

**ХЕРСОНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

ДУРМАН Микола Олександрович

УДК 35.08 + 681.32

ДИСЕРТАЦІЯ

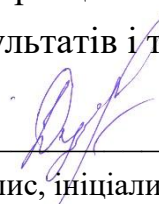
**ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

25.00.02 – механізми державного управління

Державне управління

Подається на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.


_____ М.О. Дурман
(підпис, ініціали та прізвище здобувача)

Науковий консультант: **ЛОПУШИНСЬКИЙ Іван Петрович,**
доктор наук з державного управління, професор,
заслужений працівник освіти України

Херсон
2020

АНОТАЦІЯ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення актуального наукового завдання в галузі державного управління щодо теоретико-методологічного обґрунтування сутності, змісту й процесів формування та реалізації державної регуляторної політики (ДРП), у тому числі й з використанням передового зарубіжного досвіду, та розроблення науково-практичних рекомендацій органам публічної влади щодо вдосконалення означених процесів на сучасному етапі українського державотворення.

Проаналізовано науково-термінологічний апарат та науково-теоретичні основи формування та реалізації державної регуляторної політики. Запропоновано трактувати поняття «регуляторна політика» у широкому розумінні (не тільки як регулювання господарських відносин), а саме як напрям у системі державного регулювання економіки, що ґрунтується на певних принципах, використовує специфічні методи, спрямовані на підвищення ефективності функціонування соціально-економічної системи, та передбачає взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, економічних суб'єктів, їх об'єднань, громадянського суспільства з метою узгодження інтересів та досягнення цілей економічного розвитку.

Охарактеризовано діяльність центрального органу виконавчої влади, відповідального за контроль (моніторинг) за формуванням та реалізацією державної регуляторної політики - Державної регуляторної служби України (ДРСУ). Основні функції цього органу залишаються незмінними майже 20 років – це участь у формуванні та реалізації державної регуляторної політики, та координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробленням і реалізацією заходів щодо проведення державної регуляторної політики у сфері підприємництва. У різні роки додавалися чи вилучалися функції для участі у формуванні державної політики щодо ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, захисту прав інтелектуальної власності тощо.

Вивчено зарубіжний досвід проведення регуляторної реформи та формування регуляторної політики на національному та регіональному рівні з урахуванням нових державноуправлінських парадигм. Визначено, що існує набір ключових компонентів, які призводять до успішних заходів регуляторної реформи, а саме: побудова ефективного механізму секторального перегляду чинного законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або поліпшення регулювання; упровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців, бюджет держави на основі аналізу витрат коштів і отриманої вигоди (очікуваного результату чи регуляторного впливу); активна участь громадськості в обговоренні нових проєктів регулювань; зменшення адміністрування через скасування або перегляд нормативно-правових актів регуляторного характеру; децентралізація в ухваленні державних рішень тощо.

Проаналізовано процеси формування та реалізації регуляторної політики в Європейському Союзі (ЄС), а також зобов'язання України щодо гармонізації свого регуляторного законодавства з відповідним законодавством ЄС. Запропоновано вдосконалити процедуру імплементації зарубіжного досвіду запровадження регуляторної політики в Україні шляхом додавання етапу контролю і моніторингу за впровадженням та результативністю державної регуляторної політики з урахуванням двох альтернативних шляхів удосконалення ДРП з переходом на перший етап (повний аналіз зарубіжного досвіду) або з переходом на третій етап (етап аналізу політики).

Визначено, що роль держави в розвитку економіки має оцінюватися за рівнем забезпечення державою внутрішніх та зовнішніх умов сталого розвитку економіки. Тобто, держава повинна виступати ключовим чинником у створенні екосистеми, сприятливої для підприємницької діяльності. Держава, не втручаючись безпосередньо в діяльність суб'єктів господарювання, повинна управляти ринковою економічною системою і підтримувати її чи стримувати негативні тенденції через відповідні регуляторні впливи.

На основі проведеного аналізу вперше розроблено та запропоновано узагальнену схему державної регуляторної політики від її формування до

реалізації та застосування, у якій описуються суб'єкти державного регулювання, стратегія формування ДРП (її цілі і завдання), механізми ДРП та принципи, на основі яких функціонують ці механізми, інструменти і методи реалізації державного регулювання. Розглядаючи принципи державної регуляторної політики та аналізуючи їх наповнення в сучасній державноуправлінській науці, запропоновано долучити до них додаткові принципи: наукової обґрунтованості, законності, комплексності та системності. Належний контроль за їх урахуванням, дотриманням та виконанням сприяв би усуненню частини проблем, що існують у сфері реалізації державної регуляторної політики.

Обґрунтовано взаємозв'язок стратегій розвитку і регуляторних впливів, що складають собою стратегію формування та реалізації регуляторної політики на відповідному рівні управління, що вперше дало можливість сформулювати концепцію ресурсного забезпечення та перспективного економічного потенціалу території як усвідомлене, обґрунтоване, послідовне і результативне реформування системи управління розвитком адміністративно-територіальної одиниці. Запропоновано концептуальні підходи та розроблено схему підготовки стратегії формування регуляторної політики на основі стандартів підготовки стратегічних документів та з врахуванням взаємозв'язку зі стратегією розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці.

Визначено, що загальну модель підготовки та ухвалення регуляторного рішення можна реалізувати у вигляді просторової багатовимірної структури системних знань про сферу регулювання (середовища формування регуляторної політики), при цьому першим кроком будуть стратегічні плани розвитку держави, галузі, регіону або громади. Саме від того, який план розвитку буде взято за основу на першому етапі, ухвалюватиметься далі рішення щодо альтернатив розвитку та відповідних їм регуляторних рішень.

Проведене дослідження можливостей різних економічних теорій, що можуть застосовуватися для формування стратегічного напрямку розвитку держави, показало, що в економічних системах, які використовують положення різних економічних теорій, набір цих механізмів та інструментів буде різний.

Запропоновано як базову економічну теорію для України використовувати неолібералізм. Ця теорія, з одного боку, дає можливість розвивати економіку держави на достатньо високому рівні, не утискуючи суб'єктів господарювання, а з іншого, – залишає в руках держави важелі впливу на господарську діяльність цих суб'єктів через реалізацію положень державної регуляторної політики. Такий підхід поєднує в собі публічне регулювання економічних процесів на всіх рівнях ринкової економіки, використовуючи для цього інструменти, що відповідають не лише потребам держави, але й потребам вільного ринку та підприємництва.

Сформовано та запропоновано для використання кілька альтернативних моделей формування та реалізації публічної (державної) регуляторної політики в різних сферах управління, а саме: модель використання механізмів дерегуляції у системі вищої освіти з метою адаптації стратегії розвитку системи вищої освіти як до макроекономічних, так і до регіональних умов функціонування вишів; застосування принципів регуляторної політики до вдосконалення процедур надання адміністративних послуг; застосування електронних ресурсів та сервісів як інструментів підвищення ефективності державної регуляторної політики.

Перевагами цих моделей можуть стати: підвищення інформованості суб'єктів господарювання щодо можливих напрямків регулювання; їх участь у формуванні, запровадженні та моніторингу державної регуляторної політики; поліпшення бізнес-клімату та зменшення втрат суб'єктів господарювання на відкриття та ведення бізнесу через запровадження швидких та якісних регуляторних процедур.

Також запропоновано новий понятійно-категорійний апарат державної регуляторної політики, визначено ряд рекомендацій та розроблено три законопроекти. У сукупності це повинно підвищити ефективність процесів формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні.

Проведене дослідження не вичерпує всіх аспектів проблеми формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні. Перспективу дальшого дослідження вбачаємо в удосконаленні механізмів, інструментів, методів та

засобів регуляторної політики, що використовуються для ухвалення управлінських рішень регуляторного характеру, а також в адаптації запропонованих новацій для державного управління іншими сферами та галузями управління.

Ключові слова: державне управління, механізми державного управління, державна регуляторна політика, процеси формування та реалізації державної регуляторної політики, системний підхід в регуляторній політиці, регуляторне середовище, стратегія державної регуляторної політики, процеси підготовки та ухвалення регуляторних рішень, нормативно-правовий акт регуляторного характеру.

ANNOTATION

The dissertation research provides a theoretical generalization and a new solution to an actual scientific problem in the field of public administration on the theoretical and methodological substantiation of the essence, content and processes of formation and implementation of state regulatory policy (SRP), including the use of advanced foreign experience, as well as the development of scientific -practical recommendations to public authorities on improving these processes at the present stage of the formation of the Ukrainian state.

The scientific-terminological apparatus and scientific-theoretical bases of formation and implementation of the state regulatory policy are analyzed. It is proposed to interpret the concept of «regulatory policy» in a broad sense (not only as the regulation of economic relations), namely as a direction in the system of state regulation of the economy based on certain principles, uses specific methods to improve the socio-economic system, and provides for the interaction of public authorities, local governments, economic entities, their associations, civil society in order to harmonize the interests and achieve the goals of economic development. This makes it possible to apply the principles of regulatory policy to a wider range of regulations of its subjects, as well as to use the entire available set of mechanisms, tools and methods of this activity to exercise regulatory influence on the objects of regulatory policy.

The activity of the central executive body responsible for control (monitoring) over the formation and implementation of the state regulatory policy - the State Regulatory Service of Ukraine (SRSU) is described. The main functions of this body remain unchanged for almost 20 years - participation in the formation and implementation of state regulatory policy, and coordination of executive bodies related to the development and implementation of measures for state regulatory policy in the field of entrepreneurship. In different years, functions were added or removed to participate in the formation of state policy on business licensing and state registration of business entities, protection of intellectual property rights, etc.

The foreign experience of regulatory reform and regulatory policy formation at the national and regional levels is studied, taking into account new government paradigms. It is identified that there is a set of key components that lead to successful regulatory reform measures, namely: building an effective mechanism for sectoral review of existing legislation and preparing proposals for the abolition or improvement of regulation; introduction of procedures for assessing the impact of regulation on consumers, entrepreneurs, the state budget based on the analysis of expenditures and benefits (expected result or regulatory impact); active public participation in the discussion of new draft regulations; reduction of administration due to repeal or revision of regulatory legal acts; decentralization in state decision-making, etc.

The processes of formation and implementation of regulatory policy in the European Union (EU), as well as Ukraine's commitment to harmonize its regulatory legislation with the relevant EU legislation are analyzed. It is proposed to improve the procedure of implementation of foreign experience in implementing regulatory policy in Ukraine by adding a stage of control and monitoring of implementation and effectiveness of state regulatory policy, taking into account two alternative ways to improve SRP with the transition to the first stage (full analysis of foreign experience) or to the transition to the third stage (stage of policy analysis).

It is determined that the role of the state in economic development should be assessed by the level of state provision of internal and external conditions for sustainable economic development. That is, the state must be a key factor in creating an ecosystem conducive to business. The state, without directly interfering in the activities of business entities, must manage the market economic system and support it or restrain negative trends through appropriate regulatory impacts.

Based on the analysis, for the first time a generalized scheme of state regulatory policy from its formation to implementation and application is developed and proposed, which describes the subjects of state regulation, strategy of SRP formation (its goals and objectives), SRP mechanisms and principles on which these operate. mechanisms, tools and methods of implementation of state regulation. Considering the principles of state regulatory policy and analyzing their content in modern public

administration science, it is proposed to add to them additional principles: scientific validity, legality, complexity and systematically. Proper control over their consideration, compliance and implementation would help eliminate some of the problems that exist in the implementation of state regulatory policy.

The interrelation of development strategies and regulatory impacts, which is a strategy for the formation and implementation of regulatory policies at the appropriate management level, is substantiated, which for the first time allowed the formation of the concept of resource support and the prospective economic potential of the territory as a conscious, consistent and effective reform of the development management system of an administrative-territorial unit. Conceptual approaches are proposed and a scheme for preparing a regulatory policy formation strategy based on standards for preparing strategic documents and taking into account the interrelation with the development strategy of a certain administrative-territorial unit is developed.

It is determined that the general model of preparation and adoption of regulatory decisions can be implemented in the form of a spatial multidimensional structure of system knowledge about the sphere of regulation (the environment for the formation of regulatory policies), with the first step being strategic plans for the development of the state, industry, region or community. It is on the basis of which development plan will be taken as a basis in the first stage that further decisions on development alternatives and related regulatory decisions will be made.

The study of the possibilities of different economic theories that can be used to form the strategic direction of state development, showed that in economic systems that use the provisions of different economic theories, the set of these mechanisms and tools will be different. It is proposed to use neoliberalism as a basic economic theory for Ukraine. This theory, on the one hand, makes it possible to develop the state economy at a high enough level without oppressing economic entities, and on the other hand, leaves in the hands of the state the levers of influence on the economic activity of these entities through the implementation of state regulatory policy. This approach combines public regulation of economic processes at all levels of a market economy,

using tools that meet not only the needs of the state, but also the needs of the free market and entrepreneurship.

Several alternative models of the formation and implementation of public (state) regulatory policy in various areas of management have been formulated and proposed for use, namely: a model of using deregulation mechanisms in the higher education system in order to adapt the development strategy of this system to both macroeconomic and regional conditions the functioning of universities; application of the principles of regulatory policy to improve the procedures for the provision of administrative services; the use of electronic resources and services as tools to improve the effectiveness of state regulatory policy.

The advantages of these models can be: raising awareness of business entities about possible areas of regulation; their participation in the formation, implementation and monitoring of state regulatory policy; improving the business climate and reducing the losses of businesses to start and run a business through the introduction of fast and high-quality regulatory procedures.

A new conceptual and categorical apparatus of the state regulatory policy has also been proposed, a number of recommendations have been identified and three draft laws have been developed. Taken together, this should increase the efficiency of the processes of formation and implementation of state regulatory policy in Ukraine.

The study does not cover all aspects of the problem of formation and implementation of state regulatory policy in Ukraine. We see the prospect of further research in improving the mechanisms, instruments, methods and tools of regulatory policy used to make regulatory management decisions, as well as in adapting the proposed innovations for public administration in other areas and branches of government.

Key words: public administration, mechanisms of public administration, state regulatory policy, processes of formation and implementation of state regulatory policy, system approach in regulatory policy, regulatory environment, strategy of state regulatory policy, processes of preparation and adoption of regulatory decisions, regulatory act.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА

Праці, які відображають основні наукові результати дисертації

Монографії

1. Дурман М. О. Формування регуляторної політики на місцевому рівні: механізми та чинники змін. Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія / Кол. авт., за заг. ред. проф. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. Херсон, Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С. 2019. С. 517-562.

2. Дурман М. О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні: монографія. Херсон: Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 484 с.

Статті

3. Дурман М. О. Проблеми взаємодії системи «державо-бізнес» у сфері державної регуляторної політики. Збірник наукових праць Донецького державного університету управління: Серія «Державне управління». Вип. 135. Донецьк: ДонДУУ. 2009. С. 142-148.

4. Дурман М. О. Регуляторна діяльність Верховної Ради України: історія та перспективи. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 1(4). 2011. Херсон, ХНТУ. С. 141-149.

5. Дурман М. О. Альтернативи розвитку державної регуляторної політики в Древній Русі XIII-XV століть. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 2(7). Херсон, ХНТУ, 2012. С. 48-53.

6. Дурман М. О. Один із принципів формування державної регуляторної політики. Вісник Академії митної справи України. Серія «Державне управління». Дніпропетровськ: АМСУ. 2013. №2. С. 30-33.

7. Дурман М. О. Використання концепції «Good Governance» при формуванні державної регуляторної політики. Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. НАДУ. 2013. № 8. С. 27-35.

8. Дурман М. О. Причини і наслідки останньої хвилі дерегуляції. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_8
9. Дурман М. О., Цегельник Н. Ю. Надання адміністративних послуг в електронному вигляді як один з інструментів дерегуляції. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_10
10. Дурман М. О. Становлення окремих механізмів формування державної регуляторної політики. Держава та регіони: наук.-вироб. журнал. Серія: Державне управління. №1. 2016. Вид-во Класичний приватний університет. Запоріжжя. С. 78-85.
11. Дурман М. О. Організаційно-правові механізми управлінської діяльності у формування державної регуляторної політики. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2
12. Дурман М. О. Удосконалення понятійно-термінологічного апарату у сфері державної регуляторної політики в Україні // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 30 (69), № 5, 2019. С. 29-36. DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/06>
13. Дурман М. О. Чинники впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики. Публічне управління і адміністрування в Україні. Науковий журнал. Випуск 14. Одеса, ПУ «Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій», Видавничий дім «Гельветика». 2019. С. 43-47. DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-8>
14. Дурман М. О. Деякі аспекти регуляторної діяльності Кабінету Міністрів України. Держава та регіони. Серія «Державне управління», Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2019. №4 (68). С. 96-103. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-16>

15. Дурман М. О., Дрожжин Д. Ю. Інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування. Науковий вісник: державне управління: журнал. К. МАУП, Видавництво Університету економіки та права «КРОК». 2020. №1 (3). С. 84-97. DOI [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-84-96](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-84-96)
16. Дурман М. О., Тохтарова І. М. Електронні ресурси та сервіси як інструменти підвищення ефективності державної регуляторної політики. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2020. № 1. DOI <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.13>
17. Durman M. O., Drozhyn D. Y. Growing and functions of the State Regulatory Service of Ukraine as the main subject of formation and realization of the State Regulatory Policy. Scientific publications «PUBLIC MANAGEMENT», № 2 (22). March 2020. p. 48-63. DOI [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2\(22\)-48-63](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2(22)-48-63)
18. Дурман М. О. Співвідношення понять «державний» та «публічний» у сфері регуляторної політики: актуалізація понятійно-термінологічного апарату. Науковий вісник: державне управління: журнал. 2020. №2 (4) 2020. С. 135-149. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-135-148](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-135-148)
19. Дурман М. О. Альтернативні моделі формування та реалізації державної регуляторної політики та їх співвідношення зі стратегіями економічного розвитку територій. Публічне управління та митне адміністрування (правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»). № 1 (24). 2020. С. 29-35. DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-1.6>
20. Дурман М. О. Політико-економічна модель лібертаріанства та можливість її застосування в Україні: регуляторний аспект. Публічне управління та регіональний розвиток. ЧНУ ім. Петра Могили. №7 (2020). Миколаїв. 2020. С. 109-124. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2020.07.05>
21. Дурман М. О. Стратегія регуляторної політики як один з інструментів реалізації стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Вісник Національного університету цивільного захисту України:

зб. наук. пр. Х. Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 1 (12). 524 с. (Серія «Державне управління»). С. 414-427. DOI: 10.5281/zenodo.3842067

Статті в зарубіжних виданнях

22. Дурман Н. А. Политологические аспекты государственной регуляторной политики. Humanities and Social Science. SS(3). Issue: 18/2. (3). 2014. P. 87-91. URL: www.seanewdin.com

23. Lopushinskyi I., Durman M. Correlation of mechanism of public administration and state regulation in developing state regulatory policy/ Information and Innovation Technologies in Economics and Administration. Wydawnictwo Wyzszej Szkoły Technicznej w Katowicach, 2019. P. 200-208.

24. Дурман М. О. Міжнародний досвід розв'язання регуляторних проблем на національному рівні. East European Scientific Journal, #8 (48), 2019, part 2. P.30-36.

25. Дурман М., Дурман О. Економічні теорії та державна регуляторна політика: механізми та інструменти реалізації. Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Sciences, VIII(37), I. 223, 2020 Feb. URL: https://seanewdim.com/uploads/3/4/5/1/34511564/hum_viii_223_37.pdf. DOI <https://doi.org/10.31174/SEND-HS2020-223VIII37-11>

26. Дурман М. О. Взаємозв'язок процесів формування стратегій державної регуляторної політики та стратегій економічного розвитку. Polish Journal Of Science. №28 (2020). VOL. 4. P. 47-51.

27. Durman M., Bashtannyk A., Kornienko V., Omarov A., Levchenko S. The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes. International Journal of Economics and Business Administration. Volume VIII, Special Issue 1, 2020. pp. 178-189 (Scopus Indexed)

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

28. Дурман М. О. Державна регуляторна політика як інструмент суспільно-економічного розвитку держави. Збірник науково-методичних праць

«Держава, регіон, підприємство: теорія та практика економіко-правового регулювання». Херсон. Видавництво ХДУ. 2009. С. 22-25.

29. Дурман М. О. Розвиток державної регуляторної політики через взаємодію держави і ринку. Збірник наукових праць науково-практичної конференції за міжнародною участю «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (30 жовтня 2009 року, м. Одеса, ОРІДУ НАДУ при Президентіві України). Т. 1. С. 385-386.

30. Дурман М. О. Запровадження систем підтримки прийняття рішень при підготовці аналізу регуляторного впливу нормативно-правового акту. Матеріали 6-ої міжнародної наукової конференції ISDMCI'2009. Т.2. С. 123-125.

31. Дурман Н.А. Проведение государственной регуляторной политики с учетом взаимодействия государства и рынка. Материалы 6-ой Международной научно-практической конференции «Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования». Минск. 2010. с. 144-147.

32. Дурман М. О., Дурман О. Л. Застосування інформаційно-аналітичних систем при оцінці регуляторних впливів у сфері державного управління. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 1(2). 2010. Херсон, с. 21-23.

33. Дурман М. О. Аналіз проблем державного регулювання як шлях удосконалення регуляторного клімату. Матеріали 1-ої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (7-9 жовтня 2010 р., м. Херсон). С. 123-125.

34. Дурман М. О. Застосування принципів системного підходу при оцінці впливу нормативно правових актів. Матеріали конференції «Інтелектуальні системи прийняття рішень та проблеми обчислювального інтелекту». ISDMCI'2010, т.2, с. 42-46.

35. Дурман М. О. Спільне фінансування проектів територіальних громад як засіб реалізації стратегії регіонального розвитку. Матеріали 2-ої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Державна політика щодо

місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (7-9 жовтня 2011 р., м. Херсон). С. 95-96.

36. Дурман М. О. Особливості застосування класичної теорії управління при розробці регуляторних актів. Матеріали 3-ої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (7 грудня 2012 р., м. Херсон). С. 102-104.

37. Дурман М. О. Використання теорії управління в державній регуляторній діяльності. Збірник наукових праць міжнародної конференції «Інтелектуальні системи прийняття рішень та проблеми обчислювального інтелекту» ISDMCI'2013. Херсон. ХНТУ, 2013. С. 72-73.

38. Дурман М. О. Доповнення до класичної теорії управління при розробці нормативно-правових актів. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_7

39. Дурман М. О. Деякі питання практичного застосування норм регуляторного законодавства. Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення. Матеріали VIII Наук.-практ. конф. / за наук. ред. Т. М. Литвиненко. Луцьк: Волиньполіграф, 2014. С. 19-20.

40. Дурман М. Реалізація положень Коаліційної угоди як один з механізмів регулювання відносин «державо-суспільство-бізнес». «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика». Матеріали науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 2014 р.) / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка, Д.: ДРІДУ НАДУ, 2014. С. 188-191.

