи виробничих процесів, з якими має справу фірма.

3. Інформаційне – вимоги до забезпечення разом з продуктом чи послугою певних типів інформації, часто у стандартизованому форматі та з заданою періодичністю.

Безумовно, цей поділ умовний, але приведений нами для того, щоб зв'язати існуючі типи регуляторної активності з мотивами запровадження державою певного регулювання.

Важливо врахувати, що політики, в першу чергу, висказуються за перший тип державного регулювання, потім за другий, і найменшого значення надається третьому шляху: обов'язку надавати повну інформацію у сфері регуляторної діяльності. В свою чергу, науковці заперечують проти економічного державного регулювання, потім проти HSE і в останню чергу – проти інформаційного регулювання.

Економічне регулювання державою просто відміняється у всьому цивілізаційному світі – по цьому питанню досягнуто домовленість і саме воно стосується процесів дерегулювання, що йдуть у всіх країнах в рамках запроваджених регуляторних реформ останні 25 років. Дослідження в напрямі державного регулювання здоров'я, безпеки та навколишнього середовища (HSE) йдуть через механізми впровадження ліцензійного страхування, а інформаційне державне регулювання розглядається як регуляторний механізм, що накладає мінімальний регуляторний тягар на всіх суб'єктів цього процесу, проте спроможний вирішувати ті проблеми, з якими пов'язані економічне та HSE-регулювання.

Але не слід забувати, що інформаційне державне регулювання – це обов'язкове надання інформації є таким же регулюванням, як і всі інші його види, що накладають регуляторний тягар на органи державного управління та суб'єктів регулювань (бізнес, громадян та їх об'єднань) не менше, чим інші його види.

Інформаційне регулювання передбачає, що суб'єкти регуляторної діяльності ведуть себе по різному в ситуації, коли про їх діяльність нікому не відомо, і коли за їх діяльністю стежать (можуть стежити) інші суб'єкти. Для забезпечення нагляду за діяльністю суб'єктів застосовують дві основні процедури [4]:

- декларування інформації (filing);
- розкриття інформації або публічний доступ до інформації (information disclosure, public access to information).

При декларуванні інформації у порядку відомчого нагляду інформація надається не широкій публіці, а спеціально уповноваженому державному органу, який може використовувати цю інформацію безпосередньо та зберігати для неї режим конфіденційності, а може (в залежності від законодавчих норм) розкрити інформацію для публічного доступу (як це має місце в процесі здійснення регуляторної діяльності).

Розкриття інформації передбачає для всіх учасників регуляторного процесу наступні можливості:

- можливість безоплатного електронного пошуку інформації у масиві доступної для розкриття інформації;
- можливість створення власного тимчасового (наприклад, в оперативній пам'яті комп'ютера) або постійного (наприклад, на диску комп'ютера або в печатній формі) екземпляра документа.

Отже, надалі будемо говорити про «розкриття», а не просто про «доступ до інформації»: доступ до інформації не можливий, якщо її теоретично можна взяти, але на практиці невідомо, де її шукати, або час пошуку у масиві доступної інформації робить її неактуальною.

Розкриття інформації ширше публікації: публікація не дає можливості дешевого електронного пошуку та легкості створення власної копії відповідної інформації.

Коли говорять про розкриття інформації, то мають на увазі її декларування та встроєну систему відкритого для широкої публіки електронного автоматизованого пошуку (повнотекстового плюс «листування» за каталогом) у масиві декларованої інформації. Коли ведеться річ про «доступ до інформації», то розуміють «ручну» обробку пошукових запитів без попереднього декларування інформації. Отже, розкриття інформації та доступ до інформації – це два зовсім різних режими інформаційного регулювання.

Слова «публікація» та «оприлюднення» все менше і менше зводиться до проблематики, що нами досліджується – слова «розкриття» та «доступ до інформації» найбільш точно характеризують проблему, пов'язану з державним регулюванням інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності. Поняття «публікація», як адекватний засіб забезпечення доступу широкої публіки до інформації, залишилось з тих часів, коли виготовлення екземплярів інформації могло здійснюватися в основному типографським способом. Одним із найбільш фундаментальних досліджень на тему використання в сучасному інформаційному регулюванні поняття «публікація» є дослідження канадської Access to Information Review Task Force [5].

