

РУДІК Олександр Миколайович
канд. політ. наук, доц., доц. каф. права
та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ
ORCID: 0000-0001-5671-5476

ПОРЯДОК ДЕННИЙ ЄС «ЕФЕКТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЛЯ ДОСЯГНЕННЯ КРАЩИХ РЕЗУЛЬТАТІВ»: ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА ВИСНОВКИ

Розглядається досвід ЄС щодо поліпшення державного регулювання. З цією метою аналізуються результати та висновки, які Європейська Комісія зробила на основі перших кроків з реалізації Порядку денного ЄС «Ефективне регулювання для досягнення кращих результатів». Під час критичного аналізу зазначених результатів у Європейській Комісії розглянули наявну наукову літературу, провели публічні консультації та з'ясували позицію інших інститутів і органів, а також представників департаментів Європейської Комісії, які інтегрують принципи ефективного регулювання у свою щоденну роботу. Європейська Комісія дійшла висновку, що перші уроки, винесені з досвіду імплементації ефективного регулювання, є такими: концепція ефективного регулювання отримала позитивну оцінку серед держав-членів ЄС; принципи ефективного регулювання мають бути невід'ємною частиною інституційної культури будь-якого органу державної влади; інструменти та процедури ефективного регулювання створені для підтримки процесу прийняття політичних рішень, а не для їх заміни; практики ефективного регулювання передбачають інвестиції у вигляді фінансових та людських ресурсів; для досягнення успіху в імплементації принципів ефективного регулювання потрібно докласти спільних зусиль.

Ключові слова: європеїзація, державне регулювання, демократичне врядування, ефективне регулювання, регуляторна політика, європейський досвід.

Постановка проблеми. Впровадження принципів ефективного регулювання почалося з прагнення інститутів ЄС підвищити якість європейського врядування [7] та досягнення сталого розвитку процесу розроблення політики Союзу [5] шляхом спільного дослідження його економічних, соціальних та екологічних наслідків. Європейська Комісія (ЄК) розглядає ефективне регулювання не як рутинну не дуже зрозумілу бюрократичну процедуру, а як професіоналізацію кожного аспекту процесу розроблення політики ЄС та підтримку його придатності до реалій сучасного світу. Ефективне регулювання стосується законодавства, коли воно є необхідним для досягнення спільних цілей, що може бути ефективно досягнуто лише шляхом спільних дій на європейському рівні. ЄК наголошує на тому, що концепція ефективного регулювання не є прихованою програмою з дерегуляції. Ефективне регулювання полягає також у розгляді альтернативних способів досягнення результатів, оскільки законодавство як таке ніколи не має бути самоціллю. Дії на рівні ЄС завжди повинні мати додану вартість порівняно з тим, що можна зробити на національному, регіональному чи місцевому рівнях [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика поліпшення державного регулювання та регуляторної політики є дуже популярною серед європейських учених, зокрема завдяки цілеспрямованій політиці «ефективного регулювання» та практичним зусиллям ЄК в цій сфері. Добре відомими є праці К. Радаеллі, А. Спенджарової та М. Еліантоніо, М. Доусона, П. Вербрюггена, А. Алеманно, П. Віллемса, Ч. Буса, Р. Шульца, П. Девідсона і Б. Герлоффа та інших науковців, які досліджували питання суттєвих системних наслідків зусиль

ЄС з поліпшення регулювання та запровадження принципів ефективного регулювання, досвід ЄС та держав-членів щодо поліпшення регулювання та використання його сучасних інструментів, порівняльні аспекти державного регулювання на основі аналітичних досліджень Організації економічного співробітництва та розвитку, розроблення та практичного застосування комплексних індикаторів регуляторної політики та врядування.

Метою статті є з'ясування висновків, які зробила ЄК на основі перших результатів реалізації Порядку денного ЄС «Ефективне регулювання для досягнення кращих результатів».