41. Дурман М. О., Дурман О. Л. Деякі принципи аналізу державної політики. Ціннісний вимір політичної діяльності: західно-східний вектор сучасної Української політики. Збірник наукових праць / Редколегія: Ю.М. Бардачов – голова, В.Ф. Цвих, Ф.Г. Семенченко та інші. Херсон: вид-во ПП Вишемирський В.С., 2014. С. 72-74.

42. Дурман М. О. Механізми формування та реалізації державної регуляторної політики на місцевому рівні. Міське самоврядування в Україні:

євроінтеграційний шлях: колективна монографія. К. РІДНА МОВА, 2016. С. 362-411.

43. Дурман М. О. Законодавче регулювання децентралізації: вплив на місцеву регуляторну політику. Матеріали 7-ої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи», Херсон, 2016. С. 62-65

44. Дурман М. О. Функції державного управління з точки зору державної регуляторної політики. Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27-28 грудня 2019 р. Херсон. Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 26-31.

45. Дурман М. О. Головіна І. В. Цілі, методи та критерії оцінки регуляторного впливу. Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи. Збірник матеріалів 10-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції / за наук. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща. Херсон: ХНТУ, 2019. С. 69-74.

46. Дурман М. О. Історичні передумови гармонізації регуляторного законодавства у відповідності до угоди про асоціацію «Україна – ЄС». Національні наукові обрії: проблеми, перспективи, новації. Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції «Національні наукові обрії: проблеми, перспективи, новації» (м. Харків, 18 – 19 жовтня 2019 року). Наукове партнерство «Центр наукових технологій». Харків: НП «ЦНТ», 2019. С. 10-14.

47. Дурман М. О. Інформаційно-аналітична підтримка процесів формування державної регуляторної політики. Інформація, аналіз, прогноз – стратегічні важелі ефективного державного управління. Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 7 листопада 2019 р. МОН України; УкрІНТЕІ [та ін.]. Київ. УкрІНТЕІ, 2019. С. 108-112.

48. Дурман М. О. Використання он-лайн інструментів оцінки нормативно-правових актів для підвищення ефективності управлінських рішень Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні. Матеріали

VI Всеукраїнської науково-практичної конференції, 23 квітня 2019 р. Полтава. ПолтНТУ, 2019. С. 37-39.

49. Дурман М. О. Деякі інструменти регуляторної політики як основа сталого розвитку територій. Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення. Матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф., Дніпро, 25 жовт. 2019 р. / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. Дніпро. ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 108-111.

50. Дурман М. О. Інструменти формування регуляторної політики в об'єднаних територіальних громадах. Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад. Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 30 жовтня – 29 листопада 2019 р. / за заг. ред. І.А. Чикаренко. Дніпро. ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 89-91.

51. Дурман М. О. Правові зобов'язання України щодо вирішення регуляторних проблем: євроінтеграційний аспект. Правові аспекти публічного управління: теорія та практика. Матеріали XI науково-практичної конференції, м. Дніпро, 12 грудня 2019 р. / за заг. ред. Л.Л. Прокопенко. Дніпро. ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 83-86.

52. Дурман М. О. Аналіз наповнення деяких економічних функцій з точки зору державної регуляторної політики. Science and Global Studies: Abstracts of scientific papers of International Scientific Conference (Bratislava, Slovakia, 30 December 2019). Financial And Economic Scientific Union, 2019. P. 30-34.

53. Дурман М. Економічні та адміністративні інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування. Збірник тез IV Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ» (Херсон, 25 березня 2020). С. 107-109.

54. Дурман М. О. Можливість проведення державної регуляторної політики в умовах запровадження положень лібертаріанської теорії. Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький,

28 лютого – 2 березня 2020 року). Хмельницький. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 129-133.

55. Дурман М. О. Регуляторні зобов'язання України в рамках виконання угоди про асоціацію «УКРАЇНА – ЄС». Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України. Матеріали 17-ої регіон. наук.-практ. конф., 14 травня 2020 р., Дніпро / за заг.ред. Л.Л. Прокопенка. Д. ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 89-92.

56. Дурман М.О. Рекомендації органам публічної влади щодо реалізації державної регуляторної політики. Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали XI наук. Інтернет-конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів. 29 трав. 2020 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С.10-14.

57. Дурман М. О. Державна регуляторна політика в Україні: перехід до «публічності». Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні : Матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції за міжнародною участю, 18 червня 2020 р. – Полтава : Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2020. С. 26-28.

58. Дурман М.О. Інструменти формування державної регуляторної політики в різних економічних теоріях. Ціннісний вимір політичної діяльності: Збірник наукових праць. Редколегія: Ю. М. Бардачов – голова, Ф. Г. Семенченко, О. М. Момоток та ін. Херсон: вид-во ФОП Вишемирський В. С., 2020. С. 30-32.

59. Лопушинський І.П., Дурман М.О. Удосконалення стратегічного планування розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням принципів державної регуляторної політики. 100 ідей для Президента та Уряду України: проєктні ініціативи у сфері публічного управління: зб. наук. пр.: у 2 т. Редкол: Н.І. Обушна, А.П. Рачинський, С.К. Хаджирадєва (голова). Київ. НАДУ. 2020. Т. 2. С. 98-103.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	22
ВСТУП.....	23
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	43
1.1. Науково-термінологічний апарат дослідження	43
1.2. Науково-теоретичні основи формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні.....	66
1.3. Стан розробленості в науковій літературі проблем формування та реалізації державної регуляторної політики	81
Висновки до першого розділу.....	99
РОЗДІЛ 2. ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ	103
2.1. Особливості діяльності Державної регуляторної служби України як основного суб'єкта нагляду (контролю) у сфері державної регуляторної політики.....	103
2.2. Міжнародний досвід розв'язання регуляторних проблем на національному та регіональному рівнях	124
2.3. Європейський Союз та міжнародні зобов'язання України щодо вирішення регуляторних проблем	166
Висновки до другого розділу	190
РОЗДІЛ 3. МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	195
3.1. Правова та організаційна база формування державної регуляторної політики.....	195
3.2. Соціально-економічні та організаційно-правові механізми та інструменти державної регуляторної політики.....	218
3.3. Чинники впливу на процес формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні.....	283

Висновки до третього розділу.....	306
РОЗДІЛ 4. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	312
4.1. Узагальненні підходи до формування концептуальної моделі формування регуляторної політики як системи.....	319
4.2. Взаємозв'язок процесів формування стратегії державної регуляторної політики та місцевого економічного розвитку	354
4.3. Перспективи вдосконалення нормативно-правового забезпечення регуляторної політики в Україні.....	383
Висновки до четвертого розділу.....	410
РОЗДІЛ 5. ВПРОВАДЖЕННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ МОДЕЛЕЙ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ.....	417
5.1. Економічні основи формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні.....	417
5.2. Моделі ефективного впровадження на державному, регіональному та місцевому рівнях принципів державної регуляторної політики	434
5.3. Рекомендації органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо управління процесами реалізації державної регуляторної політики	476
Висновки до п'ятого розділу.....	494
ВИСНОВКИ.....	501
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	513
ДОДАТКИ.....	576
Додаток А.....	577
Додаток Б	606
Додаток В.....	616
Додаток Г.....	618
Додаток Д.....	620
Додаток Е.....	622

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

BRDO	Better Regulation Delivery Office (Офіс ефективного регулювання)
GG	Good Governance
NUTS	Nomenclature of territorial units for statistics (Номенклатура територіальних одиниць для статистики)
OIRA	U.S. Office of Information and Regulatory Affairs (Офіс інформації і регуляторних впливів)
OMB	U.S. Office of Management and Budget (Офіс управління та бюджетування уряду США)
APB	аналіз регуляторного впливу
ВРУ	Верховна Рада України
ДКРППУ	Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва
ДРП	державна регуляторна політика
ДРСУ	Державна регуляторна служба України
ЄС	Європейський Союз
ІКТ	інформаційно-комунікаційні технології
КМУ	Кабінет Міністрів України
МОВВ	місцеві органи виконавчої влади
МСБ	малий та середній бізнес
МСП	мале та середнє підприємництво
НБУ	Національний банк України
НПА	нормативно-правовий акт
ОДВ	органи державної влади
ОМС	органи місцевого самоврядування
ОПЕК	Організація країн-експортерів нафти
ПВЗВТ	поглиблена та всеосяжна зона вільної торгівлі
ПРП	публічна регуляторна політика
РА	регуляторний акт
СОТ	Світова Організація Торгівлі
УА	Угода про асоціацію «Україна-ЄС»
ЦНАП	центр надання адміністративних послуг
ЦОВВ	центральні органи виконавчої влади

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Державне управління функціонально повинно забезпечувати вирішення декількох проблем, серед яких можна виокремити головну – розвиток соціально-економічної системи з врахуванням принципів справедливості та ефективності. На нашу думку механізмом вирішення цієї проблеми може стати державне регулювання ринкових відносин, одними з її інструментів (форм) – державна регуляторна політика (ДРП), вільне ринкове регулювання чи саморегулювання бізнес-структур. У будь-якому разі держава та органи публічної влади повинні застосовувати всі можливі засоби впливу для досягнення оптимального багатостороннього та багатовекторного процесу взаємодії владних та бізнесових структур, а також громадян (мешканців певних адміністративно-територіальних одиниць).

На нашу думку, сьогодні українська політика загалом визначилася з напрямом свого руху (євроінтеграція) та робить впевнені кроки на цьому шляху. Історично важливим кроком для України стало підписання Угоди про асоціацію «Україна – ЄС» (УА), якою передбачається створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі з ЄС (ПВЗВТ). На рівні держави ПВЗВТ повинна сприяти створенню більш сприятливого середовища для розвитку економіки і стимулювання господарської діяльності всередині країни.

При цьому уряд України визначає надзвичайну складність завдань, що стоять перед національною економікою, адже імплементації положень УА в більшості випадків має передувати ухвалення відповідних нормативно-правових актів (НПА), що регулюють певні сфери діяльності. Отже, гармонізація регуляторного законодавства (приведення національних нормативно-правових актів, що регулюють економічну діяльність відповідно до міжнародних стандартів) насамперед має стимулювати розвиток економіки нашої країни.

Сьогодні розроблення та ухвалення таких НПА відбувається в межах плану заходів з виконання УА, проте різні учасники соціально-економічної системи

України наповнюють зміст цих НПА своїми регулюваннями, що, почасти, протирічать один одному або нівелюють ті чи інші норми.

Саме тому аналіз процесів формування та реалізації державної регуляторної політики при підготовці, ухваленні, контролі за виконанням управлінських рішень на всіх рівнях державної влади і місцевого самоврядування та вироблення рекомендацій щодо вдосконалення цих процесів потребує особливої уваги.

Основними проблемами щодо формування та реалізації державної регуляторної політики, що мали місце в минулому і простежуються сьогодні, є, по-перше, недостатність теоретичних та ідеологічних напрацювань щодо стратегічних орієнтирів цих процесів – розроблення й ухвалення відповідних державно-політичних та управлінських рішень в межах певної економічної теорії. По-друге – це недостатня розробленість практичної реалізації державної регуляторної політики, положень методологічного характеру. У цьому зв'язку слід навчитися формувати державну регуляторну політику як систему, задаючи їй системотвірні ознаки (принципи).

Методологічні основи процесів державного управління, розглянуто в працях В. Авер'янова, Г. Атаманчука, В. Бакуменка, В. Малиновського, Н. Нижник, О. Оболенського, Л. Приходченко та ін.

Теоретико-методологічну основу різних видів економічних теорій, процеси формування державної політики, у тому числі й регуляторної, вивчали такі зарубіжні та вітчизняні вчені, як Я. Бережний, Л. Ергард, У. Митчел, В. Тертичка, О. Юлдашев.

Інформаційно-аналітична діяльність органів влади, процес ухвалення державноуправлінських рішень є предметом досліджень таких вчених, як А. Дегтяр, Ю. Древаль, І. Древицька, В. Князєв, В. Мороз, О. Половцев.

Принципи та процеси формування регуляторної політики та здійснення регуляторних впливів у різних галузях державного управління вивчали С. Бевз, Т. Безверхнюк, Р. Веприцький, Л. Вдовиченко, С. Домбровська, І. Колупаєва, Т. Кравцова, О. Крюков, О. Літвінов, Д. Ляпін, К. Ляпіна, В. Ляшенко,

С. Майстро, М. Погрібняк, Л. Попова, Г. Толмачова, В. Толуб'як.

Водночас поза увагою дослідників залишилися і є наразі актуальними важливі питання теоретико-методологічного обґрунтування сутності, змісту й процесів формування та реалізації державної регуляторної політики, у тому числі й з використанням передового зарубіжного досвіду, та розроблення науково-практичних рекомендацій органам публічної влади щодо вдосконалення означених процесів на сучасному етапі українського державотворення.

Потреба зміни характеру, процесів та процедур підтримки ухвалення управлінських рішень під час формування та реалізації регуляторної політики на різних рівнях публічного управління за відсутності належного наукового забезпечення, об'єктивна необхідність вирішення зазначених проблем, їх практична значущість та недостатня розробленість зумовили вибір теми, цілей та завдань дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. В основу дисертації покладено результати досліджень і розробок, отримані автором за безпосередньої участі в науково-дослідній роботі в межах ініціативних наукових досліджень:

1) «Методологія стратегічного управління соціально-економічним розвитком Південного регіону» (реєстраційний номер 0104U004194), де автором розглядалися можливості застосування інструментів державної регуляторної політики для стимулювання регіонального/місцевого розвитку. Визначено рекомендації органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо потреби врахування впливу регуляторної політики на розвиток Південного регіону та адміністративно-територіальних утворень менших розмірів;

2) «Методологічні та прикладні аспекти розробки інформаційних систем підтримки прийняття рішень» (реєстраційний номер 0108U010129), де автором в межах напрямку «Розробка та апробація інформаційних систем підтримки прийняття рішень в різних галузях економіки» проведено аналіз можливості використання класичної теорії управління для ведення регуляторної діяльності в різних органах влади та формування відповідної політики

управління різними галузями з урахуванням принципів та положень державної регуляторної політики. За результатами проведеного аналізу розроблено доповнення до класичної теорії управління при розробленні нормативно-правових актів, а також розглянуто можливість використання інформаційних систем для вдосконалення процесів формування та реалізації державної регуляторної політики;

3) «Механізми реалізації державної регіональної політики в сучасних умовах трансформації суспільного розвитку» (реєстраційний номер 0110U001836), де автором проводився аналіз вимог до формування державної регуляторної політики на державному та регіональному рівнях, а також аналізувалися основні проблеми, які виникають на шляху запровадження нормативно-правових актів, що стосуються регуляторної діяльності (людський чинник, інституціональні та організаційні проблеми тощо);

4) «Вдосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства (реєстраційний номер 0110U002466), де автором вивчалася державна регуляторна політика як теоретико-методологічний та практичний інструмент упровадження державної економічної політики в суспільних відносинах, спрямований на досягнення сприятливих економічно-правових та організаційно-правових умов рівноправної взаємодії всіх суб'єктів суспільства – приватної особи та громадськості, підприємців і держави;

5) «Інституційні засади формування державної регуляторної політики на основі принципів електронного урядування» (реєстраційний номер 0113U007834), де автор виступав керівником наукової теми і розглядав певні аспекти державної регуляторної політики з погляду її аналізу, формування та впровадження в державне управління з використанням принципів електронного урядування. Було підтверджено гіпотезу про можливість застосування до ДРП інструментарію аналізу й проєктування державної політики, а також запропоновано застосовувати положення системного аналізу до процесів формування ДРП та використання сучасних ІТ-технологій у цьому процесі;

6) «Формування новітніх принципів децентралізації системи управління державою» (реєстраційний номер 0114U004425), у межах якої дисертантом проведено аналіз регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, визначено потребу врахування в цій діяльності місцевих особливостей, а також стратегічних напрямків розвитку тієї чи іншої громади. Як висновок зазначається, що в органів місцевого самоврядування є великі важелі впливу на розвиток своєї громади через формування, упровадження та моніторинг відповідної регуляторної політики на місцевому рівні;

7) «Механізми адаптації системи публічного управління в Україні відповідно до стандартів Європейського Союзу» (реєстраційний номер 0115U000862), де автором досліджено кращі вітчизняні та зарубіжні практики публічного управління (New Public Management, Good Government), можливість їх адаптації та застосування в діяльності органів публічного управління для формування та реалізації державної регуляторної політики;

8) «Розвиток економіки в умовах глобалізаційних викликів: національний та регіональний виміри» (реєстраційний номер 0116U003596), де автором здійснено аналіз зарубіжного досвіду проведення регуляторної реформи та формування регуляторної політики на основі нових державноуправлінських парадигм. Визначено, що існує набір ключових компонентів, які призводять до успішних заходів регуляторної реформи та розроблено процедури й критерії відбору цих компонентів для формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні.

9) «Законодавчі новації у функціонуванні державної служби в Україні» (реєстраційний номер 0118U100217), де автором проводився аналіз наповнення деяких економічних функцій з погляду ДРП, а також давалися рекомендації органам публічної влади щодо вдосконалення нормативно-правового (законодавчого) забезпечення державної регуляторної політики.

Тема дослідження відповідає меті, цілям та завданням Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року (Стратегічна ціль 1. «Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів», операційна ціль 2 «Підвищення

ефективності використання внутрішніх факторів розвитку регіонів», завдання 3 «Розвиток підприємницького середовища та конкуренції на регіональних товарних ринках», задачі 1-4).

Тему дисертації затверджено на засіданні Вченої ради Херсонського національного технічного університету (протокол № 3 від 01.12.2015 року).

Мета та завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є теоретичне обґрунтування сутності, змісту й процесів формування та реалізації державної регуляторної політики та розроблення науково-практичних рекомендацій органам публічної влади щодо вдосконалення означених процесів на сучасному етапі українського державотворення.

Для досягнення поставленої мети було визначено такі завдання:

- проаналізувати науково-термінологічний апарат дослідження, науково-теоретичні основи формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні та оцінити стан їх розробленості в науковій літературі;
- охарактеризувати діяльність Державної регуляторної служби України як основного суб'єкта нагляду (контролю) у сфері державної регуляторної політики;
- вивчити міжнародний досвід розв'язання регуляторних проблем на національному та регіональному рівнях, а також визначити міжнародні зобов'язання України щодо вирішення регуляторних проблем у ході євроінтеграційних процесів;
- визначити наявну нормативно-правову базу та чинники впливу на процес формування та реалізації державної регуляторної політики України;
- розробити структуру формування та реалізації державної регуляторної політики на основі політичних, соціально-економічних, правових й організаційних механізмів, інструментів та методів державного управління;
- узагальнити підходи до формування концептуальної моделі формування регуляторної політики як системи;

- обґрунтувати взаємозв'язок процесів формування стратегії державної регуляторної політики та місцевого економічного розвитку у відповідній концептуальній моделі;
- дослідити можливості різних економічних теорій щодо формування та реалізації державної регуляторної політики в економічних системах;
- визначити перспективи вдосконалення нормативно-правового забезпечення регуляторної політики України;
- сформувати та запропонувати до використання на регіональному рівні альтернативні моделі формування та реалізації державної регуляторної політики України;
- надати рекомендації органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо управління процесами державної регуляторної політики.

Об'єктом дослідження є державна регуляторна політика.

Предметом дослідження є процеси формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні.

Методологічною основою дослідження проблеми є системний та комплексний підходи. Для теоретичного осмислення аспектів проблеми застосовувалися методи аналізу та синтезу (аналіз механізмів державного управління та державного регулювання; вивчення процесів та процедур розроблення нормативно-правових актів регуляторного характеру; розроблення узагальнених підходів до формування концептуальної моделі регуляторної політики як системи; визначення та вивчення взаємозв'язку стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці і відповідної стратегії регуляторної політики), узагальнення (вивчення сучасного стану формування та реалізації регуляторної політики на різних рівнях управління; визначення та формулювання основних напрямів розвитку та вдосконалення процесів формування та реалізації державної регуляторної політики; класифікація політичних, соціально-економічних, правових та організаційних методів державного регулювання; узагальнення умов ефективного впровадження регуляторної політики на місцевому та регіональному рівні; розроблення

рекомендацій щодо формування та реалізації ефективної регуляторної політики), історичний та логічний методи (здійснення теоретичного аналізу науково-термінологічного апарату регуляторної політики, науково-теоретичних основ її формування; вивчення розробленості теми дослідження в науковій літературі; дослідження сучасних парадигм державного управління та можливість їх використання в регуляторній політиці; вивчення особливостей економічних теорій розвитку держави та регуляторних інструментів, що діють в різних умовах); порівняльно-правовий метод (аналіз нормативно-правового забезпечення державної регуляторної політики, вивчення міжнародного досвіду розв'язання регуляторних проблем та можливості його застосування в українських реаліях; вироблення пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення регуляторної політики).

Теоретичною та інформаційною базою дослідження є праці вітчизняних і зарубіжних учених з державного управління, законодавча та нормативно-правова база України, що регулює питання державного управління та забезпечує регулювання економіки, господарської та підприємницької діяльності в частині формування та реалізації державної регуляторної політики на різних рівнях управління.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у вирішенні актуального наукового завдання щодо теоретико-методологічного обґрунтування сутності, змісту й процесів формування та реалізації державної регуляторної політики, у тому числі й з використанням передового зарубіжного досвіду, та розроблення науково-практичних рекомендацій органам публічної влади щодо вдосконалення означених процесів на сучасному етапі українського державотворення.