---

В зв'язку з цим є доцільним змінити існуюче в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» значення слова «оприлюднення», використовуючи дослідження канадської Access to Information Review Task Force. Разом з цим запропонований підхід відрізняється від західних підходів, що виключають із інформації, що розкривається державою, дані, що раніше опубліковувалися. В такій запропонованій інформаційній системі процесу регуляторної діяльності підлягає розкриттю (а не публікації та оприлюдненню) не тільки вся нова інформація (реєстр чинних, скасованих та тих, що потребують внесення змін, регуляторних актів, звіти про відстеження результативності регуляторних актів, інформація про здійснення регуляторної діяльності), а і «стара» (планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до них, проекти регуляторних актів, аналізи їх регуляторного впливу, способи оприлюднення документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності, рішення (експертні висновки) уповноважених органів щодо проектів регуляторних актів). В цьому випадку можна говорити не про «пасивне» забезпечення доступу широкої публіки до інформації (коли «стара» інформація надається на запит), а про «активне» забезпечення доступу до інформації в процесі здійснення регуляторної діяльності (розкриття – коли «нова» та «стара» інформація розкривається незалежно від того, чи запросив її хто-небудь).

Споживчі властивості інформації, що розкривається у сфері регуляторної діяльності, можна законодавчо забезпечити, виходячи з двох різних методологічних принципів [4]:

1. Розкриття інформації згідно вичерпного списку (detailed disclosure).
2. Повне та справедливе розкриття (full and fair disclosure).

Теоретичні дебати щодо цього ведуться давно. Захисники розкриття інформації згідно вичерпного списку стверджують, що для кращого контролю за повнотою розкриття інформації необхідно затвердити структуру такої інформації. Що стосується повного та справедливого розкриття інформації у сфері здійснення регуляторної діяльності, то лише, на перший погляд, таке розкриття є м'яким, оскільки суб'єкти регулювання та інші учасники регуляторного процесу можуть звинуватити регуляторні органи в тому, що вони не розкрили важливу, на їх погляд, інформацію. Отже, в першому випадку надається можливість перевірки повноти надання інформації за певною структурою, у другому – відсутня перевірка повноти (за встановленими формами) надання інформації, але з'являється можливість отримання інформації в непередбачених раніше ситуаціях.

Технології інформаційного регулювання, а також пов'язані з ними інформаційні технології, з одного боку, потребують створення відповідної дорогокоштовної інфраструктури (агентів по декларуванню та розкриттю, інформаційних депозитаріїв тощо). З іншого боку, інформаційне регулювання,

якщо розуміти, що альтернативою йому є інфраструктура примусу та розслідування, яка характерна для адміністративних методів державного регулювання, виступає одним із самих дешевих видів регулювання. Інформаційне регулювання просто зміщує тягар розслідувань та примусу до виконання правил держави на широку публіку. Ризики отримують ринкову оцінку: більше визначеності – менше страху, суб'єкти з такою інформацією про ризики більш оптимістично відносяться до них і тим самим суспільство може витратити менше ресурсів на захист від маловірогідних ризиків.

Що стосується органів державного управління, то інформаційне регулювання є практично єдиним механізмом, що забезпечує підконтрольність держави громадянському суспільству (реалізацію права громадян на управління державою шляхом надання їм інформації про об'єкт управління).

В тих же випадках в Україні, коли інформаційне регулювання сьогодні законодавчо декларовано у процесі здійснення регуляторної діяльності, умови організаційних та технологічних заходів, що пропонуються до користування суб'єктами цього процесу, не відповідають потенційним можливостям сучасного розвитку електронних технологій та накопиченого досвіду провідних країн.

Наприклад:

- в більшості випадках інформація доводиться до відома інших учасників процесу в паперовій формі (через друковані ЗМІ, дошки оголошень тощо), що дорого та анахронічно;
- в більшості випадках, коли інформація надається в електронній формі, її формат та протокол надання описані невичерпним чином;
- відсутні критерії щодо технічного та адміністративного забезпечення безпечного збереження, обробки та надання інформації;
- відсутність системної цілісності в інституційному та технологічному плані призводить до її некерованості.

Все це у регуляторному процесі призводить до ускладнень у роботі не тільки суб'єктів регулювань, а й органів державного управління та виступає поводом створення корупційних взаємодій в ході прийняття регуляторних актів.

У зв'язку з цим перспектива подальших досліджень полягає у розробці комплексного наукового підходу до підвищення ефективності процесу здійснення регуляторної діяльності в Україні та побудови механізмів інформаційного державного регулювання взаємовідносин суб'єктів цього процесу з обов'язковим врахуванням досвіду провідних країн світу.

## Література

2. Кулицький С.П. Основи організації інформаційної діяльності у сфері управління [Текст] : навч. посіб. – К. : МАУП, 2002. – 224 с.
3. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003р. №1160-IV [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>.

- 
4. E-Government, или государство в Сети [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://www.actis.ru/pressclub/default/>.
  5. The Role of Financial Regulation in a World of Deregulation and Market Forces, Lawrence J. White Stern School of Business New York University November 1, 1999 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/white.htm/>.
  6. The Reality of Precaution: Information Disclosure by Government and Industry, Peter H. Sand, Institute of International Law, University of Munich – [www.env.duke.edu/solutions/documents/sand\\_airlie\\_june\\_2002.doc/](http://www.env.duke.edu/solutions/documents/sand_airlie_june_2002.doc/).