Викладення основного матеріалу. На початку своєї п'ятирічної каденції (2014 – 2019 рр.) ЄК Ж.-К. Юнкера була сповнена рішучості досягти кращих результатів для громадян та бізнесу ЄС, зміцнивши тим самим довіру до інститутів Союзу. ЄК прагнула забезпечити активну участь громадян та зацікавлених сторін у формуванні того, що робить Союз, повинен робити, має робити інакше чи більше взагалі не повинен робити. Встановлені рамки для забезпечення прозорості, підзвітності та науково обґрунтованого процесу прийняття рішень, узяті ЄК на себе зобов'язання щодо ефективного регулювання та імплементації ключових заходів, оголошених у травні 2015 р. [2], дозволили цьому інституту забезпечити прогрес в досягненні цих цілей.

Так, у 2015 – 2018 рр. ЄК провела такі заходи з імплементації принципів ефективного регулювання [3, р. 5]: пропозиції, надані на платформі REFIT (98 заходів); заходи щодо спрощення законодавства ЄС (150); дорожні карти, опубліковані для отримання зворотного зв'язку (691); проекти делегованих актів, опубліковані для отримання зворотного зв'язку (151); оцінки впливу (218); оцінювання (259); консультації з громадськістю (417).

У 2016 р. та 2017 р. ЄК оприлюднила повідомлення, в яких виклала результати, досягнуті за останні роки [1; 6], а також щорічні звіти про зменшення адміністративного навантаження, починаючи з 2017 р. [11].

У 2019 р. знову настав час підвести підсумки того, як працюють різні інструменти та процеси ефективного регулювання. Метою ЄК було визначити, що добре працює, що є проблематичним та які основні уроки слід винести. Загалом повідомлення, яке ЄК оприлюднила у квітні 2019 р., є позитивним: ефективне регулювання поліпшило спосіб розроблення політики і як таке має залишатися в основі методів роботи інститутів ЄС у майбутньому [3]. Але завжди є можливість для подальшого вдосконалення, тому ЄК визначила сфери, які необхідно як слід вивчити в більш широкому колі зацікавлених сторін на предмет майбутніх удосконалень. Вони залежатимуть від спільних зусиль усіх, хто бере участь у розробці та імплементації рішень щодо певних напрямів політики.

Під час зазначеного критичного аналізу в ЄК розглянули наявну наукову літературу, провели публічні консультації та з'ясували думки інших інститутів та органів, а також представників департаментів ЄК, які інтегрують принципи ефективного регулювання у свою щоденну роботу. Були враховані також висновки Цільової групи з питань субсидіарності, пропорційності та аналізу сценарію «Робити менше, але ефективніше» [12] та зобов'язань, які ЄК взяла на себе у відповідь [13].

У повідомленні ЄК від 15 квітня 2019 р. висвітлюються загальні уроки, які можна винести з досвіду імплементації концепції ефективного регулювання, та розглядаються деякі особливі сфери ефективного регулювання, де можна зробити подальші вдосконалень.

Отже, ось перші уроки, винесені з досвіду імплементації ефективного регулювання:

1. Із результатів критичного аналізу видно, що концепція ефективного

регулювання отримала позитивну оцінку, більше того, існує попит на продовження практики її застосування та подальше вдосконалення. Доводи на користь ефективного регулювання сьогодні фактично є навіть сильнішими, ніж раніше. У світі пост-фактів, де дезінформація, інформаційні бульбашки соціальних медіа та відверта пропаганда здавалося б об'єдналися, щоб підірвати саму природу демократичних дебатів та наукового авторитету, розроблення обґрунтованої політики вже не є лише пріоритетом минулого або звичайною професійною практикою, сьогодні – це ключовий імператив майбутнього.

2. Принципи ефективного регулювання мають бути невід'ємною частиною інституційної культури будь-якого органу державної влади, який має тип обов'язків, що нині покладені на ЄК. Результати критичного аналізу, особливо опитування співробітників, чітко свідчать про те, що останніми роками такі культурні зміни в ЄК відбулися. Однак ці зміни ще не є незворотними. Щоб забезпечити невідворотність змін, ЄК необхідно ще деякий час продовжувати підкреслювати внутрішню та зовнішню важливість ефективного регулювання.