Найсуттєвіші результати дослідження, що містять наукову новизну, конкретизовано в таких наукових положеннях:

уперше:

– розроблено концептуальні підходи та запропоновано узагальнену модель формування та реалізації державної регуляторної політики, у якій описуються суб'єкти державного регулювання, стратегія формування ДРП (її цілі й завдання), механізми ДРП та принципи, на яких функціонують ці механізми, інструменти і методи реалізації державного регулювання. Розглядаючи принципи державної регуляторної політики та аналізуючи їх наповнення в сучасній державноуправлінській науці, запропоновано додати до них додаткові принципи: наукової обґрунтованості, комплексності та системності, а також критерії оцінки різного рівня. Означені критерії отримано в ході аналізу кращого зарубіжного досвіду формування та реалізації державної регуляторної політики, вони адаптовані і можуть застосовуватися в українській практиці;

– запропоновано розглядати процеси регуляторної політики не з позиції держави, а з позиції більш широкої, що включає в себе і державних і публічних акторів, які беруть участь у формуванні та реалізації державної регуляторної політики. У такому разі регуляторна політика буде напрямком у системі державного регулювання економіки, що ґрунтується на певних принципах, використовує специфічні методи, спрямовані на підвищення ефективності функціонування соціально-економічної системи держави, та передбачає взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, економічних суб'єктів, їх об'єднань, громадянського суспільства з метою узгодження інтересів та досягнення цілей економічного розвитку. Це дає змогу застосовувати її положення до більш широкого спектра нормативно-правових актів регуляторного характеру, а також використовувати весь доступний арсенал механізмів, інструментів та методів для підвищення

ефективності формування та реалізації державної регуляторної політики; зменшення регуляторного навантаження на об'єкти регулювання;

- розроблено ієрархію територіальних рівнів формування державної регуляторної політики та їх взаємозв'язок зі стратегічними документами (на основі європейських рівнів NUTS). Реалізація чотирьох блоків впливів, а саме блоків стратегічних документів розвитку (стратегії розвитку різних рівнів, відповідні їм плани реалізації заходів (проектних рішень), а також блоків стратегічних документів формування ДРП та відповідних їм планів реалізації заходів (регуляторних впливів) дає можливість формувати ефективну регуляторну політику;

удосконалено:

- загальну схему підготовки, ухвалення та моніторингу регуляторного рішення з урахуванням системного підходу, яку можна реалізувати у вигляді просторової багатовимірної структури системних знань про сферу регулювання (середовища формування регуляторної політики), при цьому першим кроком будуть стояти стратегічні плани розвитку держави, галузі чи регіону. Саме від того, який план розвитку буде прийнято за основу на першому етапі, буде ухвалюватися далі рішення щодо альтернатив розвитку ситуації. Запропоновано розглядати взаємозв'язок стратегії місцевого розвитку і бачення набору регуляторних впливів, що складають собою стратегію формування та реалізації регуляторної політики на місцевому рівні (місцевої регуляторної стратегії, стратегії державної регуляторної політики на місцевому рівні). Схема підготовки стратегії формування регуляторної політики на основі цього концептуального підходу буде виступати як складова набору стратегічних документів розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці;

- класифікацію методів державного регулювання та подано її графічне віддзеркалення, за якою ми відносимо до інституційно-правових методів регулювання, крім адміністративних, ще й розроблення та запровадження норм, нормативів та стандартів, оскільки в більшості випадків вони обов'язкові до

виконання і мають правовий характер. До соціально-психологічних методів додаємо розвиток економічних об'єднань (кооперативів), що за усталеною класифікацією належать до непрямих методів, сприяння розвитку національної науки, техніки та технологій (протекціоністські методи) та формування системи ціннісних орієнтирів;

– процедуру імплементації зарубіжного досвіду запровадження регуляторної політики в Україні на основі найбільш прийнятних аспектів регуляторної політики зарубіжних країн шляхом додавання етапів контролю і моніторингу за впровадженням та результативністю державної регуляторної політики, а також запропоновано два альтернативні шляхи вдосконалення ДРП з переходом на перший етап (повний аналіз та адаптація зарубіжного досвіду) або з переходом на третій етап (етап аналізу політики), що дає змогу поліпшити результативність державної регуляторної політики;

– понятійно-категорійний апарат означеної мети дослідження в частині змістовного визначення понять, а саме: «публічна регуляторна політика», «суб'єкти публічної регуляторної політики», «об'єкти публічної регуляторної політики», «можливість досягнення цілей регулювання», «критерії досягнення цілей регулювання», «оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта», «альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання», «опис альтернативи регулювання», «оцінка впливу регулювання на сферу інтересів держави», «оцінка впливу на сферу інтересів громадян», «оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання», «комплексний критерій оцінки ефективності регулювання», «бюджетні витрати на адміністрування регулювання», «компенсаторні механізми виконання регулювання для малого підприємництва», відсутніх у визначених формулюваннях, та подано їх змістовну декомпозицію;

набули подальшого розвитку:

– концептуальні підходи до формування моделей ухвалення регуляторних рішень та ухвалення нормативно-правових актів регуляторного

характеру різними органами публічної влади в Україні. Визначено, що основну роль у формуванні регуляторної політики та регулюванні економіки має Верховна Рада України, адже саме через ухвалення нового законодавства або вдосконалення вже чинного відбувається становлення законодавчої, правової, адміністративної та економічної систем (формування та реалізація відповідних політик). Доведено, що формування, реалізація та моніторинг державної регуляторної політики є одним із ключових завдань Кабінету Міністрів України. Акцент дослідження зроблено також на аналізі регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки в умовах децентралізації та реформи адміністративно-територіального устрою України їх роль у розвитку економічних комплексів громад та, відповідно, і в соціально-економічному розвитку держави, суттєво зростає;

- схема аналізу та синтезу нормативно-правового акта регуляторного характеру, що включає в себе критерії та обмеження проєктування НПА, а саме: наявність різних альтернативних шляхів досягнення тієї чи іншої мети регулювання, можливі позитивні та негативні наслідки від запровадження відповідних альтернатив; потребує проведення моніторингу суспільних очікувань від запровадження тих чи інших механізмів регулювання; для вже чинних механізмів регулювання проведення моніторингу досягнення мети регулювання, якості адміністрування та реакції відповідних суспільних груп, на які було скеровано регулювання;

- можливості використання різних економічних теорій, що можуть застосовуватися для формування стратегічного напрямку розвитку держави, з відповідними їм регуляторними механізмами та інструментами. Управлінські процедури формування державної регуляторної політики, відповідні механізми та інструменти покликані створювати умови, що дають змогу своєчасно реагувати на виклики і гарантують ефективність ухвалення регуляторних управлінських рішень у ринкових економічних системах. Проте в економічних системах, що ґрунтуються на положеннях різних економічних теорій, набір цих механізмів та інструментів буде різний. Визначено, що в Україні краще

використовувати економічну теорію неолібералізму, який поєднує в собі публічне регулювання економічних процесів на всіх рівнях ринкової економіки та свободу підприємства у визначених цим регулюванням межах;

– кілька альтернативних моделей формування та реалізації публічної (державної) регуляторної політики в різних сферах управління, а саме: модель використання механізмів дерегуляції в системі вищої освіти з метою адаптації стратегії розвитку системи вищої освіти як до макроекономічних, так і до регіональних умов функціонування закладів вищої освіти; запровадження принципів регуляторної політики щодо вдосконалення процедур надання адміністративних послуг; застосування електронних ресурсів та сервісів як інструментів підвищення ефективності державної регуляторної політики.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що положення і рекомендації щодо науково-теоретичного обґрунтування процесу формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні можуть бути використані в процесі планування та розроблення державноуправлінських рішень на різних рівнях та в різних органах публічної влади.

Результати дисертаційного дослідження було впроваджено в діяльність органів влади України різних рівнів, наукових та науково-дослідних установ, застосовано в навчальному процесі, а практичні рекомендації, що містяться в дисертаційному дослідженні, використано:

– Херсонською міською радою в діяльності її виконавчих органів при підготовці нормативно-правових актів регуляторного характеру в частині використання вдосконаленої дисертантом методики оцінки вигід та витрат, а також слугують як методологічна допомога при проведенні постійних тренінгів щодо вдосконалення процедур, які регламентують взаємодію органів місцевого самоврядування з підприємцями (акт про впровадження б/н 2009 р);

– Херсонською обласною радою при підготовці та проведенні тренінгів «Прискорений перегляд нормативно-правових актів (НПА) і відсікання за принципом гільйотини «шкідливих» регуляторних актів» для посадових осіб районних та міських рад Херсонської області, що є методологічною та

практичною допомогою щодо втілення принципів послідовної та прозорої державної регуляторної політики на місцевому рівні (акт про впровадження б/н 2010 р.);

- Миколаївським відокремленим підрозділом Центру розвитку місцевого самоврядування для відстеження регуляторних впливів в різних галузях економіки. Це підвищує ефективність та результативність державного управління (довідка про впровадження від 11.09.2019 р. № 145/19);

- Верховною Радою України (народним депутатом України В.О. Вагнер) при підготовці двох законів України, а також низки законопроектів, що перебувають на розгляді або знаходяться в стадії розроблення та опрацювання (довідка про впровадження від 04.05.2020 р. № 1040520);

- сектором Державної регуляторної служби України у Миколаївській області при наданні консультативно-методичної допомоги під час розроблення органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів регуляторного характеру, а також під час проведення тренінгів для державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування (довідка про впровадження від 13.03.2020 р. № 13.13/44/20);

- Чернігівським національним технологічним університетом у навчальному процесі під час викладання відповідних тем курсів «Макроекономіка», «Національна економіка», «Державне регулювання економіки», «Методи та моделі регулювання розвитку національної економіки» за другим та третім освітніми рівнями (довідка про впровадження від 27.04.2020 р. № 202/08-598);

- Агенцією регіонального розвитку Чернівецької області в частині врахування в стратегічних документах розвитку місцевого та регіонального рівнів принципів та положень державної регуляторної політики. Це дає можливість управляти розвитком та формувати точки зростання в умовах обмеженості ресурсів (довідка про впровадження від 27.05.2020 р. № 40);

- Херсонською обласною державною адміністрацією в частині формування та впровадження ефективної регуляторної політики, реалізації її

положень в діяльності місцевих органів виконавчої влади тощо (довідка про впровадження від 21.02.2020 р. № 16-1891/0/20/05);

– Департаментом економічного розвитку, зовнішньоекономічної діяльності та туризму Луганської обласної державної адміністрації для підвищення ефективності процедур формування та впровадження державної регуляторної політики на регіональному рівні (довідка про впровадження від 21.02.2020 р. № 22-09/02-189);

– Комунальною науково-дослідною установою «Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста» Київської міської державної адміністрації в межах наукового супроводу підготовки аналітичних матеріалів та нормативно-правових актів, що носять регуляторний характер (акт про впровадження від 20.02.2020 р. № 5/34-17-02);

– Херсонським національним технічним університетом у навчальному процесі під час викладання відповідних тем курсів «Інформаційні системи та технології надання адміністративних послуг», «Інформаційні ресурси в публічному управлінні», «Економіка та врядування», «Прогнозування та планування в публічному управлінні» (довідка про впровадження від 15.06.2020 р. № 12-1201/94).

Основні положення дисертації можуть стати підґрунтям для дальших наукових досліджень з питань удосконалення публічної регуляторної політики як на загальнодержавному, так і на регіональному та місцевому рівнях, при її формуванні та реалізації органами публічного управління за сприяння бізнес-структур.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є самостійним науковим дослідженням. Висновки і рекомендації отримано та сформульовано автором особисто. Одержані здобувачем результати є достовірними та об'єктивними. Робота містить теоретичні та методичні положення і висновки, сформульовані дисертантом особисто. Використані в дисертації ідеї, положення чи гіпотези інших авторів мають відповідні посилання і використані лише для підкріплення ідей здобувача.

У праці, опублікованій у співавторстві з Н. Ю. Цегельник «Надання адміністративних послуг в електронному вигляді як один з інструментів дерегуляції», особистий внесок полягає в тому, що здобувачем досліджено взаємозв'язок функціональної, організаційної та інформаційної складових державноуправлінської структури, а також показано переваги використання інформаційних технологій при наданні адміністративних послуг як один із дієвих інструментів удосконалення регуляторного середовища державного управління (швидкість, прозорість, ефективність, якість тощо).

У праці, опублікованій у співавторстві з кандидатом наук з державного управління, доцентом Д.Ю. Дрожжиним «Інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування», особистий внесок полягає в тому, що здобувачем проведено аналіз нормативно-правової бази, яка може слугувати органам місцевого самоврядування для здійснення державної регуляторної політики на місцевому рівні. Визначено, що більшість інструментів регулювання, які можуть використовувати органи місцевого самоврядування, належать до економічного та адміністративного регулювання. Запропоновано використовувати такі інструменти регуляторної політики, як установлення ставок податків і зборів, а також передача ОМС повноважень у різних сферах нагляду та контролю, що раніше здійснювалися центральними органами виконавчої влади або їх територіальними підрозділами.

У праці, опублікованій у співавторстві з кандидатом наук з державного управління, доцентом І. М. Тохтаровою «Електронні ресурси та сервіси як інструменти підвищення ефективності державної регуляторної політики», особистий внесок полягає в тому, що здобувачем проведено аналіз чинних механізмів та інструментів інформаційної підтримки діяльності органів публічної влади та можливість використання електронних ресурсів і сервісів для підвищення ефективності державної регуляторної політики на різних рівнях управління та в різних гілках влади в Україні. Визначено переваги запровадження сучасних інформаційних технологій та концепції електронного

урядування саме при формуванні, впровадженні та моніторингу державної регуляторної політики з урахуванням її основоположних принципів.

У праці, опублікованій у співавторстві з кандидатом наук з державного управління, доцентом Д.Ю. Дрожиним «Growing and functions of the State Regulatory Service of Ukraine as the main subject of formation and realization of the State Regulatory Policy», особистий внесок полягає в тому, що здобувачем проведено аналіз державноуправлінських функцій, що виконуються Державною регуляторною службою України: участь у формуванні ДРП, діяльність у сфері державної політики щодо ліцензування підприємницької діяльності та контроль за діяльністю органів публічної влади у сфері формування регуляторної політики. Акцент також зроблено на вивченні співпраці ДРС України з неурядовими організаціями щодо формування ефективного регуляторного середовища підприємницької діяльності.

У праці, опублікованій у співавторстві з доктором наук з державного управління, професором І.П. Лопушинським «Correlation of mechanism of public administration and state regulation in developing state regulatory policy», особистий внесок полягає в тому, що здобувачем вивчено співвідношення механізмів державного управління та державного регулювання при виробленні державної регуляторної політики. Як висновок зазначається, що державне регулювання є одним із підвидів механізмів державного управління і його можна розглядати як систему взаємопов'язаних і таких, що взаємодіють, інструментів та заходів, які ґрунтуються на принципах, функціях, методах державного управління.

У праці, опублікованій у співавторстві з кандидатом наук з державного управління О.Л. Дурман «Економічні теорії та державна регуляторна політика: механізми та інструменти реалізації», особистий внесок полягає в тому, що здобувачем проведено аналіз різних економічних теорій та можливість реалізації в них положень державної регуляторної політики. Механізми та інструменти ДРП в різних економічних теоріях можуть відрізнятися, проте саме за державою залишається право на вибір таких інструментів. Як висновок зазначається, що для України найбільш повно підходить неолібералізм, який поєднує в собі

державне регулювання економічних процесів, використовуючи для цього інструменти, що відповідають не тільки потребам держави, але й потребам ринкової економіки.

У праці, опублікованій у співавторстві з А. Bashtannyk, V. Kornienko, А. Omarov, S. Levchenko «The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes» особистий внесок полягає в тому, що здобувачем проведено аналіз таких концепцій державного управління, як «директивне адміністративне управління», «новий публічний менеджмент» та «добре (належне) врядування». Зазначається, що кожна з цих концепцій взяла певні позитивні моменти від попередніх, а концепція доброго (належного) врядування (Good Governance) на сьогодні найбільш повно відповідає як вимогам державного управління (включаючи вимоги державної регуляторної політики), так і потребам громадян.

Апробація результатів дисертації. Основні положення дисертаційного дослідження було презентовано та обговорено на таких інформаційно-комунікаційних наукових заходах: всеукраїнській науково-практичній конференції «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (Херсон, 2010, 2011, 2012, 2013, 2016, 2019); міжнародній науково-практичній конференції «Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования» (Білорусь, Мінськ, 2010); міжнародній науковій конференції «Інтелектуальні системи прийняття рішень і проблем обчислювального інтелекту» (Херсон, 2009, 2010, 2013); науково-практичній конференції за міжнародною участю «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (м. Одеса, 2009); науково-практичній конференції «Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення» (м. Луцьк, 2014); науково-практичній конференції «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика» (м. Дніпропетровськ, 2014); всеукраїнській науково-практичній конференції «Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні» (Полтава, 2019, 2020); всеукраїнській науково-

практичній конференції «Актуальні проблеми формування та реалізації публічної політики України в умовах глобалізації» (Черкаси, 2019); всеукраїнській науково-практичній конференції за міжнародною участю «Реформування публічного управління та адміністрування: теорія, практика, міжнародний досвід» (Одеса, 2018); науково-практичній конференції «Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад» (Дніпро, 2019); всеукраїнській науково-практичній конференції «Національні наукові обрії: проблеми, перспективи, новації» (Харків, 2019); науково-практичній конференції «Правові аспекти публічного управління: теорія та практика» (Дніпро, 2019); міжнародній науково-практичній конференції «Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів» (Запоріжжя, 2019); міжнародній науково-практичній конференції «Інформація, аналіз, прогноз – стратегічні важелі ефективного державного управління (Київ, 2019); міжнародній науково-практичній конференції «Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення» (Дніпро, 2019); науково-практичній конференції за міжнародною участю «Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад» (Дніпро, 2019); міжнародній науковій конференції «Science and Global Studies» Bratislava, 2019); III-ій Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Правові засади організації та здійснення публічної влади» (Хмельницький, 2020); Scientific and Professional Conference «Actual Problems of Sciences and Education» (APSE-2020, Budapest, 2020); IV-тій Всеукраїнській науково-практичній конференції «Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ» (Херсон, 2020); науково-практичній конференції «Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України» (Дніпро, 2020); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Ціннісний вимір політичної діяльності: політична трансформація сучасного українського суспільства» (Херсон, 2014, 2020) та ін.

Публікації. Основні наукові результати дисертації опубліковано в 59 наукових працях, зокрема: 1 одноосібна монографія та 1 розділ в колективній монографії з питань державного управління; 19 статей у наукових фахових виданнях України з державного управління; 2 статті в наукових періодичних виданнях та 1 стаття в науковому виданні з наряду, з якого підготовлено дисертацію; 6 статей в іноземних фахових виданнях; 29 тез в матеріалах науково-практичних конференцій.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається із вступу, п'яти розділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Повний обсяг дисертації становить 624 сторінки, із них 490 основного тексту. Робота містить 44 рисунки, 14 таблиць, 6 додатків. Список використаних джерел налічує 585 найменувань, у тому числі 109 іноземною мовою.

РОЗДІЛ 1.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

1.1. Науково-термінологічний апарат дослідження

На сьогодні значна увага надається державному регулюванню економіки та, відповідно, економічного розвитку, оскільки вони мають значний вплив як на наповнення бюджету, так і на збалансованість соціальних процесів у суспільстві. Форми такого регулювання можуть бути різними – це й державна регуляторна політика, вільне ринкове регулювання чи саморегулювання бізнес-структур [1]. А механізми, інструменти та методи відповідного регулювання відрізняються не тільки від сфери державного управління, але й від економічної теорії, яка береться за основу такого розвитку, направленості політичної системи країни, особистісного фактору у взаємодії суб'єктів та об'єктів управління (регулювання) тощо.

Саме тому формування та реалізація державної регуляторної політики в різних сферах економіки та життєдіяльності населення (здійснення регуляторної діяльності) повинно постійно відбуватися як удосконалення регуляторного середовища. Першим кроком повинен стати аналіз процесів формування та реалізації державної політики при підготовці, ухваленні, контролю за виконанням управлінських рішень на всіх рівнях державної влади і місцевого самоврядування потребує особливої уваги [2]. Наступним кроком буде підготовка пропозицій для органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших зацікавлених сторін щодо вдосконалення процедур державного регулювання.

Перш ніж переходити до розгляду процесів формування та реалізації державної регуляторної політики, що включають у себе різні механізми, інструменти та методи регулювання, розглянемо відносини понять «політика», «державна політика», їх види, форми, напрями тощо.

Політика (грецьке «politike» – мистецтво управління державою) – державні або громадські справи. До сфери політики належать передусім участь у справах держави, діяльність держави, визначення форм, завдань, змісту і функцій цієї діяльності. За систематизацією В. Токовенко, політика – це:

- боротьба за виборення та утримання державної влади;
- використання влади для управління суспільством у загальносуспільних, класових, кланових або особистих інтересах;
- програма дій або утримання від них, спрямовані на розв’язання суспільно значущих проблем;
- система державних інститутів і система недержавних громадських організацій, партій, рухів, що мають на меті вплив на функціонування та розвиток інститутів державної влади;
- напрацювання системи правил гри у суспільстві, законотворчість, націлена на регуляцію суспільного життя;
- певні процеси в суспільстві, зміни в його найважливіших інститутах, законах, нормах, суспільній свідомості та масовій поведінці громадян, а також суспільно значущі дії індивідуальних та групових суб’єктів, тобто свого роду потік суспільно важливих дій і подій;
- система цінностей, настанов та норм громадян щодо владних інститутів;
- різновид індивідуальної та групової діяльності, спрямованої на участь у владі, або вплив на владу;
- теорія, знання про властивості, потреби та інтереси основних соціальних груп, політичних сил, відносини між ними та органами державної влади з приводу влади, власності, справедливості, гуманізму;
- також практична діяльність, спрямована на запобігання та розв’язання конфліктів, кризових явищ і досягнення суспільної злагоди, консенсусу між основними політичними силами та соціальними групами [3].

В основі цієї систематизації – уявлення про політику як про діяльність. Цю діяльність спрямовано на моделювання іншої (неполітичної) діяльності – об’єкта

політичного впливу. Модель бажаного стану об'єкта політичного впливу може інтерпретуватися як політична програма з вирішення справ держави або суспільства.

Зрозуміло, що суб'єктами державної та громадської політичної діяльності можуть бути народ, державні органи, посадові особи, депутати, громадські об'єднання, політичні партії тощо. Політика поділяється на державну (офіційну, публічну) і недержавну. Якщо результати політичної діяльності (проекти правових актів, рішення) набувають статусу офіційних, то йдеться про державну політику. Уся інша діяльність (крім виробничої) належить до недержавної політики.

Одне із фундаментальних досліджень державної політики виконано В. Тертичкою [4]. Він визначає державну політику в широкому розумінні цього терміна як вирішення суспільних проблем державними інституціями через вибір між діяльністю (реалізація альтернатив) та бездіяльністю (збереження status quo). Водночас, дослідження регуляторної політики в його роботі практично відсутні.

Важливо дослідити співвідношення щодо політики і управління, державної політики і державного управління, політики і правових актів. О. Юлдашев [5] вважає, що політика – це системне управління, тобто таке, що здійснюється в одновекторному напрямку, за допомогою внутрішньо узгоджених між собою рішень (хоча б на рівні цілей), пов'язаних, як правило, у межах цілісної програми. І, навпаки, різновекторне управління, у процесі якого систематично з'являються неузгоджені між собою рішення, характеризує стан, за яким єдиної політики, по суті, немає.

На нашу думку, сьогодні українська політика загалом визначилася з напрямом свого руху (євроінтеграція) та робить впевнені кроки на цьому шляху.

Основними проблемами щодо формування та реалізації державної регуляторної політики, які мали місце в минулому і простежуються сьогодні є, по-перше, недостатність теоретичних, ідеологічних принципів, теоретико-філософських засад, стратегічних орієнтирів цих процесів – розроблення і ухвалення державно-політичних рішень, а, по-друге – недостатня розробленість

теоретичних засад щодо практичної реалізації державної регуляторної політики, положень методологічного характеру. Потрібно навчитися формувати державну регуляторну політику як систему, задаючи системотвірні ознаки (принципи). Такими в нинішніх умовах є справедливість, відкритість і правдивість. Саме вони, виходячи зі спрямованості Революції Гідності, мають виступати стратегічними орієнтирами формування цього виду державної політики.

Розкриття теоретичних засад формування і реалізації ДРП як інструменту підвищення темпів соціально-економічного розвитку країни значною мірою залежить від аналізу низки пізнавальних та аналітичних завдань, зокрема, уточнення суті, змісту, мети, завдань та інших параметрів поняття «державна регуляторна політика» та її складових, тобто принципів, напрямів, суб'єктів, чинників, засобів, ресурсів тощо.

Щоб забезпечити систематизований і логічний аналіз усіх цих питань і водночас уникнути будь-яких різночитань, надзвичайно важливо з'ясувати зміст основних понять, оскільки обґрунтування термінології є складовою інтелектуального аналізу надзвичайно складних процесів [6]. Наприклад, Г. Нів вважає, що таке явище «є природною складовою загальної ерудиції настільки, наскільки довго цей процес слугуватиме вдосконаленню нашого розуміння через розвиток основ загального концептуального словника, настільки довго це буде ознакою поступу» [7].

У такому контексті вважаємо за потрібне з'ясувати зміст деяких понять.

Історія регуляторної політики – це історія реакції на мінливі цілі та вимоги в різних галузях і політичних ситуаціях, а не історія послідовної державної стратегії. За кордоном у країнах з ринковою економікою впродовж XX століття відбулося швидке зростання сфери і масштабу регуляторних втручань. Унаслідок цього в економічному середовищі почали чітко виявлятися приховані раніше витрати, пов'язані із застарілими та неефективним регуляторними структурами.

Для Радянського Союзу та країн соціалістичного табору регуляторна діяльність у другій половині XX століття відбувалася в прихованому режимі,

маскуючись під планову економіку, у тому числі й у міждержавному масштабі (наприклад, така діяльність в межах Ради Економічної Взаємодопомоги [8] призводила до того, що в певних країнах соціалістичної співдружності створювалися умови для виробництва тих чи інших товарів та послуг).

Наприкінці 80-х – на початку 90-х років минулого сторіччя проблеми формування та реалізації ДРП стали актуальними для більшості країн світу. Це зумовлено, передусім, низькоякісним регулюванням унаслідок недосконалості механізмів регулювання та нерозробленості наукового інструментарію. Попри потребу реформування наявних парадигм та підходів, реформу регуляторної діяльності постійно відкладали або блокували.

Ця теза справедлива і для України. Складність проведення реформи і невизначеність з її очікуваними результатами були перешкодами на шляху до прогресу. Частково це було пов'язано з політикою уряду, якому не вистачало можливостей координації та планування, потрібних для вироблення «дорожньої карти» реформ. Уряд також мало надавав уваги перегляду, оновленню та усуненню непотрібних або застарілих видів регулювання. Значну кількість видів регулювання, що використовуються сьогодні, запроваджено ще на початку двадцятого століття, коли економіко-соціальні умови кардинально відрізнялися від сьогоденних [9].

Група науковців на чолі з В. Іфтемчуком дає такі визначення для терміна регулювання (лат. *Regulo* – приводжу до порядку) – функція управління, що забезпечує функціонування керованих процесів у межах заданих параметрів або регулювання (англ. *regulation*) – функція менеджменту щодо вивчення змін та чинників зовнішнього середовища, які мають вплив на якість управлінського рішення та ефективність функціонування системи менеджменту фірми, ужиття заходів з доведення (удосконалення) параметрів «входу» системи або процесів в ній до нових потреб «виходу» (споживачів) [10].

Інший науковець, І. Радейко, розвиваючи означену тематику, визначає регуляторну політику як «систематичне розроблення і застосування загальнодержавних засобів та інститутів з метою формування методів

використання державою своїх регуляторних повноважень. Це передбачає інтегрування політики конкуренції та ініціативи відкритості ринку у сфері регуляторної політики та зміну культури регуляторних органів завдяки гнучкості та використання підходів, орієнтованих на результат» [11]. Як бачимо, у цьому визначенні поки що відсутнє згадування про суб'єкти підприємницької діяльності (СПД) або про ведення господарської діяльності. Ми погоджуємося з таким підходом і будемо розвивати його в наступних розділах.

Відповідно до чинного законодавства, під **державною регуляторною політикою у сфері господарської діяльності (ДРП)** розуміють напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені Конституцією та законами України, серед яких головним (профільним, базовим) є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [12]. Далі терміни, виокремлені напівжирним шрифтом, подаються відповідно до цього Закону України.

Нині в Україні продовжуються трансформаційні процеси, спрямовані на розвиток ринкової економічної системи, що зумовлює потребу активного регулювання з боку держави. Численними науковими дослідженнями у сфері державного управління доведено, що в країнах із трансформаційною економікою потреба державного регулювання вища, оскільки самоорганізація (а ринок являє собою класичний зразок самоорганізації) властива досить стійким системам і малоефективна в період переходу від однієї системи до іншої, ураховуючи, що трансформаційні процеси ускладнюються загостренням соціальних проблем, які потрібно пом'якшити [13].

Чинна законодавчо-нормативна база надає широкі права у формуванні та реалізації державної регуляторної політики як органам державної влади та органам місцевого самоврядування різних рівнів (органам публічного управління), так і суб'єктам підприємницької діяльності, їх об'єднанням, науковим установам. Певні повноваження мають консультативно-дорадчі органи, що створюються при органах публічного управління для захисту інтересів громадян та суб'єктів господарювання. Зокрема, їх повноваження у сфері регуляторної політики такі:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про потребу підготовки проєктів регуляторних актів;
- брати участь у розробленні проєктів регуляторних актів у випадках, передбачених законом;
- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проєктів регуляторних актів та брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю суб'єктів підприємницької діяльності;
- бути залученими регуляторними органами до аналізу регуляторного впливу, експертних висновків та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;
- самостійно готувати аналіз впливу проєктів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регулятивних актів можуть ухвалювати рішення про потребу їх перегляду;
- отримувати від регуляторних органів відповіді на звернення, подані в установленому законом порядку, інформацію щодо ефективності їх регуляторної діяльності.

Термін **«регуляторний акт»** розкривається таким чином – це:

- ухвалений уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовано на правове

регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

– ухвалений уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовано на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Водночас, робота більшості справді незалежних неурядових організацій і наукових інституцій, що фінансуються з бюджету, практично не впливає на зміст проєктів державних регуляторних актів у сфері підприємницької діяльності. Сьогодні основне завдання полягає у виведенні державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності на якісно новий рівень – рівень професійної відповідальності, аналітичної чесності, рівень вірності вчених та експертів з економічних питань власним переконанням про напрямки проведення різного роду реформ з метою розбудови в Україні високоефективного господарського комплексу [14].

Відстеження результативності регуляторного акта – заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його ухваленні.

Перегляд регуляторного акта – заходи, спрямовані на приведення регуляторним органом ухваленого ним регуляторного акта відповідно до принципів державної регуляторної політики.

Показники результативності регуляторного акта – показники, на підставі яких при проведенні відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих при його ухваленні.

Одним із головних інструментів державної регуляторної політики є **аналіз регуляторного впливу (АРВ)**. Відповідно до чинного законодавства АРВ – це документ, що містить:

- 1) обґрунтування потреби державного регулювання шляхом ухвалення регуляторного акта;
- 2) аналіз впливу, що справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- 3) обґрунтування відповідності проєкту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

За допомогою АРВ регуляторний орган:

- повинен довести відповідність форм та рівня державного регулювання потребі в розв'язанні наявної проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;
- оцінити, чи можливо внаслідок дії регуляторного акта досягти максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально потрібних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави (проводить розрахунок вигод/витрат для кожної групи);
- забезпечити в регуляторній діяльності баланс інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Виходячи з цього визначення та ґрунтуючись на власному досвіді розроблення нормативно-правових актів та підготовки аналізу регуляторного впливу, можна стверджувати, що АРВ не просто «додаток» до проєкту регуляторного акта. Це інформативно-аналітичний документ, що дає систематизовану оцінку регулюванню, окреслює його позитивний або негативний вплив. Одне з основних завдань підготовки АРВ – визначити ефект від упровадження різних варіантів розв'язання проблеми та вибрати з них найоптимальніший. Його підготовка вимагає відповідних знань та вмінь, досвіду підготовки аналітичних документів та використання наукового та методологічного інструментарію (наприклад, М-Тест).

Цю новачію розроблено і запроваджено в процес формування державної регуляторної політики Україні на виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (стаття 378) [15] та Порядку денного асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію (п. 7.7) [16], а також відповідно до норм європейського законодавства щодо МСП, зокрема Small Business Act «Think Small First» [17].

Тест малого бізнесу запроваджено в Україні 2015 року нормами нової редакції постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 року № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» [18].

Суттєву допомогу на окремих етапах підготовки АРВ можуть надати застосування підходів електронного урядування та використання засобів інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Так, наприклад, на сайті Міністерства економіки і торгівлі України наявні онлайн інструменти для спрощення процесу підготовки АРВ [19] та проведення М-Тесту [20]. Застосування інформаційно-аналітичних систем при підготовці нормативно-правових актів буде розглянуто в наступних розділах. Результати АРВ є також основою для проведення відстеження результативності та підготовки відповідного звіту.

Звіт про відстеження результативності регуляторного акта – документ, що містить дані про результати відстеження результативності регуляторного акта та про методи, за допомогою яких було здійснено таке відстеження.

Отже, якість АРВ – це своєрідна «візитна картка» регуляторного органу, його звіт перед громадськістю про дотримання при підготовці проєкту регуляторного акта принципів державної регуляторної політики.

Здійснення АРВ за оновленою Методикою дозволяє розробникам проєктів регуляторних актів не лише обирати найоптимальніший метод вирішення існуючої проблеми, але й обґрунтовано доводити ефективність запропонованого державного регулювання.

Розробник проєкту регуляторного акта – регуляторний орган або інший орган, установа, організація, особа чи група осіб, що уповноважені розроблювати або організовувати, спрямовувати та координувати діяльність з розроблення проєкту регуляторного акта.

Для відстеження результативності регуляторних актів можуть бути використані статистичні дані, дані наукових досліджень та результати соціальних опитувань. Виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта забезпечується регуляторним органом, що ухвалив цей акт.

Регуляторний орган – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноосібно ухвалювати регуляторні акти. До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, що здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов’язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень ухвалюють регуляторні акти.

Центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику та політику у сфері нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, є Державна регуляторна служба України. Історію її становлення та особливості діяльності під час формування та реалізації державної регуляторної політики, у тому числі й взаємодію з іншими регуляторними органами, буде досліджено в другому розділі.

Однак, як визначає у своїх дослідженнях О. Х. Юлдашев [21], невирішеним є питання регуляторної діяльності Президента України як регуляторного органу.

З одного боку, Президент України, згідно зі статтею 1 Закону належить до регуляторного органу, акти Президента України, відповідно до статті 3 Закону не виключено зі сфери дії Закону, а з іншого – ані Закон, ані будь-який інший акт законодавства не вносить регуляторну діяльність Президента України. У законодавчому полі України відсутні механізми реалізації регуляторної політики Президентом України при виданні ним регуляторних актів. Таке становище фактично надає можливість «ручного управління» у сфері регуляторної політики з боку Президента України.

Регуляторна діяльність – діяльність, спрямована на підготовку, ухвалення, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, що здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Як бачимо, під час здійснення регуляторної діяльності регуляторні органи керуються законодавчо-нормативною базою під час розроблення регуляторних актів, тобто формують та реалізують державну регуляторну політику в правовий спосіб. При цьому, по-перше, слід зауважити, що до регуляторних органів належать не тільки державні органи (виконавчої та законодавчої гілок влади), але й органи місцевого самоврядування та інші суб'єкти формування регуляторної політики. Тобто фактично маємо справу з формуванням не державної, а публічної регуляторної політики.

По-друге, у цьому визначенні вже відсутнє згадування про господарську діяльність і зазначається взагалі регулювання.

Далі розглянемо сутність та завдання державної регуляторної політики в Україні відповідно до чинного законодавства.

Основними принципами державної регуляторної політики є:

доцільність – обґрунтована потреба державного регулювання господарських відносин з метою вирішення наявної проблеми;

адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні наявної проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;

ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально потрібних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

збалансованість – забезпечення в регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;

передбачуваність – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проєктів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їх діяльності;

прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення ухвалених регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає:

- установа єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів;
- підготовку аналізу регуляторного впливу;
- планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів;
- оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;
- відстеження результативності регуляторних актів;

- перегляд регуляторних актів;
- систематизацію регуляторних актів;
- недопущення ухвалення регуляторних актів, що є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти;
- викладення положень регуляторного акта в спосіб, що є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта;
- оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності.

Держава для реалізації економічної політики та втілення в життя задекларованих реформ може застосовувати різні засоби і механізми регуляторної діяльності.

З метою коректного визначення та уточнення поняття «механізм регуляторної політики», проаналізуємо сутність не тільки цього поняття, але й дефініцій «механізм державного регулювання» та «механізм державного управління».

Слід зазначити, що більшість учених не встановлюють чіткі межі між категоріями «управління» та «регулювання», через що не повністю розкривається сутність конкретного підходу до визначення.

Державне регулювання економіки в умовах ринкового господарства – це система типових заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, що здійснюються державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до змінних умов [22].

У науковій літературі терміни «механізм управління» та «механізм регулювання» є досить широко вживаними, однак їх зміст і структуру науковці і практики трактують по-різному.

Сам термін «механізм» застосовується в техніці, де він означає пристрій, що передає або перетворює рух. Ще значення цього терміна пов'язується із внутрішньою будовою машини. Це слово застосовують також як визначення

будови якоїсь системи, а ще воно може застосовуватися для характеристики сукупності станів і процесів, із яких складається певне явище [23].

При цьому механізми державного управління являють собою способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, що базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності із використанням відповідних їй форм і методів управління [24].

Науковець В. П. Приходько надає такі значення цих термінів [25]:

Механізм державного управління – це система, що призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Механізм державного регулювання – це сукупність функцій, етапів і послідовних процедур регуляторного впливу на організаційну систему, що супроводжується досягненням певного результату цього впливу, який може бути зіставлений з індикаторами-показниками для визначення рівня досягнення управлінських (програмних) цілей функціонування системи.

Визнані українські учені В. Бакуменко, В. Князєв та Ю. Сурмін наголошують, що в державному управлінні на сьогодні зростає вплив системної методології, що ґрунтується на аналізі, синтезі та застосуванні державноуправлінських рішень з урахуванням системного підходу [26].

Як зазначається в монографії “Синергетичні засади державного управління», державне управління є складною системою, що саморозвивається [27]. Автор доводить, що взаємодія в певній системі визначається потребами саморегуляції, збереження й саморозвитку управлінських систем будь-якого рівня складності, проявляється в процесах управління, у зміні систем, у поєднанні з інформацією про об'єкт, мету, процеси управління.

Місце та роль державного управління в суспільстві Н. Нижник визначає тим, що воно:

- спирається на владу – організовану силу суспільства, здатну до примусу;
- поширює свій вплив на суспільство, здійснюючи управлінський вплив на його важливі «вузлові» процеси, явища та взаємозв'язки;
- діє системно, оскільки поєднує функціонування двох складних структур – державного апарату управління і публічних проявів суспільства [28].

Погоджуючись з названими науковцями, можемо зауважити, що, попри те, що в останні роки розробляються нові підходи до формування рішень в органах публічного управління, системний підхід залишається основою для діяльності цих органів в більшості країн світу.

Розгляд державного управління з позицій класичної або некласичної науки не повністю відповідає реаліям сучасного наукового пізнання. Постнекласична наукова раціональність, використовуючи сучасні методологічні надбання, дозволяє поглянути на поняття «державне управління» з нових позицій. Згідно з ними управління вже не розглядається тільки як механізм підвищення ефективності функціонування системи за рахунок зміни її параметрів чи навіть структури. Перспективним напрямом досліджень державного управління з позицій синергетичних засад є структура цінностей системи державного управління, яка є основою руху складних систем, що саморозвиваються [29].

Проте, на нашу думку, розроблення структури цінностей чи її впровадження на рівні держави, регіону, громади не є метою державного управління. Цінності повинні входити як обмеження для функціонування тих чи інших механізмів державного управління (вироблення та ухвалення управлінських рішень, здійснення регуляторних дій, виконання тих чи інших державноуправлінських функцій тощо) або як критерії для оцінки дієвості цих механізмів.

У процесі наукового пошуку теоретико-правової дефініції поняття механізму держави Н. Харченко зазначає, що будь-який механізм – це сукупність взаємозалежних і взаємодіючих частин або елементів за наявності, з одного боку, внутрішньої впорядкованості й узгодженості між ними, а з іншого –

диференціації та відносної автономності [30]. Інші дослідники наголошують на тому, що механізм – це система в дії, а не дія системи, тому слід розвивати зміст поняття «механізм» у теорії державного управління [31].

Досить глибоко досліджував зміст і структуру механізму державного управління О. Бойко-Бойчук. Науковцю вдалося визначити всю сукупність ознак механізму як системи, серед яких виокремлено стимули, засоби, важелі, а також формування нових інститутів, організаційних структур тощо [32]. Це дозволило авторові шляхом їх узагальнення структурувати змістовну і формотворні складові загальної моделі механізму, що можна використовувати під час обґрунтування механізму державного регулювання економіки.

О. Бойко-Бойчук погоджується з думкою О. Радченка в тому, що механізмів державного управління може бути стільки, скільки є функцій у держави, водночас кожна функція державного управління потребує існування відповідного механізму її реалізації [33].

Погоджуючись з науковцями щодо функціонування механізму державного управління як системи у дії, ми не погоджуємося з О. Бойко-Бойчуком та О. Радченком щодо потреби створення для кожної функції державного управління відповідного (окремого) їй механізму державного управління. Краще говорити про те, що кожній функції державного управління повинен відповідати свій набір вже відомих механізмів державного управління з урахуванням особливостей управління відповідною сферою чи галуззю.

Таким чином, можна обґрунтовано стверджувати про потребу утворення ефективного набору механізмів для здійснення такої функції державного управління, як державне регулювання. При цьому правомірне застосування напрацьованих у сфері державного управління теоретико-методологічних підходів для створення такого набору.

У сучасній науковій літературі дефініція «державне регулювання» розглядається досить широко і в загальному розумінні означає цілеспрямований вплив держави на об'єкти і процеси шляхом установлення правил поведінки з

метою досягнення стабільного економічного розвитку або змін у потрібному для суспільства напрямку.

М. Латинін констатує, що державне регулювання полягає в установленні державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин і їх коригуванні залежно від умов, які змінюються [34].

Так, Ю. Ковбасюк та В. Бакуменко вважають, що державне регулювання в умовах ринкової економіки – це вплив держави на економічну систему, спрямований на досягнення цілей її економічної політики в умовах ринкової економіки [35].

На думку В. Бодрова, державне (урядове) регулювання економіки – комплекс заходів, інструментів, методів і механізмів координації економічних відносин у суспільстві, суб'єктом якої є держава та її інститути з притаманним їм важелями цілеспрямованого впливу на перебіг господарських процесів [36].

Нам ближче думка М. Латиніна, оскільки за сучасних умов політику формують не тільки державні органи та їх інституції, але вплив на процеси цього формування має також і громадянське суспільство або бізнес-структури чи їх об'єднання. Тому із залученням до процесу формування державних політик суспільних інституцій ці політики перетворюються на публічні. При цьому держава встановлює загальні правила формування політики. Далі розглянемо взаємозалежність державного і публічного при формуванні державної політики управління різними сферами.

В. Тертичка у своїй книзі «Державна політика: аналіз та здійснення в Україні» [4] проводить розгляд термінів «публічна» або «суспільна» політика та «державна політика», і, погоджуючись, що це протиставлення – наслідок не лише філологічних непорозумінь, усе ж наполягає на вживанні словосполучення «державна політика». Основним аргументом у полеміці він використовує вирішальну роль держави у формуванні, затвердженні та впровадженні управлінських рішень (політик). Слід зазначити, що така позиція характерна для більшості представників науки про державне управління.

З іншого боку, Вейн Парсонс [37] розмірковує про відмінності між «публічним» і «приватним». Віддаючи належне «урядові» (тобто, системі державного управління) як головному акторові у виробленні та здійсненні політики, Парсонс усе ж остерігається вживати термін «State Policy» – у буквальному перекладі «державна» політика. Слід пам'ятати про відмінності між організацією управління суспільним життям в країнах розвиненої демократії, де державне управління значною мірою залежить від суспільної думки, та патерналістським характером діяльності державної влади в посттоталітарних країнах. Інший виняток – «суспільне право», яке у нас підміняють поняттям «державний закон» [38].

Також цікавим є термін, який іноді зараз зустрічається в західній літературі – «Governmental Policy», у значенні «урядова політика», що вживається для позначення специфічної, конкретної манери дій окремого уряду, способу (а не сутності) здійснення управлінських функцій органом виконавчої влади або органом місцевого самоврядування [39].

Крім того, в умовах, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада, внаслідок впливу і постійного контролю з боку структур громадянського суспільства, перетворюється фактично на державне управління і потрапляє в суттєву залежність від суспільства [40]. У цьому разі можна говорити про «публічну владу» як поєднання державного управління і громадського самоврядування. У такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, ніж, як визначає Томас Дай, «те, що уряди вирішують робити або не робити» [41], тому що в цьому разі її формування, а, тим більше, реалізація здійснюється не стільки державою, скільки всім публічним сектором (публічними акторами) – державними установами, органами місцевого самоврядування, бізнесом, неурядовими організаціями тощо) для вирішення проблем і задоволення потреб суспільства та його окремих груп (публіки).

Ще однією перевагою використання терміна «публічна політика» є можливість задіяння в процесах формування та реалізації такої політики

інструментів та методів, що властиві лише громадським інституціям – наприклад, саморегулювання бізнесу або добровільне об'єднання суб'єктів господарювання в більш великі структури (спілки, асоціації, об'єднання) [42] для отримання додаткових суспільних благ або прибутку (кооперація).

Проте певні автори трактують регуляторну політику не тільки з економічних позицій, але й з позицій справедливості чи рівності [5] або встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві [61]. Існують також уточнювальні визначення відносно того, що до державної регуляторної політики слід відносити також регуляторну політику, яку проводять органи місцевого самоврядування [43].

У «вузькому» тлумаченні державна регуляторна політика буде збігатися з нормами, виписаними в [12], а от у «широкому» її слід розуміти як напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання адміністративних, господарських та інших типів відносин, що виникають між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, суб'єктами господарювання та іншими суб'єктами, недопущення ухвалення недоцільних та неефективних управлінських рішень.

Таким чином, до державної регуляторної політики будуть відноситися не тільки рішення, якими регулюються господарські відносини, але й рішення, що безпосередньо чи опосередковано впливають на соціально-економічні відносини. Таке тлумачення дозволяє державній регуляторній політиці бути повноцінною складовою державної політики в цілому і забезпечувати стабільне зростання соціальних та економічних стандартів, зменшення соціальної напруженості в суспільстві, забезпечення справедливого розподілу суспільних благ тощо.