3. Інструменти та процедури ефективного регулювання створені для підтримки процесу прийняття політичних рішень, а не для їх заміни. Їх ключове завдання – забезпечити найкращу можливу основу для своєчасних та обґрунтованих рішень щодо державної політики. Досягнення цього на практиці часом може бути складним, сповненим викликів, процесом, оскільки постійно виникають нові та нагальні потреби політики, а процеси ефективного регулювання потребують тривалого часу. Таким чином, на практиці виникає необхідність у певних змінах та деяких винятках з процедур ефективного регулювання, і, якщо виходити з реалій, це також буде відбуватися в майбутньому. ЄК прагнула мінімізувати винятки із загальних правил щодо необхідності консультацій з громадськістю та оцінювання впливу, обґрунтовувати винятки чітко та прозоро для зовнішнього світу, а також робити все можливе для того, щоб за конкретних обставин максимально відповідати принципам ефективного регулювання.

4. Практики ефективного регулювання не є безкоштовними. Вони передбачають інвестиції у вигляді фінансових та людських ресурсів і збільшують час, необхідний для підготовки ініціативи до прийняття, враховуючи формальні вимоги процесу політики. Ця інвестиція виправдана вигодами, які не в останню чергу виникають завдяки підтримці швидших та більш обґрунтованих рішень законодавців (Рада ЄС та Європейський Парламент) щодо пропозицій ЄК. Однак витрати повинні залишатися пропорційними. Результати критичного аналізу підказують шляхи поліпшення процесів ефективного регулювання, не підриваючи водночас їх цілей.

5. Критичний аналіз ще раз підтвердив, що для досягнення успіху в імplementації принципів ефективного регулювання потрібно докласти спільних зусиль. У міру вдосконалення інструментів та процесів, розроблених ЄК, подальший прогрес все більше спиратиметься на вдосконалення, яким ЄК може сприяти, але не забезпечувати власними зусиллями. Наприклад, результати критичного аналізу чітко показали, що якість оцінювання залежить від спільного розуміння законодавцями ЄС та держав-членів того, коли це найкраще робити, які показники використовувати для вимірювання діяльності та як ефективно зібрати необхідну моніторингову інформацію. Корисність та актуальність оцінки впливу також залежать від того, чи оцінюється також вплив суттєвих поправок до законодавчих пропозицій ЄК, що законодавці зобов'язані робити, де це доречно та необхідно [9]. Отримання вигод від публічних консультацій залежить від активної участі інших інститутів, національного, регіонального та місцевого рівнів влади.

Ставлення європейців до регуляторної політики ЄС з'ясовують за допомогою

Євробарометра – міжнародного проєкту регулярних опитувань громадської думки, що здійснюються під егідою ЄК. Останнє за часом опитування Євробарометру проводилося в березні 2017 р. [8]. Соціологічна служба TNS opinion & social network провела його у 28 державах-членах ЄС в період з 13 по 23 березня 2017 р. Понад 10,5 тис. (10 614) респондентів з різних груп підприємців (ключові особи, які приймають рішення в компаніях) були опитані за допомогою телефону. До респондентів звертались місцевою мовою від імені Генерального директорату з питань міграції та внутрішніх справ ЄК. Вибірка була сформована на основі міжнародної бази даних Orbis [10]. Методологія дослідження розроблена відділом моніторингу аналізу засобів масової інформації Генерального директорату з питань комунікацій [3, р. 6 – 7]. Основні результати опитування такі:

1. Щодо загального ставлення до законодавства ЄС, то найпоширенішою думкою, про яку згадують 44 % компаній, є така, що загалом законодавство ЄС не є ані підтримкою, ані перешкодою для компаній. Приблизно кожна п'ята компанія (18 %) вважає, що законодавство ЄС є перешкодою, і приблизно кожен десятий респондент (11 %) вважає, що воно є підтримкою його компанії. Менше ніж кожна п'ята компанія (17 %) вважає, що законодавство ЄС є і підтримкою, і перешкодою. Респонденти, які сказали, що законодавство ЄС є підтримкою для їхнього бізнесу, представляють компанії, які працюють у трьох та більше державах-членах ЄС (19 %), поза межами ЄС (19 %) та планують розширитись до іншої держави-члена ЄС протягом найближчих двох років (17 %). Компанії, які знають про походження законодавства та є активними чи планують бути активними у наступні 2 роки також поза межами ЄС, швидше вважають законодавство ЄС таким, що підтримує (22 %), ніж перешкоджає (15 %).