Також доволі важливою умовою формування будь-якої державної політики є інформаційна взаємодія суб'єктів та об'єктів політики. Це у повній мірі відноситься також і до регуляторної політики. Інформаційна взаємодія використовує певні механізми інформаційних відносин. Так, Л. Вдовиченко було запропоновано зміст механізму інформаційних відносин у сфері регуляторної

діяльності як сукупність організаційних, економічних, правових і інформаційних засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного регулювання і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного регулювання, які взаємодіють поміж собою (суб'єктів регуляторного процесу), через отримання ними один від одного інформації у сфері регуляторної діяльності та налаштовані на вирішення протиріч розвитку системи здійснення регуляторної діяльності важелі та інструменти для ефективного прямого або опосередкованого впливу держави через органи державного управління на інших суб'єктів цього процесу з метою досягнення потрібного у сфері господарювання результату на центральному, регіональному та місцевому рівнях [44].

Погоджуючись із цим визначенням пропонуємо поширити цей механізм не лише на суб'єктів регуляторної політики, але й на її об'єкти, оскільки вони також мають право, бажання та економічне підґрунтя для втручання в процес формування регуляторної політики (процес підготовки регуляторних рішень та реалізацію положень, що закладені в ці рішення).

Зміст такого механізму визначають взаємодії суб'єктів регуляторного процесу та їх інформаційні відносини у цьому процесі, завдяки яким ці суб'єкти можуть впливати на зміст регуляторних рішень. Суб'єктів процесу здійснення регуляторної діяльності відповідно до їх ролі в цьому процесі автором у його дослідженні [45] було поділено на шість груп (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Елементи механізму ухвалення державою регуляторних рішень
[побудовано автором].

Тут: група А – регуляторні органи, група Б – регуляторні органи вищого рівня державного управління, група В – погоджувальні органи, група Г – інші органи державного управління, група Д – суб'єкти регулювання, група Е – адміністративні суди, серед яких групи А, Б, В та Г – це органи державного управління.

Механізм інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності є формою прояву загального механізму ухвалення державою регуляторних рішень. У такому разі елементами механізму ухвалення державою регуляторних рішень є:

1) політичний елемент, у межах якого визначаються цілі державного регулювання, та в різних ролях ухвалюють участь усі суб'єкти регуляторної діяльності (групи А, Б, В, Г, Д);

2) процедурний елемент, яким через регуляторні рішення визначаються цілі та напрями державного регулювання, отже цей процес знаходиться в компетенції органів державного управління (групи А, Б, В, Г). При цьому ухвалені регуляторні рішення є визначеною мірою ще й компромісом між інтересами різних органів державного управління;

3) макроекономічний елемент, на якому реалізуються чинні регуляторні рішення і який може подано у вигляді обміну податків суб'єктів регулювання (група Д) на «продані» органами державного управління блага (групи А, Б, В, Г).

Постає питання щодо оцінки ефективності механізму ухвалення державою регуляторних рішень, що стикається з такими складнощами. Більшість дослідників при такій оцінці ефективності державної політики визначають:

- політичну ефективність, під якою розуміють виконання суб'єктами політичної влади функцій, що покладають на них більшість населення [46];
- соціальну ефективність – досягнення позитивних та недопущення негативних змін у суспільстві [47].

Отже, основними питаннями, що постають у процесі розроблення методики дослідження механізму здійснення регуляторної діяльності, є:

- розкриття інформації у сфері здійснення регуляторної діяльності через засоби інформаційно-комунікаційних технологій; підвищення ступеня відповідальності реального процесу здійснення регуляторної діяльності із встановленим Законом;
- підвищення ефективності механізму здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами;
- організація в процесі здійснення регуляторної діяльності регулярного ефективного каналу зворотного зв'язку від суб'єктів регулювання до органів державного управління.

Як зазначає А. Іванченко, механізм регулювання є самостійною підсистемою у будь-якій системі регулювання. Більш того, саме механізми регулювання об'єднують суб'єктну і об'єктну підсистеми в цілісну систему регулювання [48]. Таке бачення представляє механізм як технологію впливу, що включає різномірний інструментарій: мету, принципи, інформаційне забезпечення, нормативне та правове забезпечення, методи та важелі. Тобто, за позицією А. Іванченка, механізм є інтегрованим у загальну систему. Це підтверджує, що будь-який механізм має бути вбудованим в економічну систему і взаємодіяти як із внутрішнім, так і зовнішнім середовищем.

Так, І. Колупаєва проаналізувала і узагальнила важелі регуляторної політики як основні інструменти дієвості механізму. У результаті, за характером впливу важелі поділяються на стримувальні/дестимулювальні; компенсаційні/вирівнювальні; стимулювальні/заохочувальні; та за типом – державно-адміністративні та нормативно-правові; фінансово-кредитні та монетарні; податкові; соціально-психологічні; бюджетні тощо.

На думку цієї авторки, механізм регуляторної політики в наочному вигляді має віддзеркалювати взаємодію суб'єктів та об'єктів управління, урахувати вплив зовнішнього та внутрішнього середовища, а його дія визначається наявним інструментарієм, тобто принципами, функціями, важелями, методами і впливами ресурсного, організаційного та аналітичного забезпечення [49].

У цілому, механізм регуляторної політики можна розглядати як систему взаємопов'язаних і взаємодіючих інструментів та заходів, що ґрунтуються на принципах, функціях, законах, методах державного управління і спрямовані на створення умов, необхідних для вдосконалення збалансування інтересів усіх суб'єктів управлінської діяльності, підвищення якості державного управління, забезпечення гідних умов співіснування вітчизняної економіки зі світовою, а також досягнення економічного зростання [50].

Важливим практичним інструментом реалізації механізму регуляторної політики є забезпечення: організаційне (інституційне), інформаційне, правове та ресурсне. Важливу роль у ресурсному забезпеченні має відігравати інтелектуальний та людський капітал, оскільки в сучасному інформаційному суспільстві, що базується на економіці знань, акцент у конкуренції належить інтелекту, ідеям, умінням.

1.2. Науково-теоретичні основи формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні

Досить важливим для регуляторної політики є соціальний механізм, що відбиває соціальну природу суспільства загалом. Під соціальним механізмом розуміється сукупність дій, вчинків, відносин, невід'ємних від їх суб'єктів – носіїв, завдяки яким відбувається те чи інше соціальне явище, здійснюється соціальний процес, і які становлять внутрішній каркас їх (явища, процесу) існування (функціонування) або перетворення.

Структура соціального механізму складається з таких чинників (елементів), як субстрат дії чи процесу (суб'єкт – носій) у вигляді окремих індивідів чи спільнот; взаємодія індивідів і спільнот у межах певної діяльності чи певного процесу в об'єктивно (спонтанно) чи свідомо заданому напрямі; способи і засоби дій індивідів і спільнот, за допомогою яких здійснюється соціальний процес або сукупна діяльність. Останній чинник поєднує в собі систему набутих норм і цінностей, організацію (як діяльність і стан), а також соціальні інститути. Інтегрувальним, структуро-утворювальним елементом

соціального механізму є взаємодія соціальних суб'єктів, до якої залучаються всі інші його елементи й чинники – мотивація поведінки, правові й моральні норми, політичні переконання, соціальний статус і соціальна позиція, організаційно-управлінські дії, інституціональні засоби [51].

У статті 3 Конституції України [52] проголошується, що наша держава є самостійною, незалежною, соціальною, демократичною державою. При цьому на сторінках періодики, у наукових колах постійно точаться дискусії про шляхи побудови демократичної держави, про сутність демократії, про її межі та складові. Усім відомим є також той факт, що забезпечити демократичний режим у державі може лише належна державна політика у відповідній сфері.

Потребу державного регулювання (визначення певної регуляторної політики) визначають [53]:

- неможливість приватної й колективної власності забезпечити дальший прогрес сучасних продуктивних сил (освіта, фундаментальні наукові дослідження тощо);
- поступове наростання протиріч у взаємодії людини з природою, виникнення екологічної кризи;
- неможливість механізму ринкового саморегулювання рівномірно розвивати регіони країни;
- неможливість забезпечити пропорційний розвиток галузей виробництва;
- неможливість забезпечити відносно справедливий розподіл ресурсів і соціальний захист людей;
- поява монополій;
- неможливість перебороти економічні кризи, глибина яких поступово заглиблюється;
- неможливість забезпечити планомірний розвиток народного господарства, зумовлений досягнутим рівнем розвитку продуктивних сил, суспільним характером виробництва;

- неможливість забезпечити розвиток економічної і соціальної інфраструктур;
- неможливість забезпечити захист прав споживачів і виробників, розробити правову систему,
- адекватну рівню розвитку економічної системи;
- неможливість забезпечити виробництво специфічної суспільної продукції оборонного значення,
- утримання правоохоронних органів, страхування на випадок безробіття та подібне;
- неможливість забезпечити розвиток міжнародних економічних відносин (світової торгівлі, міграції робочої сили тощо).

Як наголошує В. Селіванов [54], державна політика пострадянських країн повинна бути спрямована на побудову нової організації суспільних відносин, де був би знайдений оптимальний баланс між стабільністю економічної ефективності та соціальною справедливістю. На пошук такого балансу якраз і спрямована державна регуляторна політика. Як зазначалося раніше, цей баланс ефективніше досягається із залученням до процесу формування та реалізації державної регуляторної політики публічних акторів.

Важко перебільшити місце і роль державної політики в регулюванні суспільних відносин у цілому та стабілізації ефективності економічних процесів зокрема. Як слушно зазначає академік В. Цветков, «... для досягнення економічної стабілізації дальшого розвитку економіки слід забезпечити безумовний пріоритет державного регулювання над стихійними ринковими саморегулювальними процесами, що часто призводять до руйнівних наслідків» [55].

У своїй праці «Про сутність і цінність демократії» [56] Г. Кельзен ще 1920 р. писав: «Виконавча влада реально перебуває під тягарем ідеї законності, так що ідея легальності заходить на певному щаблі вироблення державної волі у конфлікт з ідеєю демократії». Виходячи з закріплених в Конституції України [52] повноважень законодавчої влади в нашій державі – Верховної Ради України,

напрями реалізації державної влади визначає саме законодавчий орган, ухвалюючи відповідні закони, зокрема таким і є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а реалізує, уживає заходів для досягнення визначеної законодавцем мети виконавча влада, перебуваючи при цьому «під тягарем ідеї законності», тобто діючи виключно в межах повноважень, у спосіб та в порядку, що встановлені Конституцією та законами України.

Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», визначаючи правові та організаційні засади здійснення відповідної політики, у статті 5 передбачив необхідні дії, що мають забезпечити належне здійснення регуляторної діяльності. При цьому йдеться не лише про ухвалення регуляторних актів, але й про відстеження їх результативності. Проте Методика аналізу впливу та відстеження результативності регуляторних актів [57], не передбачає критеріїв результативності таких актів, що фактично унеможлиблює об'єктивне визначення такого показника.

Уважаємо, що виходячи з положення, що «демократизація виконавчої влади й, зокрема, управління може мати успіх лише за рахунок змістової дієвості законодавчої функції» [57] (що може бути пояснено, зокрема, і як дієвість ухвалених законів), в основу якісних показників регуляторних актів має бути покладено принципи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, визначені статтею 4 відповідного Закону: доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки.

О. Юлдашев [5] пропонує додати до них ще принцип справедливості, адже в політиці кожної держави існує (і є однією з найважливіших) проблема вибору між економічною ефективністю виробництва і соціальною справедливістю. Особливо гострою є ця проблема в країнах з неринковими засадами економіки, що трансформуються у ринкові, зокрема в країнах пострадянського простору.

У сучасних дослідженнях, присвячених регуляторній політиці, відсутня інтегральна думка щодо визначення цього терміна як економічної категорії, і, як наслідок, відсутні чітко визначена сфера її застосування та показники ефективності.

Так, Шибаєва Н. В. [58] пропонує визначати регуляторну політику у широкому та вузькому розумінні.

Так, широке розуміння регуляторної політики означає фактично всі форми реалізації державної політики загалом, сукупність напрямів і форм, методів інструментів, які застосовує держава з метою координувального впливу (регулювання) на економічну діяльність та життєдіяльність суспільства. Державна регуляторна політика – це складова та водночас відносно самостійний напрям у системі державного регулювання економіки, що ґрунтується на певних принципах, використовує специфічні методи, спрямовані на підвищення ефективності функціонування соціально-економічної системи, та передбачає взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, економічних суб'єктів, їх об'єднань, громадянського суспільства з метою узгодження інтересів та досягнення цілей економічного розвитку.

У разі тлумачення регуляторної політики у вузькому розумінні, регуляторна політика розглядається не загалом, а диференційовано: як сукупність відносин між державними органами, що мають законодавчо визначені повноваження, та суб'єктами господарювання. Ці повноваження здійснюються за допомогою відповідних методів, що впливають на суб'єктів господарювання, при цьому вплив підлягає вдосконаленню (у тому числі шляхом дерегуляції) для стимулювання економічної діяльності. Вузьке розуміння регуляторної політики збігається із правовим змістом державної регуляторної політики, визначеним Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [12].

У нашому дослідженні ми схилиємося до трактування державної регуляторної політики у широкому розумінні, адже це дає змогу застосовувати її положення до більш широкого спектру нормативно-правових актів суб'єктів

формування регуляторної політики, а також використовувати весь доступний арсенал механізмів, інструментів та методів для цієї діяльності.

Раніше згадана І. Колупасєва в іншій своїй праці [59] вивчає сутність та механізми регуляторної політики держави, С. Степаненко [60] та М. Погрібняк [61] – основні засади регуляторного втручання в економіку тощо.

У науковій практиці склалася думка, що методи управління, у тому числі й державного, є науковою абстракцією, тобто не існують у «чистому» вигляді, а реалізуються через функціональні дії відповідних органів, ґрунтуються на конкретному, властивому цьому органу управління, виді конкретної управлінської діяльності і скеровані на досягнення цілей, що поставлені перед цим органом [62].

Оскільки органи державного управління повинні виконувати значну кількість управлінських функцій, то відповідно до цього з'являється й велика кількість методів державного управління, пов'язаними з реалізацією державно-владних повноважень, що відповідають цим функціям. Можна також сказати, що повноваження органу влади це форма правової реалізації функцій, а методи управління – це практична реалізація цих функцій.

Таким чином, метод державного управління – це спосіб практичної реалізації функцій державного управління шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку і суспільну діяльність керованого об'єкта з метою досягнення поставлених управлінських цілей [63].

Далі розглянемо методи державного управління в частині реалізації функцій державної регуляторної політики в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.

Для методів державного управління характерні особливості, а саме [64]:

- вони реалізуються в процесі державного управління;
- вони виражають керівний (упорядковувальний) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління; становлять зміст цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний);

- у методах державного управління завжди міститься воля держави; виражаються повноваження владного характеру органів виконавчої влади;
- вони використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації закріпленої за ними компетенції;
- методи мають свою форму, зовнішнє вираження.

Застосування на практиці сучасних методів державного управління є однією із складових підвищення ефективності ДРП взагалі. Провідна роль у цьому повинна бути в створенні умов для чіткої організації самого процесу, використання засобів сучасної техніки і прогресивних інформаційних технологій для організації управлінського процесу, забезпечення його максимальної ефективності [65]. Таким чином, зміст поняття «методи державного управління» впливає із сутності та змісту державного управління і належить до наукових категорій, що розкривають специфіку управлінської діяльності.

Вітчизняна наука державного управління розробила, удосконалила та нагромадила для використання значну кількість методів управління, що можуть застосовуватися для проведення в дію державної регуляторної політики.

Методи державного управління – складна система засобів, інструментів і прийомів. Проводячи їх класифікацію увагу, звичайно, звертають на те, що функції, які виконує орган державного управління, не ґрунтуються лише на одному засобі чи інструменті.

Пропонуємо розглянути методи державного управління у дотичності до формування та реалізації державної регуляторної політики. У цьому випадку необхідно вироблення не лише чітких критеріїв їх розподілу, але й чіткого аналізу змісту, структури і форми вираження кожної групи методів управління і на цій основі вироблено теоретико-методологічне, сутнісне розуміння характеру управлінського впливу регуляторного характеру, достатньо точного визначення шляхів їх адаптації до потреб ДРП.

Різноманітні організаційні дії – поширена форма управлінської діяльності. Без них не обходиться жоден орган виконавчої влади, установа, організація. Організаційна форма – це діяльність з організації роботи апарату державного

управління, розбудови та структурування інститутів влади, їх внутрішніх процесів і механізмів з метою пристосування системи органів виконавчої влади до політичних завдань, сучасних змін та викликів, потреб об'єктів державного управління. Тобто, організаційна форма охоплює як внутрішні, так і зовнішні організаційні дії владних інституцій [66].

До внутрішньої складової віднесено: розподіл та перерозподіл службових обов'язків, заходи щодо оптимального поєднання єдиноначальності та колегіальності, інструктування службовців (роз'яснення мети, змісту, функцій, особливостей нормативно-правових актів тощо), встановлення загального та індивідуального режиму роботи, підготовка та проведення засідань, нарад, колегій тощо.

До зовнішньої складової віднесено: децентралізацію, деконцентрацію, перерозподіл повноважень, делегування повноважень тощо.

Під децентралізацією (від лат. *de* – *заперечення*, *centrum* – *основний центр*) у широкому контексті розуміється мінімізація або ліквідація централізації, тобто розширення повноважень нижчих від центральних органів публічної влади, відповідно – прав (повноважень) адміністративно-територіальних одиниць. Це процес передачі частини функцій та повноважень вищими рівнями державного управління нижчим – від центральних органів виконавчої влади інститутам публічної адміністрації регіонального та місцевого рівнів [67].

Децентралізована форма публічного управління базується на висновках економічної теорії, що в своїй основі складається із чотирьох тез:

1. децентралізація забезпечує ефективніше розміщення ресурсів у публічному секторі;
2. децентралізація сприяє зростанню підзвітності публічної адміністрації у питаннях витрачання бюджетних коштів;
3. наявність власної податкової бази активізує регіональні та місцеві влади здійснювати заходи щодо її розширення, тобто стимулювати розвиток регіональних і місцевих економік, при цьому поліпшується адміністрування регіональних і місцевих податків;

4. надання права самостійного розпорядження бюджетними засобами стимулює регіональні та місцеві влади до скорочення необґрунтованих витрат у публічному секторі.

Децентралізація у сфері формування та реалізації державної регуляторної політики полягає у тому, що держава передає певні можливості регулювання органам місцевого самоврядування (встановлення розмірів ставок місцевих податків і зборів, функції архітектурно-будівельного контролю, повноваження у сфері земельних відносин тощо).

Як слушно зазначає В. Нечаєв [68], попри зовнішній «економізм» наведених аргументів, три з них передбачають наявність політичної складової – існування на регіональному та місцевому рівнях інститутів демократії, що реально функціонують, яка передбачає заміну централізованого контролю щодо діяльності публічної влади системою демократичного контролю. Сьогодні децентралізація стала провідним принципом європейської політики, а місцева й регіональна автономії стали принципами європейського конституційного права, що є спільним для всіх країн Європи. Про ці та інші тенденції йтиметься в четвертому розділі.

У той же час існують і тенденції до перерозподілу повноважень у бік центру, але вже не державного, а міждержавного (наднаціонального, рівня міжнародних організацій тощо). Таким, наприклад, є делегування частини своїх повноважень країнами-учасницями органам управління Європейського Союзу або встановлення правил міжнародної торгівлі Всесвітньою організацією торгівлі.

Деконцентрація (від франц. *déconcentration* – *розукрупнення, розосередження*) – одна із форм організації державного управління, що передбачає передачу адміністративних, неполітичних повноважень від центральних органів виконавчої влади на нижчі рівні адміністративної вертикалі у межах наявної управлінської структури із залишенням субординаційних відносин між ними.

У сфері державної регуляторної політики деконцентрація виражається у передачі повноважень, наприклад, на видачу ліцензій на право здійснення певних видів діяльності, від центральних органів виконавчої влади до їх територіальних підрозділів в областях або на місцевому рівні. Також прикладом деконцентрації може слугувати надання адміністративних послуг в електронному вигляді або за принципом екстериторіальності, коли отримувач таких послуг подає заявку в електронному вигляді, а послугу йому може надавати будь-яка установа чи організація, що має такі повноваження.

Основною метою перерозподілу повноважень є підвищення ефективності використання ресурсів, сприяння становленню інноваційних організацій, спроможних відповідати постійно змінним завданням у сфері державного управління. Перерозподіл повноважень в органах виконавчої влади здійснюється на основі проведення функціонального обстеження, що передбачає проведення аналізу функцій органу відповідно до схеми функціонального аналізу з метою надання висновків щодо вдосконалення функцій органу виконавчої влади, удосконалення організаційної структури та підвищення ефективності його управлінської діяльності.

Функціональне обстеження дає можливість:

- уточнити формулювання функцій, визначених у положеннях про органи виконавчої влади з метою дальшого приведення назв функцій до стандартних логічних блоків, що дасть можливість уніфікувати спосіб опису розрізнених та суперечливих функцій;
- виключити дублювання функцій і наявність незабезпечених зон діяльності органів виконавчої влади, окреслити самотійні та сумісні ділянки при виконанні функцій, що дасть можливість установити повноваження на кожному рівні управління;
- привести організаційні структури відповідно до функцій органів виконавчої влади з метою їх удосконалення, що дасть можливість усунути дублювання, паралелізм та їх формальну невизначеність;

– підвищити ефективність використання трудових та бюджетних ресурсів органів, спрямованих на досягнення цілей уряду у відповідному секторі державного управління [69].

За результатом функціонального обстеження здійснюються такі дії: удосконалення нормативно-правових актів, що визначають організаційно-правовий статус органу виконавчої влади; удосконалення цілей, завдань і функцій органу виконавчої влади та підвідомчих йому органів (об'єктів державного управління); оптимізація структури органу виконавчої влади [70].

До 2018 року в Україні функціональні обстеження здійснювались згідно з Порядком проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади, затвердженим наказом Голодержслужби від 29 липня 2005 року № 189 [71], що на сьогодні втратив чинність.

Делегування повноважень – тимчасова передача для виконання від суб'єкта управління (органу чи посадової особи) іншому суб'єкту функцій та повноважень зі збереженням у суб'єкта делегування права виконувати їх та збереження за ним певного контролю за реалізацією делегованих повноважень.

Делегування повноважень здійснюється:

а) законом – Кабінет Міністрів України може передавати окремі власні повноваження, окремі повноваження центральних органів виконавчої влади іншим органам виконавчої влади; органам місцевого самоврядування надаються окремі повноваження органів виконавчої влади;

б) договором – окремі повноваження органу місцевого самоврядування передаються органу місцевого самоврядування іншого територіального рівня або іншій територіальній громаді;

в) рішенням районної, обласної ради, що ухвалюється відповідно до закону – делегування повноважень районних, обласних рад відповідним державним адміністраціям.

Практика делегованих повноважень зумовлена чинною в Україні моделлю публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. Відсутність на найнижчому рівні (село, селище, місто, район у місті) органів державної влади

спонукає до виконання виконавчими комітетами сільських, селищних, міських, районних у містах рад досить широких функцій, серед яких значною є питома вага саме делегованих повноважень, які за своєю природою є функціями органів виконавчої влади. Неможливість же утворення виконавчих органів для обласних та районних рад, що репрезентують спільні інтереси територіальних громад, сіл, селищ, міст, змушує ці ради делегувати значну кількість самоврядних повноважень місцевим державним адміністраціям.

У новітній політичній історії України можна віднайти випадки надання виконавчій владі більш широких делегованих повноважень. Для прикладу можна навести Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання» [72] від 18 листопада 1992 року, яким передбачалося тимчасово делегувати уряду (строком до 21 травня 1993 року) повноваження видавати декрети з питань відносин власності, кредитно-фінансової системи, підприємницької діяльності, оподаткування, державної політики оплати праці та ціноутворення, соціально-культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики. Однак, така практика «розширення» прав виконавчої влади України була винятком із правил, зумовленим відсутністю конституційно встановлених засад функціонування інститутів нової держави, достатньої законодавчої бази та носила лише тимчасовий характер.

Після закінчення дії цього Закону, 1993 року Верховна Рада України на законодавчому рівні, шляхом внесення змін до Конституції (Основного закону) України, закріпила право Президента України ухвалювати укази з питань економічної реформи, не врегульованих законами України [73]. Ці укази діяли до прийняття відповідних законів. Відповідна норма була підтверджена у Конституційному договорі 1995 року. Право на видачу таких указів було скасовано при ухваленні Конституції України 1996 року.

За три роки таких повноважень було видано близько 80 указів, що стосувалися сфери регулювання економіки або носили регуляторний характер. Сюди можна віднести, наприклад, Укази Президента України «Про

впровадження технічних засобів на підприємствах торгівлі, громадського харчування та сфери послуг» [74], «Про індикативні ціни на товари при здійсненні суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України експортно-імпортних операцій» 75, «Про запровадження марок акцизного збору на алкогольні напої та тютюнові вироби» [76], «Про порядок застосування обмежень імпорту товару відповідно до норм і принципів системи ГАТТ/СОТ» [77].

Як бачимо, ці Укази стосувалися всіх сфер регулювання: грошово-кредитної політики, виконання міжнародних регуляторних зобов'язань України, встановлення індикативних цін на продукцію при проведенні експортно-імпортних операцій тощо. Особливої уваги заслуговує Указ, що вперше у вітчизняній практиці запровадив акцизне маркування алкогольно-тютюнової продукції, що врегульовувало виробництво та обіг цієї продукції. Це дозволило упорядкувати виробництво, транспортування і продаж алкогольно-тютюнових виробів та суттєво збільшити надходження до бюджетів усіх рівнів. Документ був одним із найбільш довгодіючим, в нього неодноразово вносилися зміни, і скасований він був тільки 2019 року [78].

Хоча в міжнародній практиці досить часто уряди займаються правотворчістю, що отримала в політико-правовій теорії назву так званого делегованого законодавства [79]. У Європі є досить поширеною практика передачі парламентами законодавчих повноважень уряду, а до актів делегованого законодавства віднесені лише ті, що мають силу закону. Таке парламентське делегування закріплене в конституціях деяких країн і стало не тільки постійним, а й майже загальним явищем у їх практиці (Швейцарія, Франція, Італія, Іспанія, Угорщина, Фінляндія, Португалія, Польща). А у Великій Британії та багатьох інших англomовних країнах з парламентськими формами правління для парламенту не існує формальних обмежень під час делегування своїх повноважень уряду. Такий стан дав підстави вченим зробити загальний висновок про те, що органи виконавчої влади реалізують найважливіші державні функції і займають домінуюче місце в державному механізмі.

Специфіка делегування повноважень усередині органу влади полягає в передачі завдань і повноважень особі, яка бере на себе відповідальність за їх виконання. Делегування є способом, за допомогою якого керівництво розподіляє серед співробітників численні завдання, що повинні здійснюватися для досягнення мети організації.

Отже, закладено підґрунтя формування другої складової регуляторної реформи у сфері підприємницької діяльності в Україні – фільтрації проєктів регуляторних актів, що являє собою певною мірою циклічний процес вирішення питання щодо доцільності запровадження в практику запропонованих регуляторних механізмів, що відбувається на передпроектній та проєктній стадіях створення регуляторного акта. Слід зауважити, що процесу дерегулювання підлягають усі нормативні акти, які пройшли фільтрацію, у разі, коли з ходом часу їх функціонування було визнано малоефективним або недоцільним.

По-перше, планування роботи з підготовки проєктів регуляторних актів, у процесі якого органи виконавчої влади повинні скласти, затвердити та погодити з Державним комітетом з питань регуляторної політики та підприємництва поточні та перспективні плани підготовки проєктів регуляторних актів.

По-друге, розроблення проєктів регуляторних актів та здійснення аналізу їх можливого впливу на економічні процеси. З метою встановлення єдиного підходу до обґрунтування проєктів регуляторних актів й унеможливлення появи неефективних, економічно недоцільних регуляторних актів було ухвалено постанову Кабінету Міністрів «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проєктів регуляторних актів» від 06.05.2000 р. №767, яка згадувалася раніше.

Згідно з означеним документом, проєкт регуляторного акта повинен супроводжуватися аналізом його регуляторного впливу, що має містити в собі опис проблеми, яку планується вирішити шляхом державного втручання; визначення цілей регулювання; опис механізмів та заходів для розв'язання проблеми; опис альтернатив запропонованому регулюванню; розрахунок

можливих витрат або вигоди від впровадження запропонованого регуляторного акта та альтернатив запропонованому регуляторному акту; характеристики очікуваних соціально-економічних наслідків запровадження передбачених заходів; обґрунтування терміна дії запропонованого регуляторного акта та переліку заходів, спрямованих на відслідковування ефективності його дії.

По-третє, проекти регуляторних актів та документація, що містить аналіз їх регуляторного впливу, в обов'язковому порядку подаються на погодження до Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва (нині – Державна регуляторна служба). Цей орган погоджує проект регуляторного акта в семиденний термін або в триденний термін ухвалює рішення про потребу публічного обговорення проекту регуляторного акта в разі, якщо вважається, що означені регуляторні нововведення матимуть суттєвий вплив на економіку, зачіпатимуть права та інтереси підприємців. У цьому разі регуляторні акти не можуть бути висунуті до ухвалення без проходження ними публічного обговорення.

Залучення громадськості до процесу обговорення проектів регуляторних актів є об'єктивною потребою, визнаною у світовій практиці. Так, наприклад, теоретики неолібералізму вказують на те, що формування і проведення більшості аспектів державної економічної політики не повинно бути прерогативою лише державних службовців. На підтримку такої думки висувають такі аргументи:

- чиновник має гіршу уяву про устрій та дію ринкових механізмів ніж підприємець;
- чиновники перехідних економік не мають належних навичок та інформації щодо стану світових ринків;
- державна промислова політика, що розробляється чиновниками, часто створює підґрунтя для зловживань та корупції.

Отже, якщо проект регуляторного акта істотно впливає на ринкове середовище, права та інтереси підприємців, має відбутися процедура його публічного обговорення за такою схемою.

По-четверте, проводяться заходи щодо визначення ефективності дії впроваджених регуляторних актів. Здійснення таких заходів щодо регуляторних актів з обмеженим терміном дії повинне мати місце за три місяці до закінчення дії регуляторного акта, щодо регуляторних актів, стосовно яких не встановлено обмеження в терміні дії, – не рідше ніж раз на два роки. За результатами проведення заходів із визначення ефективності дії чинних регуляторних актів розробники – органи виконавчої влади складають звіти та надсилають їх до державної регуляторної служби України.

Правові норми, що закріплюють чи встановлюють процедури, а відповідно – вміщують у собі ідеальні моделі процесу, є процедурними і, відповідно, процесуальними. При цьому слід урахувати практичний чинник, адже не завжди дії конкретних учасників процесу точно відповідають його моделі, що закріплена в правових нормах, – інколи процесуальні правила порушуються. До того ж, кожному реальному процесу властиві індивідуальні риси та особливості.

1.3. Стан розробленості в науковій літературі проблем формування та реалізації державної регуляторної політики

Останнім часом різні аспекти державної регуляторної політики стали предметом наукових досліджень у таких галузях науки, як державне управління, економіка та право. Проте не слід думати, що питання вивчення принципів, механізмів та інструментів формування та реалізації державної регуляторної політики постали тільки в останні роки. Нами свого часу було проведено дослідження принципів ДРП, що діяли на території Давньоруської держави та її князівств [80].

Результатом аналізу моделей державного устрою, державного управління та державного регулювання в XIII-XV століттях на територіях, що входили до складу Київської Русі, ми зробили такі висновки: існувало дві альтернативи розвитку державної регуляторної політики, вибір між якими відбувався залежно

від того, яка форма державного устрою та державного управління були панівними на тих чи інших територіях.

До першої альтернативи можна віднести процеси, що відбувалися на територіях Київської Русі, захоплених монголо-татарами. Там існувала жорстка вертикаль влади, розвинений бюрократичний апарат, гнобительська фіскальна політика з пригніченням приватної підприємницької ініціативи. Це погіршувало підприємницький клімат, зменшувало можливості до розвитку різних галузей виробництва, а погіршення міжнародних зв'язків не сприяло обміну досвідом та торгівлі між Київською Руссю та європейськими державами.

До другої альтернативи слід віднести процеси, що відбувалися в землях, які знаходилися під владою Великого князівства Литовського. Тут була модель, заснована на певній децентралізації влади та широкому застосуванні Магдебурзького права. У цьому князівстві приватна підприємницька ініціатива не була практично нічим обмежена, існували широкі зв'язки з іншими європейськими центрами, через які відбувалися торгівля та обмін новачіями як в управлінні, так і у виробництві та культурі.

Слід сказати, що саме в той час зароджувалася третя альтернатива, що стала панівною впродовж п'яти шести сторіч – Московське князівство, яке потім перетворилося на Російську імперію. Вигравши у Великого князівства Литовського першість в об'єднанні руських земель, Москва закріпила за собою статус загальноруського центру і пріоритет у створенні єдиної держави та звільнення Русі від татаро-монгольського ярма. Московський державний устрій та, відповідно, державна політика ґрунтувалися на принципах татаро-монгольської держави, які, однак, пом'якшувалися традиціями, що йшли від староруських часів Київської Русі та пізніших принципів устрою та управління Новгородсько-Псковської феодальної республіки, а саме:

- вертикаль влади була централізована, однак не так жорстко, як на територіях Київської Русі під владою татаро-монголів;
- унаслідок близькості до того ж князівства Литовського і відкритості кордонів йшла активна торгівля та обмін новачіями з європейськими країнами;

– підприємництво носило розвинутий характер і приватна ініціатива отримувала широку підтримку держави.

Таким чином, можна сказати, що сучасні підходи до формування та реалізації державної регуляторної політики ґрунтуються на великих історичних традиціях.

Місце регуляторних органів наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. (становлення незалежної держави) у системі державного управління України не було чітко визначено. Це призвело до збільшення кількості дублюючих, суперечливих або надмірних регуляторних актів, оскільки взаємодія між різними органами влади часто взагалі була відсутня.

Наприкінці 90-х років ХХ ст. в Україні зроблено перші кроки для розуміння природи регуляторної політики як засобу державного управління [81]. Закладення законодавчого підґрунтя здійснення регуляторних реформ у 2000-х роках [82] стало передумовою обговорення питання їх природи серед науковців. Докладніше про законодавчо-нормативну базу регуляторної реформи ми поговоримо в третьому розділі.

Проведення дерегуляції стало першим кроком до функціонування регуляторної політики. Ця зміна зумовила розгляд питань: від тих, які регуляторні акти та механізми потрібно скасувати, до питань про те, як можна поліпшити регуляторні структури щодо їх побудови та функціонування [83].

Тобто, сфера регуляторних реформ почала розширюватися, охоплюючи різні аспекти політики держави. У широкому розумінні цей перехід означав надання підтримки реформи у сфері регуляторної політики за допомогою ухвалення на загальнодержавному рівні чітких планів-графіків, постановки цілей і механізмів їх оцінювання. Це передбачало поступове вироблення послідовних підходів щодо нормотворчого процесу та застосування нових засобів у регуляторній політиці (аналіз регуляторного впливу, адміністративне спрощення та регуляторні альтернативи).

Світова криза кінця 1970-х – початку 1980-х рр. знову поставила на перше місце питання щодо вибору між державними і ринковими механізмами

регулювання економіки, ураховуючи переваги й недоліки в управлінні національним господарством того й іншого.

Теорію класичного вільного ринку із врахуванням загальної економічної рівноваги розвивали економісти А. Маршалл і А. Пігу [84], а шляхи подолання ринкових неспроможностей було окреслено відомим економістом XX ст. П. Самуельсоном, який започаткував школу «великого неокласичного синтезу», що дістала назву теорії змішаної економіки [85]. Ця теорія поєднала державне регулювання і ринковий механізм і була сконцентрована на вирішенні питань, пов'язаних із задоволенням суспільних потреб. Відповідно до її положень розширення державного втручання або його обмеження залежить від економічної ситуації і стану розвитку економіки. Об'єднання регулювальних сил ринку і держави забезпечує збалансованість сукупного попиту і сукупної пропозиції, дозволяє поєднувати ефективність господарювання, соціальну справедливість і економічне зростання. Воно дозволяє також згладити негативні дії як ринку, так і держави [86].

Д. Кейнс – очільник однієї з найбільш відомих економічних шкіл, запропонував аналізувати ринок з точки зору макроекономічних зв'язків та виробництво, регулювати не обіг грошей, а запроваджуючи державне регулювання використання ресурсів і товарів [87].

Американські вчені Л. Мізес та Ф. Гаск [88], основоположники неолібералізму, виступають за мінімальне втручання держави в економіку, а подальші погляди Ф. Гаска призвели до появи лібертаріанської теорії [89]. Ця теорія, в майбутньому розвинена Чарльзом та Ротбардом Мюрреями [90; 91], взагалі заперечує можливість держави впливати на людину як особистість, а, тим більше, регулювати економічні відносини засобами регуляторної політики. Проте розроблялася в науковій літературі і інша підтечія лібертаріанства – мінархістська, які дозволяють впливати державі на збір податків, забезпечуючи мінімальний соціальний захист [92].

Слід зазначити, що сучасні західні теорії відносно ролі і місця регуляторної діяльності держави в умовах ринкової економіки знаходяться між двома

крайніми концепціями – неокейнсіанською і неокласичною концепціями, а всі інші теорії є певним синтезом цих двох протилежних концепцій. Сучасні аспекти застосування різних економічних теорій в частині регулювання подано в п'ятому розділі.

В Україні теорії економічної лібералізації притримуються науковці С. Майстро та В. Шведун. Так, С. Майстро зазначає, що економічна лібералізація характеризується глибокими змінами в системі регулювання економіки. Упродовж багатьох сторіч захисником національних економічних інтересів і регулятором внутрішніх господарських відносин країн, а також між національними суб'єктами і зовнішнім світом виступала держава. Вона встановлювала правила гри і примушувала фізичних та юридичних осіб їх дотримуватись. З розвитком ринкових регуляторів економіки склався симбіоз державного й ринкового регулювання. Однак в умовах глобалізації економіки держава як управлінська підсистема зіштовхнулася із принципово новою ситуацією. Держава все більше втрачає можливість ефективно використати такі традиційні інструменти здійснення регуляторної політики, як імпорتنі бар'єри й експортні субсидії, курс національної валюти. Це видно на таких глобальних ринках як аграрний [93] та енергетичний [94], особливо щодо інноваційної продукції («органічної» щодо сільського господарства та «зеленої» у сфері енергетики).

У цілому можна констатувати, що наприкінці ХХ ст. в економічній науці позначився певний консенсус щодо ролі і місця регуляторної діяльності держави в сучасній ринковій економіці, в управлінні її галузями. Однозначно було прийнято положення щодо потреби державного втручання в ринкову економіку для забезпечення певних умов її функціонування [95].

Виникнення такого підходу зазвичай пов'язують з виходом у світ книги натхненників реформ в США Д. Осборна і Т. Геблера «Реорганізація державного управління: як підприємницький дух перетворює державний сектор» [96]. Реформи такого типу почалися в окремих країнах набагато раніше, але публікація цієї книги стала переломним моментом між реформами в окремих

країнах і міжнародним реформаторським рухом. Автори сформулювали 10 постулатів, на яких має будуватися державне управління «нового типу»:

1. «Більше працювати кермом, ніж веслами»;
2. «Більше уповноважувати, ніж обслуговувати»;
3. «Запровадити конкуренцію до системи розподілу товарів/послуг»;
4. «Перетворити організації, чия діяльність строго регламентована»;
5. «Укладати більше в кінцеві результати ніж у проміжні»;
6. «Іти назустріч потребам споживача, а не бюрократії»;
7. «Більше заробляти, ніж витратити»;
8. «Намагатися запобігати появі проблем, а не вирішувати їх»;
9. «Перейти від ієрархічних структур до участі в командній роботі»;
10. «Регулювати зміни за допомогою ринкових механізмів».

Опишемо їх у прив'язці до державної регуляторної політики більш докладніше.

«Більше працювати кермом, ніж веслами» – цей постулат показує, що важливим є не сила регулювання, а його напрямок. На нашу думку (і це підтверджується незалежними дослідженнями) найкращим регулюванням є точкове, коли регуляторне рішення впливає на мінімальну кількість об'єктів регулювання, проте приносить максимальну користь для всієї сфери дії цього елемент державної регуляторної політики. Цей принцип також відповідає принципу ефективності, описаному у статті 4 профільного Закону України.

«Більше уповноважувати, ніж обслуговувати», «Перетворити організації, чия діяльність строго регламентована» – ці постулати дозволяють змістити акценти регулювання від жорстко централізованих структур до структур децентралізованих шляхом делегування певних повноважень у сфері формування, реалізації та моніторингу ДРП напряму бізнес-структурам, саморегульним об'єднанням бізнесу, органам місцевого самоврядування або громадським організаціям. Деякий досвід у регулюванні схожих сфер в Україні є – таким чином, наприклад, регулюється видача документів на можливість ведення діяльності у сфері адвокатури та нотаріату.

Тут держава встановлює (регулює) тільки формальні ознаки на можливість ведення цієї діяльності (відповідний рівень освіти, практичний досвід, наявність умов для ведення діяльності тощо), а саморегулювні професійні організації встановлюють (регулюють) порядок складення кваліфікаційних іспитів, методику оцінювання та програму кваліфікаційних іспитів, забезпечуючи при цьому якість регулювання [97].

Схожий інструмент застосовується також при адмініструванні податків. Держава встановлює формальні правила адміністрування податків (граничні межі ставок, порядок та умови справляння тощо), а органи місцевого самоврядування можуть встановлювати чи не встановлювати необов'язкові види податків, а також варіювати ставки місцевих податків і зборів у залежності від тих умов розвитку, які вони для себе планують.

«Запровадити конкуренцію до системи розподілу товарів/послуг» – цей постулат повністю відповідає задачам державної регуляторної політики, адже забезпечення конкуренції у різних сферах та на різних рівнях економіки, в тому числі й через антимонопольні регуляторні дії, є важливою складовою всіх рівнів управління (наддержавного, державного, регіонального та місцевого). Конкуренція дає можливість споживачам отримувати якісні товари чи послуги шляхом встановлення державою або виробниками гарантованого рівня послуг (сертифікація) або товарів з гарантованою та підтвердженою якістю (стандартизація).

«Іти назустріч потребам споживача, а не бюрократії» – даний постулат дозволяє дерегулювати процеси виробництва товарів та надання послуг, ставлячи на першу позицію інтереси споживачів, а не бюрократичних органів. Такий підхід відповідає принципу регуляторної політики «адекватність», що враховує відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив. Цей принцип відповідає принципу збалансованості, описаному у статті 4 профільного Закону України.

«Більше заробляти, ніж витратити» – цей постулат вказує, що будь-яке регулювання повинно приносити більше прибутку, ніж втрат. У застосуванні до ДРП можна сказати, що цей принцип управління відповідає принципу ефективності ДРП. Проте слід зауважити, що крім прямих фінансових прибутків та втрат від регуляторних рішень, держава повинна піклуватися і забезпеченням соціальної справедливості та безпеки життя і здоров'я громадян. Аналіз вигод та витрат показує, що регуляторні рішення можуть мати втрати для виробників, однак забезпечувати захист (вигоди) для споживачів. Тому враховують не тільки кількісні втрати та зміни, але й якісні, що можуть і не мати кількісного виразу. Цей принцип також відповідає принципу ефективності, описаному у статті 4 профільного Закону України.

«Намагатися запобігати появі проблем, а не вирішувати їх» – регуляторна діяльність повинна сприяти соціально-економічному розвитку країни, причому вирішення проблем на цьому шляху повинно йти випереджаючими темпами. Тобто, регуляторні органи, використовуючи доступні можливості для аналізу поточної ситуації та прогнозування розвитку ситуації у майбутньому, повинні формувати такі управлінські рішення регуляторного характеру, які б були направлені не стільки на вирішення регуляторних проблем, скільки на їх попередження. Так, наприклад, прогнозуючи зниження попиту на експортну продукцію та, відповідно, зменшення надходження валютної виручки від цього експорту, можна ухвалити рішення про зменшення експортного мита на нашу продукцію, тим самим підвищуючи її конкурентоздатність на зовнішніх ринках та стимулюючи продажі. Іншим напрямком може бути встановлення підвищених імпорتنих мит у випадках, коли слід стимулювати розвиток внутрішнього виробництва, хоча це й пов'язане з певними обмеженнями, наприклад, Світової організації торгівлі.

«Регулювати зміни за допомогою ринкових механізмів» – цей постулат має на меті забезпечення регулювання ринковими механізмами та інструментами, що завжди краще, ніж регулювання адміністративними методами. У більшості країн світу до адміністративного регулювання вдаються

тільки у випадках, коли доказана неспроможність саморегулювання вільного ринку або необхідно забезпечувати справедливість. Такий підхід відповідає принципам «доцільність» (обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми) та «прозорість та врахування громадської думки» (відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності).

Отже, як бачимо, 8 із цих 10 постулатів можуть бути застосовані до потреб регуляторної політики і відповідають її принципам та вимогам державного управління.