2. Перешкоди для подання скарг. Розмірковуючи про причини, через які компанії не подають скарги щодо адміністративного тягаря, що випливає із законодавства, компанії найчастіше зазначають, що це нічого не змінить (55 %), що розгляд скарги триватиме надто довго (55 %) та що потрібно занадто багато часу, щоб подати скаргу (51 %). Менше ніж половина всіх компаній, але значна частка, як перешкоди, які утримують їх від подання скарг, зазначають, що не знають, до кого подати скаргу (40 %), не знають, як подати скаргу (34 %) та бояться негативних наслідків для їхньої компанії (32 %). Приблизно одна з десяти компаній (11 %) не вважає, що будь-яка із зазначених причин заважатиме їй подавати скарги щодо надмірного адміністративного тягаря, пов'язаного із законодавством, що стосується їхньої компанії.

3. Щодо зміни регуляторних витрат за останній рік, то загалом найпоширенішою відповіддю стосовно семи конкретних галузей законодавства була така, що регуляторні витрати, які випливають із дотримання законодавства та зобов'язань щодо надання інформації, залишилися однаковими з минулим фінансовим роком. Однак існують великі розбіжності між конкретними сферами. Сферами законодавства, стосовно яких компанії з великою ймовірністю говорять, що збільшили витрати, є: закони про навколишнє середовище (45 % заявляють, що витрати зросли; 38 % – залишилися як раніше); закони про енергію та клімат (45 % та 36 % відповідно); закони про безпеку (40 % і 38 % відповідно). Сферами законодавства, стосовно яких більша частина компаній зазначає, що регуляторні витрати залишилися однаковими, є: ПДВ (61 % заявили, що витрати не змінилися; 27 % – що вони зросли); закони про захист прав споживачів (50 % та 30 % відповідно); охорона здоров'я та безпека на робочому місці (49 % та 41 % відповідно) та регулювання ринку праці (47 % та 35 % відповідно). Дуже мало компаній (від 4 % до 1 %) вважає, що регуляторні витрати зменшилися за останній фінансовий рік. Значна частка підприємств не в змозі оцінити ці сфери (до 21 % відповіли «не знаю» щодо законів про безпеку, а 18 % – щодо законів про захист прав споживачів) [8, р. 5 – 7].

Висновки. Таким чином, ЄС уже давно став ключовим законодавцем та установником високих стандартів у таких сферах, як: захист споживачів, конкуренція та безпека на робочому місці. Водночас держави-члени ЄС залишаються важливими розробниками політики шляхом встановлення власних внутрішніх регуляторних актів, а також завдяки своїй ролі у формуванні законів ЄС. Якщо ці закони та нормативно-правові акти є добре розробленими, вони можуть сприяти добробуту та стимулювати економіку. Однак погано розроблені закони перешкоджають зростанню, шкодять навколишньому середовищу та ставлять під загрозу здоров'я громадян. З огляду на це регуляторна політика є інструментарієм, який допомагає виробникам політики йти в ногу з технологічними, суспільними та екологічними змінами. Основні інструменти цієї політики включають у себе використання науково обґрунтованих доказів та участь зацікавлених сторін у процесі розроблення та перегляду законів та регуляторних актів. В ЄС регуляторна політика розвивається й удосконалюється в межах концепції ефективного регулювання та відіграє вирішальну роль у формуванні поточних регуляторних процесів. Водночас усі держави-члени ЄС прийняли власну регуляторну політику та постійно удосконалюють її в межах концепції ефективного регулювання.