Більшість урядів, що приступили до перетворення в дусі ідеології «нового державного управління», декларували схожі цілі реформ, які зводяться до таких [98; 99]:

- зниження державних витрат, підтримання сприятливого клімату для інвестицій і конкурентоспроможності вітчизняних компаній;
- підвищення керованості суспільством з боку панівної еліти;
- подолання опору реалізації законної політики і скорочення низки програм (насамперед соціальних) з боку зацікавлених кіл;
- більш жорстке виконання державою функцій роботодавця та її перетворення держави на відповідального роботодавця, залучення достатнього числа працівників відповідної кваліфікації при обмеженні або скороченні сукупних витрат на робочу силу;
- підвищення якості надання послуг та зміцнення довіри до влади з боку населення і приватного сектора.

Згідно з цими принципами і уявленнями реформи, засновані на ідеології «нового державного управління», проводилися за такими напрямками.

Орієнтація на ринкові відносини, в основу якої лягло уявлення про те, що державний апарат буде працювати ефективніше, якщо перебудується за зразком приватного бізнеса. У межах цього напрямку в низці країн було проведено часткову приватизацію державних підприємств, а в державних органах

запроваджувалася система стимулювання залежно від результатів праці державних службовців.

Підвищення продуктивності державних служб здійснювалося так, щоб воно не супроводжувалося пропорційним зростанням видатків на їх утримання. Отже, необхідною була перебудова внутрішніх процедур убик їх спрощення.

Орієнтація на клієнта припускала зміну пріоритетів у діяльності державних органів. Якщо раніше чиновники спускали згори готові варіанти вирішення проблем, то тепер клієнтам, до числа яких включалися громадяни і бізнес, у низці випадків надавалося право вибору між різними системами надання послуг, у тому числі і за допомогою приватних компаній. Такий підхід ліг в основу децентралізації за принципом субсидіарності, у результаті якої визначення магістральної політичної лінії залишалося за центральними державними органами, а її деталізація і виконання покладалося на автономні урядові агентства [100].

Поділ сфери ухвалення рішень і сфери надання послуг, що, на думку реформаторів, запобігало можливий конфлікт інтересів і дозволяло більш ефективно контролювати процес реалізації накресленої політичної лінії. Відповідальність державних службовців тепер повинна була складатися з двох частин: відповідальності перед керівництвом, і перед клієнтом. У широкому сенсі ці реформи повинні були замінити традиційну систему управління, засновану на чітких інструкціях і жорсткій ієрархії, на нову, орієнтовану на ринкові відношення і принципи конкуренції.

Заорганізованість, розбухання державного апарату, зниження ефективності роботи породили ідею поставити розмір оплати праці чиновників в залежність від ефективності їхньої праці. Усе це означало відмову від концепції бюрократії М. Вебера, що становила фундамент систем державного управління в більшості країн Заходу попередніх десятиліть. Веберівська концепція [101] забезпечувала стійкість цих систем за рахунок суворой ієрархічності, стандартизації процедур, чіткої регламентації діяльності державних служб і закритості державної служби як соціального інституту.

Ідеологія «нового державного управління» відмовилася від цих аксіом, висуваючи на перший план тезу про те, що реальні рішення ухвалюються в сфері комунікацій між окремими елементами державних, приватних та громадських структур [102].

За основу ідеології реформ було взято нове уявлення про державу. Вона перестала розглядатися як механізм примусу, що стоїть на сторожі інтересів суспільства в цілому, її роль було зведено до положення однієї із ланок системи управління, що тепер включала в себе також бізнес та громадські організації. Звідси, логічно, випливало і нове відношення бізнесу до держави: приватний сектор тепер став розглядати державу як свого клієнта. На певному етапі ідеологія «нового державного управління» була зрозуміла як тенденція до демонтажу державних структур і звуження їх повноважень взагалі.

Однак згодом взяв гору більш зважений погляд, згідно з яким реформи стали розумітися як зміна всього лише *modus operandi* державних структур. Їх перебудова супроводжувалася впровадженням в роботу принципів, раніше характерних лише для приватного підприємництва, найважливішими з яких стали конкуренція і орієнтація на інтереси клієнта, якому поставляються послуги. Аналогічні зміни відбувалися і в механізмах управління трудовими ресурсами: чиновництво стало втрачати статус закритої корпорації та пов'язані з ним гарантії (стабільна зарплата, кар'єра по службі за вислугу років тощо), його становище стало наближатися до статусу найманих працівників у приватному секторі (оплата за результатами праці, право на страйки тощо)

Технічно «нове державне управління» реалізується шляхом переходу на договірні відносини між учасниками управлінського процесу. У цих умовах у процесі ухвалення рішень зростає роль не політиків чи чиновників, а експертів-професіоналів. Договірні відносини передбачають також довіру, а не силу як основоположний принцип функціонування системи [103].

Ці настанови було використано при розробленні концепції «керівництва» (*governance*) як моделі державного управління. «Керівництво» являє собою модель кооперації між секторами, що беруть участь в управлінському процесі

(державним, приватним, громадським), реалізовану за допомогою мережових структур, забезпечують єдність системи. Із існуючих п'яти типів індивідуальної підконтрольності традиційно акцент робився на правовому та фінансовому контролі. Концепція «керівництва» наголошує на контролі результативності, етичному та демократичному контролі.

Найбільшою мірою ідеологія «нового державного управління» проявилася в реформаторських програмах Великої Британії, Австралії та Нової Зеландії, тобто в країнах «вестмінстерської» моделі. Перетворення в них почалися задовго до того, як «нове державне управління» стало визнаною міжнародним співтовариством ідеологією. Початок реформ диктувалося бажанням віднайти вихід з фінансової кризи, у якій опинилися Велика Британія в середині 1970-х рр., Нова Зеландія – в середині 1980-х [104], а в Австралії поштовхом до реформ державного сектора послужило прагнення лейбористського уряду, що прийшов до влади 1983 р., здійснити низку дорогих соціальних перетворень без додаткового навантаження на бюджет. Таким чином, на першому етапі метою реформ було вирішення фінансових проблем, а не підвищення ефективності роботи державного апарату.

Інститутом дерегулювання у Великій Британії було запроваджено розроблення урядом стратегії вирішення проблеми надмірного державного втручання в підприємницьку діяльність, відомої як Ініціатива дерегулювання [105]. Вона стала причиною двох важливих видів урядових дій: огляду чинної нормативної бази з питань бізнесу та його контролю, наслідком якого були конкретні пропозиції з дерегулювання, і впровадження інституту оцінки пропозицій щодо нових регуляторів.

Використовуючи інститут дерегулювання, уряд Великої Британії виходив з такої логіки: якщо можна довести, що певне втручання або контроль більше не потрібні чи не бажані для підприємницького середовища, то через законодавчу базу можна просто усунути інструменти державного регулювання національної економіки, залишаючи визначення результатів на розсуд ринку та приватних прав.

Наступним кроком розвинених країн у напрямку реалізації регуляторної реформи та запровадження ефективної системи державного регулювання національної економіки було обмеження державних органів щодо їх права на регулювання підприємницької діяльності [106].

Цей крок зумовлено тим, що органи державної влади цих країн мали величезні повноваження щодо видання нормативних актів і надмірна кількість регуляторів була їм вигідна, оскільки посилювала їх владні повноваження, а ще й тому, що на кожен регулятор до бюджету закладалися кошти.

У світовій практиці вже набуто достатньо інформації щодо дієвості тих чи інших регуляторних змін, скерованих на взаємодію між органами державної влади, органами місцевого самоврядування та підприємницькими структурами, у тому числі й самоврядними. Існує такий досвід і в Україні [107].

Хоча ми йдемо дещо позаду розвинених країн Заходу в частині ефективності регуляторного втручання в діяльність підприємницьких структур, однак знаходимося далеко попереду від більшості пострадянських (що входять до складу СНД). Якщо в більшості розвинених країн з ринковою економікою відбувається перехід до обмеження втручання держави в економічні процеси та зменшення регуляторного впливу, в країнах з перехідною економікою (до яких належить і Україна) поки що держава постійно робить спроби повернення до адміністративно-командної економічної системи з всеохопною роллю держави без урахування ринкових умов. Якщо ми поглянемо на країни Західної Європи, США, Австралії, то ми чітко побачимо, що зменшення кількості і підвищення якості регуляторних рішень безпосередньо призводить до зростання економіки цих країн [108].

На сьогодні практично всі країни світу використовують ту або іншу модель змішаної ринкової економіки і різні регуляторні інструменти. Це свідчить про те, що в сучасній економічній теорії практично не ставиться під сумнів доцільність централізованого регулювання економічного життя суспільства. Питання полягає лише у визначенні розподілу між раціональним і неефективним втручанням держави. Очевидно, що державне і ринкове регулювання являє

собою єдиний організм, який пристосовується до внутрішніх і зовнішніх обставин. При цьому важливого значення набуває налагодження балансу у відносинах між державою і ринком, коли державні органи управління за допомогою макро- і мікроекономічних регуляторів створюють умови для довготривалого стійкого розвитку і рівноважного зростання економічної системи.

Проте якщо державне регулювання є об'єктивною потребою в умовах сучасної ринкової економіки, то в умовах трансформації економіки його роль є набагато вищою, оскільки тут мають місце й інші, не властиві ринку проблеми, вирішення яких можливе лише за допомогою застосування механізмів державного регулювання [109].

Це пов'язано насамперед з потребою структурної перебудови економіки та її окремих галузей, формуванням ринкової інфраструктури, з розвитком інформаційних відносин між державою, громадянами, бізнесом та громадськими організаціями в процесі ухвалення регуляторних актів та їх впровадження, з розвитком інформаційного суспільства і запровадженням електронних методів управління в діяльність органів влади, з забезпеченням економічної свободи суб'єктам господарювання тощо. Крім того, з боку держави потрібна потужна протидія негативним процесам, характерним для періоду реформування (наприклад, корупції, криміналізації суспільства, «тінізації» економіки).

Оптимально поєднуючи ринкові і державні регулятори, держава в ринковій економіці забезпечує прогнозований розвиток національного господарства і благополуччя нації в цілому, охорону її інтересів, стабільність і зміцнення економічного ладу всередині країни і на міжнародних ринках. Цим і визначаються мета державного регулювання економіки і роль регуляторної діяльності в управлінні національним господарством. І, зрештою, проведення ринкових реформ і відповідальність за їх реалізацію також лежать на державі та її органах управління.

Таким чином можна зробити висновок, що державне регулювання національної економіки, цілеспрямовано впливаючи на соціально-економічні

процеси в суспільстві за допомогою регуляторів економічного і правового характеру, забезпечує досягнення цілей та реалізацію пріоритетних напрямів державної соціально-економічної політики. При цьому правові регулятори визначають поведінку суб'єктів господарювання на ринку, а економічні регулятори через ринковий механізм спрямовують їх діяльність і ринку в цілому на досягнення поставлених цілей [109].

Державне регулювання економіки є проявом цілеспрямованої діяльності держави в особі відповідних законодавчих, виконавчих та органів контролю, що за допомогою різних форм і методів забезпечують досягнення поставленої мети й вирішення найважливіших економічних і соціальних завдань відповідного етапу розвитку економіки, регламентують господарські відносини в суспільстві, що спрямовані на реалізацію державної політики [110].

Як зазначають окремі дослідники, подібне трактування державного регулювання характеризує його як функцію державного управління, спрямовану на досягнення соціально-економічної стабільності, забезпечення національних конкурентних переваг, адаптацію ринкового механізму до змінних умов господарювання, тобто розглядається у вузькому розумінні, усвідомлюючи при цьому функцію державного управління як специфічний за предметом, змістом і засобом забезпечення цілісний керівний вплив держави [111]. Окрім регуляторної функції, до функцій державного управління щодо регуляторної діяльності відносять: планування, ухвалення рішень, організацію, мотивацію, контроль [112], про які буде сказано пізніше.

У більш широкому розумінні державне регулювання виявляється в установленні державою загальних правил поведінки (діяльності) учасників суспільних відносин та їх корегування згідно зі зміною умов діяльності [113]. Таке визначення характерно для науковців, які проводять дослідження у сфері державного управління і визначають державне регулювання, з одного боку, як сукупність цілеспрямованих форм, методів і напрямів впливу, що застосовуються органами державного управління для впорядкування системи суспільно-економічних відносин з метою стабілізації і пристосування чинної

суспільно-політичної системи до зміни умов [114], а з іншого, – як економічний метод державного управління, який є системою типових заходів законодавчого і контрольного характеру, що здійснюються відповідними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до постійно змінюваних умов [115].

До сьогодні у вітчизняних та зарубіжних наукових колах політологічні аспекти державної регуляторної політики не розглядалися, хоча аналіз і формування державної політики, як зазначено вище, знайшли широке обговорення. Так, наприклад, Д. Веймер [116] визначає аналіз державної політики як основу державних рішень (дій), що орієнтовані на клієнта і базуються на суспільних цінностях. Якщо спиратися на думки українських учених, то А. Кілієвич як визначення аналізу державної політики вказує комплекс аналітичних процедур, спрямованих на ухвалення майбутніх (конкретних) дій [117]. В. Тертичка розглядає аналіз державної політики як комплекс процедур, що визначають розроблення рекомендацій (порад) органам державної влади щодо вибору кращого із можливих напрямків дій, а також питання оцінювання, моніторингу результатів і наслідків виконання державних рішень для поліпшення показників суспільного розвитку [4].

Важливим політологічним аспектом є надання повного огляду процесів аналізу, проектування і впровадження державної політики, оскільки останнім часом зросло значення аналізу державної політики як для фахівців з державного управління, так і для споживачів адміністративних (публічних) послуг. Саме тому потрібне широке висвітлення процесів державної політики для суспільства (громадян, бізнес-структур, їх об'єднань), а саме визначення понять і змісту державної політики, різних підходів до її аналізу та формування. Насамперед, це слід зробити тому, що аналіз державної політики є невід'ємною складовою політичного процесу [118].

Науковець С. Кулик досліджував державну регуляторну політику сприяння розвитку підприємництва [119]. У своїй роботі він зазначив про відсутність чіткого формулювання єдиного підходу до визначення поняття

державної регуляторної політики сприяння розвитку малого підприємництва, а саме нерозробленість ефективного механізму реалізації регуляторної політики в цьому напрямі та стратегії державного регулювання сприяння розвитку малого підприємництва. Він зауважував про потребу вдосконалення інформаційного механізму забезпечення реалізації державної регуляторної політики як сприяння розвитку підприємництва, що полягає в реформуванні системи статистичного обліку шляхом запровадження реєстрів системи інформаційного обліку за двома напрямками: облік комерційного стану суб'єктів підприємництва (реєстрація, призупинення діяльності, ліквідація); облік видів і напрямів їх діяльності.

Вплив регуляторної політики на розвиток малого підприємництва вивчав також і О. Дегтяр. Він стверджує, що об'єктивною типовою рисою малого бізнесу в Україні є його нестійкість, слабка життєздатність, недостатній рівень використання потенціалу малого підприємництва як потужного джерела соціально-економічного розвитку країни. Однією із причин такої ситуації є те, що заходи державної політики підтримки малого підприємництва і механізми її реалізації мають лише схематичний вигляд та носять суперечливий характер, основні напрямки підтримки фактично не забезпечено ресурсами, бракує взаємоузгодженості між діями державних і громадських інституцій у сфері розвитку і підтримки малого підприємництва.

У вирішенні цього завдання науковець виокремлює два суттєвих напрямки. По-перше, наукове обґрунтування концептуальних засад ухвалення управлінських рішень щодо державного регулювання розвитку малого підприємництва. По-друге, розроблення конкретних механізмів реалізації поставлених завдань у практиці державного управління [120].

Однією із складових державного регулювання економіки є регуляторна політика. Стан реалізації регуляторної політики та її постійний моніторинг стали популярними темами дослідження серед різних громадських та недержавних організацій, науковців та активістів [121]. Зокрема, аналізу регуляторної політики та регуляторної реформи присвячено роботи Ю. Єханурова, О. Кужель

[122; 123], К. Ляпіної, Д. Ляпіна [124], С. Джейкобса [125], а також вітчизняних та зарубіжних аналітичних та дослідницьких центрів [126; 127; 128].

Як зазначає Н. Малишев, упродовж останніх двадцяти років основним питанням реформи державного сектору в провідних країнах було саме створення останньої [129]. У 80-ті рр. ХХ ст. вважалося, що мета регуляторної політики – це прагнення зменшити кількість нормативно-правових актів (НПА) – тобто, фактично, здійснити дерегулювання, а також виробити кількісні цільові показники для «звільнення економіки від втручання держави».

Україна проходила дві хвилі «дерегулювання» за принципом «гільйотини» (у 2005-06 та 2014-15 рр.), коли масово переглядалися нормативно-правові акти різних рівнів та видавців. Проте «чиста» дерегуляція не робить державну регуляторну політику більш виваженою, прогнозованою чи результативною. Дерегуляція тільки дещо підвищує ефективність ведення бізнесу через зменшення витрат на виконання вимог НПА, що перестали виконувати регуляторну роль, проте вимагають свого виконання.

Зауважимо, що багато уваги надається запровадженню методів швидкого перегляду регуляторних актів у публіцистичних та бізнес-виданнях, у тому числі й в електронних ЗМІ та соціальних мережах. Проте, попри значну кількість подібних публікацій, у них не розкривається сутність зазначених методів, а лише вказується можливість позитивного результату від її впровадження [130]. Недостатність ґрунтовних описів сутності методів перегляду регуляторних актів, технології та досвіду її застосування стала головним чинником негативних наслідків впровадження регуляторної політики в Україні [131].

Оскільки такий підхід не дозволяв повною мірою використовувати переваги регулювання, то в новому тисячолітті було апробовано нову парадигму формування регуляторної політики, що передбачала реформування регуляторних норм в частині підвищення їх якості, дієвості та результативності, а не простого скорочення їх кількості.

Висновки до першого розділу

1. Нині в Україні продовжуються трансформаційні процеси, спрямовані на розвиток ринкової економічної системи, що зумовлює потребу активного регулювання з боку держави. Численними науковими дослідженнями у сфері державного управління доведено, що в країнах із трансформаційною економікою потреба державного регулювання вища, оскільки самоорганізація (а ринок становить класичний зразок самоорганізації) властива досить стійким системам і малоефективна в період переходу від однієї системи до іншої, ураховуючи, що трансформаційні процеси ускладнюються загостренням соціальних проблем, які потрібно пом'якшити.

Чинна законодавчо-нормативна база надає широкі права у формуванні та реалізації державної регуляторної політики як органам державної влади та органам місцевого самоврядування різних рівнів (органам публічного управління), так і суб'єктам підприємницької діяльності, їх об'єднанням, науковим установам. Певні повноваження мають консультативно-дорадчі органи, що створюються при органах публічного управління для захисту інтересів громадян та суб'єктів господарювання.

2. Визначено, що історія регуляторної політики – це історія реакції на мінливі цілі та вимоги в різних галузях і політичних ситуаціях, а не історія послідовної державної стратегії. За кордоном у розвинених країнах з ринковою економікою впродовж XX століття відбулося швидке зростання сфери і масштабу регуляторних втручань. Унаслідок цього в економічному середовищі почали чітко виявлятися приховані раніше витрати, пов'язані із застарілими та неефективним регуляторними структурами. Це зумовлено, передусім, низькоякісним регулюванням унаслідок недосконалості механізмів регулювання та нерозробленості наукового інструментарію. Тому їм на заміну прийшли нові концепції державного управління, що містили удосконалені механізми, інструменти та засоби регулювання (формування та реалізації державної регуляторної політики).

3. Розглянуто науково-термінологічний апарат формування та реалізації державної регуляторної політики. У результаті дослідження виявлено, що цей апарат було розроблено протягом 2000-2004 рр. і він потребує вдосконалення, адже з того часу в Україні не тільки змінилася діюча нормативно-правова база, але й змінилися самі умови ведення економічної діяльності в державі на та міжнародній арені. Сьогодні висуваються нові вимоги до термінологічного апарату, які полягають у його виведенні на якісно новий рівень – рівень професійності, аналітичності, експертності – що дозволить проводити регуляторну реформу з метою розбудови в Україні високоефективного господарського комплексу на новій термінологічній базі.

4. Дослідження можливостей адаптації механізмів державного управління до потреб формування та реалізації регуляторної політики показало, що можна обґрунтовано стверджувати про потребу утворення ефективного набору механізмів для здійснення такої функції державного управління, як державне регулювання. При цьому правомірним є застосування напрацьованих у сфері державного управління теоретико-методологічних підходів для створення такого набору. Нами також пропонується поширити вплив цих механізмів не лише на суб'єктів регуляторної політики, але й на її об'єкти, оскільки вони також мають право, бажання та економічне підґрунтя для втручання в процес формування регуляторної політики (процес підготовки регуляторних рішень та реалізацію положень, що закладені в ці рішення).

5. Проведено дослідження співвідношення понять «державний» і «публічний» при формуванні політик управління різними сферами держави. Основними аргументами на користь державної політики є те, що саме держава має вирішальну роль у формуванні, затвердженні та впровадженні управлінських рішень (політики). У той же час у країнах розвиненої демократії державне управління значною мірою залежить від громадянського суспільства, суспільної думки та недержавних об'єднань. У разі, коли рівень розвитку громадянського суспільства достатньо високий, державна влада, унаслідок впливу і постійного контролю з боку структур громадянського суспільства, перетворюється

фактично на державне управління і потрапляє в суттєву залежність від суспільства. У цьому разі можна говорити про «публічну владу» як поєднання державного управління і громадського самоврядування.

6. Розібрано відмінності між «широким» та «вузьким» розумінням поняття «державна регуляторна політика». Визначено, що широке розуміння регуляторної політики означає фактично всі форми реалізації державної політики загалом, сукупність напрямів і форм, методів інструментів, які застосовує держава з метою координувального впливу (регулювання) на економічну діяльність та життєдіяльність суспільства. У разі тлумачення регуляторної політики у вузькому розумінні, регуляторна політика розглядається не загалом, а диференційовано: як сукупність відносин між державними органами, що мають законодавчо визначені повноваження, та суб'єктами господарювання. Вузьке розуміння регуляторної політики збігається із правовим змістом державної регуляторної політики, визначеним Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

У нашому дослідженні ми схилиємося до трактування державної регуляторної політики у широкому розумінні, адже це дає змогу застосовувати її положення до більш широкого спектру нормативно-правових актів суб'єктів формування регуляторної політики, а також використовувати весь доступний арсенал механізмів, інструментів та методів для цієї діяльності.

7. Запропоновано розглядати методи державного управління у дотичності до формування та реалізації державної регуляторної політики. У цьому випадку необхідно вироблення не лише чітких критеріїв їх розподілу, але й чіткого аналізу змісту, структури і форми вираження кожної групи методів управління і на цій основі вироблено теоретико-методологічне, сутнісне розуміння характеру управлінського впливу регуляторного характеру, достатньо точного визначення шляхів їх адаптації до потреб ДРП.