Список бібліографічних посилань

1. *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council* (2016). Brussels. Retrieved from <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-EN-F1-1.PDF>.
2. *Better regulation for better results – An EU agenda: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2015). Strasbourg. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>.
3. *Better regulation: Taking stock and sustaining our commitment*. (2019). Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf.
4. *Communication – Better Regulation: taking stock and sustaining our commitment*. European Commission, 15 April 2019. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf.
5. *Communication from the Commission on impact assessment* (2002). Brussels. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>.
6. *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2017). Strasbourg. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf.
7. *European Governance. A White Paper* (2001). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>.
8. *Flash Eurobarometer Report 451: Businesses perceptions on regulation*. (2017). Retrieved from <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2018/search/regulation/surveyKy/2129>.
9. *Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG.
10. *Orbis: Powering the business of certainty*. Retrieved from <https://www.bvdinfo.com/en-us/our-products/data/international/orbis>.
11. *Regulatory Fitness and Performance Programme. REFIT Scoreboard Summary*. (2017). Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary_en_6.pdf.

12. *Task force on subsidiarity, proportionality and doing less more efficiently*. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report.

13. *The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2018). Strasbourg. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-principles-subsidiarity-proportionality-strengthening-role-policymaking_en.pdf.

List of references

1. *Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council* (2016). Brussels. Retrieved from <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-EN-F1-1.PDF> [in English].

2. *Better regulation for better results – An EU agenda: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2015). Strasbourg. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN> [in English].

3. *Better regulation: Taking stock and sustaining our commitment*. (2019). Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf [in English].

4. *Communication – Better Regulation: taking stock and sustaining our commitment*. European Commission, 15 April 2019. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf [in English].

5. *Communication from the Commission on impact assessment* (2002). Brussels. Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN> [in English].

6. *Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2017). Strasbourg. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf [in English].

7. *European Governance. A White Paper* (2001). Retrieved from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428> [in English].

8. *Flash Eurobarometer Report 451: Businesses perceptions on regulation*. (2017). Retrieved from <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2018/search/regulation/surveyKy/2129> [in English].

9. *Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making*. Retrieved from https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG [in English].

10. *Orbis: Powering the business of certainty*. Retrieved from <https://www.bvdinfo.com/en-us/our-products/data/international/orbis> [in English].

11. *Regulatory Fitness and Performance Programme. REFIT Scoreboard Summary*. (2017). Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary_en_6.pdf [in English].

12. *Task force on subsidiarity, proportionality and doing less more efficiently*. Retrieved from https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report [in English].

13. *The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions* (2018). Strasbourg. Retrieved from https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-principles-subsidiarity-proportionality-strengthening-role-policymaking_en.pdf [in English].

RUDIJK Oleksandr

PhD in Political Science, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Law and European Integration,
Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration,
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

**AN EU AGENDA «BETTER REGULATION FOR BETTER RESULTS»:
FIRST RESULTS AND CONCLUSIONS**

The article examines the experience of the EU and its Member States on better government regulation. At the beginning of its five-year term, the J.-K. Juncker's European Commission had been committed to achieving better results for EU citizens and businesses, and thus to build trust in the Union's institutions. To this end, the results and conclusions drawn by the European Commission on the first steps in implementing the EU Agenda «Better regulation for better results» are analyzed. In the course of this stocktaking exercise, we have reviewed the literature, consulted publicly, and sought the views of the other institutions and bodies as well as those of the Commission departments who integrate better regulation in their daily work. The Commission concludes that the first lessons learned from the experience of implementing better regulation are as follows: there is the appreciation of better regulation among the EU Member States and the demand for its continued application and further improvement; better regulation principles should be an integral part of the institutional culture of any public authority having the type of duties entrusted to the European Commission; better regulation tools and procedures are there to support political decision-making, not to substitute it; better regulation practices are not cost-free, since they imply investment in terms of monetary and human resources and they increase the time needed to prepare an initiative for adoption, given the formal requirements of the policy process; the Commission's stocktaking has once again confirmed that, to be successful, better regulation must be a shared effort. As the tools and processes deployed by the Commission improve, further advances increasingly rest upon improvements the Commission can facilitate but not ensure by itself. The article also presents the results of the Flash Eurobarometer Report on businesses perceptions on regulation. It is concluded that the European Union has become a key standard-setter in areas such as consumer protection, competition, and workplace safety. At the same time, EU Member States remain important policy makers by setting their own domestic regulations as well as through their role in shaping EU laws.

Key words: Europeanization, government regulation, democratic governance, better regulation, regulatory policy, European experience.

Надійшла до редколегії 28.09.20