8. Проведено аналіз широко розповсюджених у науковій літературі постулатів, на яких має будуватися державне управління «нового типу» та описано їх «прив'язку» до процесів формування та реалізації державної

регуляторної політики. Як бачимо, 8 із цих 10 постулатів можуть бути застосовані до потреб регуляторної політики і відповідають її принципам, що декларуються у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Проте якщо державне регулювання є об'єктивною потребою в умовах сучасної ринкової економіки, то в умовах трансформації економіки його роль є набагато вищою, оскільки тут мають місце й інші, не властиві ринку проблеми, вирішення яких можливе лише за допомогою застосування механізмів державного регулювання. Це пов'язано насамперед з потребою структурної перебудови економіки та її окремих галузей, формуванням ринкової інфраструктури, з розвитком інформаційних відносин між державою, громадянами, бізнесом та громадськими організаціями в процесі ухвалення регуляторних актів та їх впровадження, з розвитком інформаційного суспільства і запровадженням електронних методів управління в діяльність органів влади, з забезпеченням економічної свободи суб'єктам господарювання тощо. Крім того, з боку держави потрібна потужна протидія негативним процесам, характерним для періоду реформування (наприклад, корупції, криміналізації суспільства, «тінізації» економіки).

Основні наукові результати, подані в першому розділі, висвітлено в працях автора [9, 14, 65, 80, 108, 118].

РОЗДІЛ 2.

ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ В УКРАЇНІ

2.1. Особливості діяльності Державної регуляторної служби України як основного суб'єкта нагляду (контролю) у сфері державної регуляторної політики

Поряд із процесами формування нормативно-правової бази державної регуляторної політики, відбуваються процеси становлення її інституційного забезпечення, тобто створення системи установ та організацій, призначенням яких є діяльність з реалізації на практиці змін державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності, закріплених правовою базою регуляторної політики.

Історично так склалося, що малий та середній бізнес (МСБ) або мале та середнє підприємництво (МСП) в Україні за часів Радянського Союзу був відсутній або працював на нелегальному становищі (міні-цехи з пошиву одягу та взуття, виробництво меблів, виробництво сільськогосподарської продукції тощо). З кінця 80-х років XX століття розпочався бурний розвиток малого підприємництва – як індивідуального, так і колективного (кооперативи). Тому в 90-х роках минулого століття вже сформувалися умови та бачення потреби регулювання цього виду господарської діяльності. З іншого боку, у разі збільшилася кількість суб'єктів господарювання, змінилися умови їх роботи як усередині країни, так і при виході на зовнішні ринки.

Змінилася сама парадигма державного управління економікою. Міністерства, центральні органи виконавчої влади та їх підрозділи на місцях, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування – усі видавали власні нормативно-правові акти, що носили регуляторні ознаки і впливали як на суб'єкти підприємницької діяльності, так і на соціально-економічний розвиток України взагалі.

Саме тому було вирішено створити окремий державний орган, який би переймався питаннями формування та реалізації державної регуляторної

політики. Таким органом став Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (ДКРПП), який пізніше неодноразово було реорганізовано.

Згідно з Указом Президента «Про питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва» [132] його було проголошено центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері підприємництва, і координатором діяльності органів державної виконавчої влади з підготовки проєктів, видання та виконання регуляторних актів. Серед основних завдань ДКРПП було:

- участь у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері підприємництва, зокрема регуляторної політики, державної політики щодо ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації підприємництва;

- координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробленням і реалізацією заходів щодо проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва, ліцензування підприємницької діяльності, державної реєстрації підприємництва.

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держкомпідприємство) – центральний орган виконавчої влади України, діяльність якого спрямовувалась і координувалася Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України [133].

З 9 грудня 2010 року комітет знаходився у процесі ліквідації [134], проте вже у червні 2011 року було створено Державну реєстраційну службу України, на яку було покладено виконання функцій з реалізації державної політики у сфері реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців [135], а функції у сфері реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва (крім питань реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців) було припинено і передано Міністерству економічного розвитку і торгівлі України відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України [136].

Проте вже 19 грудня 2011 року було утворено Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва [137] як центральний орган виконавчої влади України, яку 2014 року було «реорганізовано шляхом перетворення» на Державну регуляторну службу України [138].

Окрім ДКРПП, з метою формування умов для впровадження та ефективної реалізації регуляторної реформи у сфері підприємництва як на центральному, так і регіональному рівнях було створено низку громадських інституцій. Зокрема, за ініціативою ДКРПП на центральному рівні було створено: Громадську колегію Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва [139], Раду об'єднань підприємців України при Урядовому комітеті економічного розвитку [140] (що вже втратили свої повноваження) і Раду підприємців при Кабінеті Міністрів України [141], яка, з доповненими змінами до своїх функцій, чинна і понині.

Громадську колегію Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва було створено з метою залучення широкого кола громадськості до обговорення та реалізації державної політики у сфері розвитку підприємництва. До складу колегії входили представники національних об'єднань підприємців, уповноважені з питань підтримки підприємництва в регіонах. Серед основних завдань діяльності колегії була підготовка пропозицій з питань формування та реалізації єдиної державної політики у сфері підприємництва, зокрема регуляторної політики, політики щодо реєстрації та ліцензування підприємницької діяльності.

Її діяльність дозволила зменшити проблеми, які заважають дальшому здійсненню регуляторної реформи, особливо тих, що пов'язані з низькою обізнаністю об'єктів регуляторної політики (суб'єкти підприємницької діяльності, бізнес-структури, громадяни, експертне середовище) щодо їх повноважень як безпосередніх учасників регуляторного процесу, та їх недостатня залученість до процесів формування державної регуляторної політики рівень.

Отже, співвідношення публічних і приватних інтересів при державному регулюванні господарської діяльності повинне виражатись у такому державному впливові, що дає можливість суб'єктам регуляторної політики формувати ефективну регуляторну політику, а об'єктам регуляторної політики – ефективно розвиватися з урахуванням власних та публічних потреб та інтересів. Це передбачає використання механізму взаємодії органів публічного управління з громадськими об'єднаннями підприємців і роботодавців як можливих суб'єктів формування публічної регуляторної політики в Україні [142].

У регіонах відповідно до наказу Держкомпідприємництва [143] цими питаннями займалися регіональні громадські колегії, які очолювали уповноважені в регіонах. Це давало можливість забезпечити взаємодію регіональних представництв Держкомпідприємництва з координаційними радами та громадською колегією. До їх складу входили юристи, представники громадських об'єднань підприємців, наукових кіл, місцевої влади, засобів масової інформації та ін. Рішення регіональних громадських колегій беруться до уваги та, у більшості випадків, виконуються, що свідчить про позитивне відношення місцевої влади до їх діяльності в більшості регіонів.

Саме тому органам публічної влади, особливо структурам Держкомпідприємництва (зараз – Держрегуляторної служби), в частині формування регуляторної політики доцільно спиратися на об'єднання підприємців, підтримувати й спрямовувати їх ініціативи та пропозиції щодо забезпечення розвитку підприємництва, оскільки це дає змогу отримувати актуальну інформацію про сучасний стан економіки і потреби суб'єктів господарської діяльності, делегувати їм певні права з реалізації заходів державної економічної політики, проєктів рішень органів влади з відповідних питань, повноважень з експертизи інвестиційних проєктів, економіко-правового аналізу проєктів законів і постанов уряду [144].

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [145] визначає порядок проведення консультацій з громадськістю щодо формування

та реалізації державної політики у різних сферах державного управління. Так, обов'язково слід проводити консультації щодо проєктів НПА, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян. З погляду регуляторної політики до таких питань однозначно можна віднести право на ведення підприємницької діяльності, свободу вибору тієї чи іншої сфери господарювання для діяльності у ній, а також захист законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності. Тобто, значна кількість НПА, що ухвалюються органами державної влади і органами місцевого самоврядування та мають ознаки регуляторного акта, повинні проходити процедуру консультування з громадськістю. Завданням же Державної регуляторної служби повинен стати контроль за дотриманням процедури і законності.

Крім того, важливим завданням громадських організацій у сфері формування та реалізації державної регуляторної політики є недопущення ухвалення економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що можна розглядати як ефективний контроль за безумовним дотриманням посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимог національного законодавства про регуляторну політику. Саме тому діалог між владою і бізнесом продовжує розвиватись, при тому утверджуються нові стандарти в процесі співпраці суб'єктів господарювання з владою [146].

До Ради об'єднань підприємців України при Урядовому комітеті економічного розвитку свого часу входило 33 представники всеукраїнських та місцевих об'єднань підприємців України. Головною метою створення Ради об'єднань підприємців було залучення широких мас підприємців до обговорення та аналізу ефективності рішень органів виконавчої влади з коригування регуляторного середовища в країні.

На регіональному рівні було створено інститут уповноважених із питань підтримки підприємництва. Діяльність уповноважених регламентовано наказом ДКРПП «Про внесення змін до Положення про уповноваженого з питань

підтримки підприємництва» [147], у якому було визначено головні завдання, функції, права та обов'язки уповноважених, порядок їх призначення та звільнення, основні аспекти взаємовідносин уповноважених із державними органами влади, установами та організаціями. Метою функціонування уповноважених було сприяння налагодженню діалогу між місцевими органами виконавчої влади і суб'єктами підприємницької діяльності з приводу оптимізації регуляторного клімату підприємницької діяльності на місцях.

Координаційні ради з питань розвитку підприємництва при місцевих органах виконавчої влади було створено відповідно до Указу Президента України «Про заходи щодо забезпечення підтримки та дальшого розвитку підприємницької діяльності» [148]. До складу координаційних рад увійшли представники об'єднань підприємств, уповноважений з питань захисту прав підприємців, співробітники органів державної податкової служби, внутрішніх справ та місцевих органів виконавчої влади. Метою функціонування координаційних рад є сприяння ухваленню ефективних рішень з питань розвитку підприємництва і реалізації регуляторної реформи.

Щодо повноважень чинної нині Державної регуляторної служби України, то відповідно до вищезгаданого Положення [128]:

1. Державна регуляторна служба України (ДРС) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності.

ДРС є спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

2. ДРС у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, ухваленими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства.

3. Основними завданнями ДРС є:

- реалізація державної регуляторної політики, політики з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності;
- координація дій органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності.

4. ДРС відповідно до покладених на неї завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до її компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку подає їх на розгляд Мінекономрозвитку;

2) розробляє проєкти законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України з питань, що належать до сфери діяльності ДРС;

3) забезпечує реалізацію державної регуляторної політики на засадах економічної доцільності та ефективності дії регуляторних актів, зниження рівня втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності;

4) здійснює заходи щодо оптимізації кількості функцій державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, які виконуються органами виконавчої влади, вносить в установленому порядку пропозиції щодо їх скорочення та усунення дублювання;

5) проводить експертизу проєктів законів України, інших нормативно-правових актів, що регулюють господарські та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;

6) бере участь у підготовці планів заходів Кабінету Міністрів України щодо дерегуляції господарської діяльності, забезпечує здійснення моніторингу і координацію виконання таких планів органами виконавчої влади;

7) погоджує проекти нормативно-правових актів з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності та з питань ліцензування, що розробляються центральними органами виконавчої влади;

8) проводить у порядку, установленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», аналіз проектів регуляторних актів, що подаються на погодження, та аналіз їх регуляторного впливу, ухвалює рішення про погодження таких проектів або про відмову в їх погодженні;

Загальні вимоги до проведення АРВ встановлено Методикою проведення аналізу впливу регуляторного акта (далі – Методика) [149].

Проте, водночас, якість підготовки АРВ не завжди витримується. Наприклад, процедури підготовки АРВ 2012 року дотримувалися 90,3% центральних органів виконавчої влади [150], у той час, як уже 2017 року (остання доступна офіційна інформація) дотримуються майже 98% регуляторних органів.

Крім того, актуальною на сьогодні залишається проблема якості підготовки регуляторними органами аналізів регуляторного впливу. Дотримання цієї процедури регуляторними органами в переважній більшості є формальним, хоча й має тенденцію до поліпшення. Так, до 76,4% зросла питома вага АРВ, що містили економічні розрахунки витрат, яких зазнають суб'єкти підприємницької діяльності (проти 8% 2016 р.); – до 67% зросла питома вага АРВ, щодо яких розробниками проведено М-Тест, з тих що потребували вимірювання впливу на суб'єктів малого підприємництва (проти 54% 2016 року) [151].

9) проводить у порядку, встановленому Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», експертизу регуляторних актів центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади. У разі виявлення під час експертизи порушень вимог статей 4, 5, 8-13 зазначеного Закону ухвалює рішення про потребу усунення органом, що ухвалив відповідний акт, виявлених порушень принципів державної регуляторної політики;

10) повідомляє органи виконавчої влади, їх посадових осіб, уповноважених на ухвалення або схвалення регуляторних актів про виявлення встановлених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» обставин, за яких регуляторні акти не може бути ухвалено або схвалено, а якщо зазначені регуляторні акти підлягають державній реєстрації в органах юстиції, – повідомляє також відповідні органи юстиції, до компетенції яких належить здійснення державної реєстрації таких регуляторних актів;

Так, 2017 року спостерігалось певне поліпшення загального рівня відповідності проєктів регуляторних актів вимогам та принципам державної регуляторної політики. Про це свідчить той факт, що порівняно з попереднім роком 2017 року знизилася питома вага проєктів регуляторних актів, щодо яких уповноваженим органом ухвалювалося рішення про відмову в погодженні. Так, якщо 2016 року 36 відсотків проєктів регуляторних актів, поданих на погодження до ДРС, не відповідали вимогам та принципам державної регуляторної політики, то вже 2017 року цей показник знизився до 32 відсотків.

Попри загальнодержавне поліпшення рівня відповідності проєктів регуляторних актів вимогам та принципам державної політики на рівні центральних органів виконавчої влади 2017 року кількість проєктів регуляторних актів, щодо яких ДРС ухвалювалося рішення про відмову в погодженні, зросла на 5% (з 28,3% від загальної кількості розроблених 2016 року до 33,8% – 2017 року), проте вже 2018 року знизилася майже вдвічі (до 19%).

2018 року Державна регуляторна служба розглянула 778 проєктів регуляторних актів. Тільки в 41% АРВ на момент подання відповідав затвердженим Кабінетом Міністрів України методикам. Водночас це – добра новина, оскільки 2015-го року таких було лише 26%, у 2016-го – уже 35%.

По окремих регуляторних органах центрального рівня більше половини проєктів регуляторних актів, поданих на погодження до ДРС, було визнано такими, що не відповідають вимогам та принципам державної регуляторної політики (табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Якість підготовки нормативно-правових актів

№№ з/п	Регуляторний орган	Відповідність вимогам ДРП, %
1.	Держводагентство, ДІНЗ, ДАБІ, ПФУ, Мінюст, АМК, Держкомтелерадіо, Держатомрегулювання	100
2.	Держрибагентство	62,5
3.	Мінприроди	58,8
4.	Нацполіція, Укравтодор, Мінмолодьспорт	50
5.	Держфінмоніторинг	33,3
6.	Міністерство внутрішніх справ	22,2
7.	Держлісагентство, Держгеонадра, Держекоінспекція, Укртрансбезпека	0

Щодо місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, то тут стан справ такий.

На рівні місцевих органів виконавчої влади 2017 року рівень відповідності проєктів регуляторних актів суттєво зріс, а саме: за результатами опрацювання лише 25% проєктів регуляторних актів, розроблених місцевими органами виконавчої влади, було визнано такими, що не відповідають принципам державної регуляторної політики. Це на 36% менше ніж 2016 року.

У 8-ми регіонах (Івано-Франківській, Кіровоградській, Луганській, Одеській, Сумській, Тернопільській, Чернігівській областях та м. Києві) всі подані на погодження проєкти регуляторних актів місцевих органів виконавчої влади відповідали принципам державної регуляторної політики.

У той же час, у 7 областях (Дніпропетровській, Донецькій, Закарпатській, Запорізькій, Миколаївській, Рівненській та Черкаській областях) понад 50 відсотків проєктів регуляторних актів були визнані такими, що не відповідали принципам державної регуляторної політики (у 2016 таких областей було 14). А

в Херсонській та Хмельницькій областях жоден з поданих на погодження проєктів регуляторних актів не відповідав принципам державної регуляторної політики.

11) готує пропозиції щодо вдосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності проєктів регуляторних актів, що розробляються органами місцевого самоврядування;

2017 року було повернуто на доопрацювання з пропозиціями щодо вдосконалення такі нормативно-правові акти:

- проєкт наказу Міністерства інфраструктури України «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства транспорту та зв'язку», розроблений Мінінфраструктури, яким пропонувалося здійснити з лютого 2017 року індексацію тарифів на перевезення вантажів у межах України на 25%. Таке регулювання при позитивних показниках для Укрзалізниці буде мати негативні економічні та соціальні наслідки для всього ринкового середовища України (втрати 30-50 млн. доларів щороку);

- проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до розмірів плати за проходження суден шлюзами Дніпровського каскаду», розроблений Мінінфраструктури, якою передбачалося збільшити розміри плати за проходження суден шлюзами Дніпровського каскаду, зокрема, для суден у каботажному плаванні в середньому у 4,5 разу. Зазначений проєкт було розроблено в порушення Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 615-р, яким передбачається взагалі скасування плати за проходження суден шлюзами Дніпровського каскаду (втрати суб'єктів господарювання оцінюються у 13 млн. грн щороку);

- проєкт постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку організації та забезпечення охорони від пожеж підприємств, установ, організацій та інших об'єктів на підставі договорів державними пожежно-рятувальними підрозділами (частинами) Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту», розроблений ДСНС, яким пропонувалося покласти на

суб'єктів господарювання матеріальне забезпечення підрозділів пожежної охорони, зокрема, пожежно-рятувальною технікою, паливо-мастильними матеріалами, захисним одягом та спорядженням, аварійно-рятувальним обладнанням тощо (сумарні витрати суб'єктів господарювання, на яких покладено обов'язок укладати договори з державними підрозділами пожежної охорони, складуть майже 339 млн. грн);

– проєкт наказу Міністерства соціальної політики України «Про затвердження Порядку включення та ведення реєстру технічних та інших засобів реабілітації, комплектуючих виробів до них для осіб з інвалідністю, дітей з інвалідністю та інших окремих категорій населення відповідно до класифікаційних угруповань за функціональними ознаками», розроблений Мінсоцполітики, що передбачав створення та ведення Мінсоцполітики Реєстру технічних та інших засобів реабілітації та обов'язок виробників таких засобів подавати документи на включення до цього Реєстру. Водночас, ця процедура фактично дублює порядок включення виробників засобів реабілітації до Реєстру осіб, відповідальних за введення медичних виробів до обігу, що веде Держлікслужба.

12) здійснює методичне забезпечення діяльності регуляторних органів, пов'язаної з реалізацією державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

13) забезпечує підготовку та подання щороку Кабінетові Міністрів України інформації про результати реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в системі органів виконавчої влади;

14) вживає в межах повноважень, передбачених законом, заходів до захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, порушених унаслідок дії регуляторних актів;

15) проводить аналіз звітів про відстеження результативності регуляторних актів, ухвалених центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади.

Упродовж 2017 року до ДРС надійшло 606 звітів про відстеження результативності дії регуляторних актів. Із них 429 звітів надано регуляторними органами центрального рівня, 177 звітів – місцевими органами виконавчої влади. Для порівняння, 2016 року центральними та місцевими органами виконавчої влади до ДРС надано 780 звітів про відстеження результативності дії регуляторних актів (із них, 603 звіти було надано центральними органами виконавчої влади, 177 звітів – місцевими органами виконавчої влади).

Порівнюючи з обсягами надходження звітів 2016 року, можна констатувати, що 2017 року рівень дотримання органами виконавчої влади вимоги Закону щодо відстеження результативності дії ухвалених регуляторних актів знизився майже на 23 відсотки.

Майже половина регуляторних органів центрального рівня (17 з 30) скоротили обсяг проведення робіт щодо відстеження результативності дії регуляторних актів, а 3-ма міністерствами та відомствами – Держрибгоспом, Мінприроди, та Міноборони – упродовж року жодного звіту про відстеження регуляторних актів до ДРС не подано, тобто відповідні вимоги Закону взагалі не виконувалися.

На рівні місцевих органів виконавчої влади фактично зберігся обсяг проведення робіт 2016 року щодо відстеження результативності дії регуляторних актів. У той же час, у 7-ми регіонах (Вінницькій, Дніпропетровській, Житомирській, Львівській, Рівненській, Тернопільській та Чернівецькій областях) місцевими органами виконавчої влади не подано до ДРС жодного звіту про відстеження. Минулого року відповідне порушення було виявлено лише в регуляторній діяльності органів виконавчої влади Волинської області.

16) звертається згідно із законом до регуляторних органів з пропозиціями щодо внесення змін або визнання такими, що втратили чинність, ухвалених такими органами регуляторних актів, які суперечать принципам державної регуляторної політики або ухвалені з порушенням установлених законом вимог;

17) звертається в установленому порядку до органів державної влади, їх посадових осіб, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, які у

випадках та в порядку, установлених Конституцією та законами України, мають право скасовувати або зупиняти дію актів інших органів державної влади, їх посадових осіб, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, з поданнями про скасування (зупинення дії) регуляторних актів, що суперечать принципам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності або ухвалені з порушенням установлених законом вимог.

Упродовж 2017 року ДРС ухвалено шість рішень про потреби усунення порушень принципів державної регуляторної політики. Зокрема, рішення про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики було ухвалено щодо:

- наказу Міністерства охорони здоров'я України від 28.11.1997 №339 «Про вдосконалення системи профілактичних протиалкогольних та протинаркотичних заходів та обов'язкових профілактичних наркологічних оглядів» шляхом виключення з його редакції положень підпункту 2.1 пункту 2 цього Наказу та внесення змін до пункту 2 Інструкції щодо визначення переліків закладів, що мають право на проведення обов'язкових профілактичних наркологічних оглядів, та усунення обмеження щодо здійснення відповідних оглядів суб'єктами господарювання всіх форм власності. У встановлений Законом термін рішення ДРС не виконано. Відповідно до частини шостої статті 28 Закону дію наказу Міністерства охорони здоров'я України від 28.11.1997 №339 «Про вдосконалення системи профілактичних протиалкогольних та протинаркотичних заходів та обов'язкових профілактичних наркологічних оглядів» зупинено та повідомлено Мін'юст про потребу скасування державної реєстрації відповідного наказу;

- наказу Міністерства охорони здоров'я України від 17.01.2002 №12 «Про затвердження Інструкції про проведення обов'язкових попередніх та періодичних психіатричних оглядів» шляхом виключення з редакції Наказу підпункту 3.1 пункту 3, а також приведення відповідно до вимог чинного законодавства пункту 2 та пункту 3 Інструкції в частині надання права проведення обов'язкових попередніх та періодичних психіатричних оглядів

суб'єктами господарювання всіх форм власності. У встановлений Законом термін рішення ДРС не виконано. Відповідно до частини шостої статті 28 Закону дію наказу Міністерства охорони здоров'я України від 17.01.2002 №12 «Про затвердження Інструкції про проведення обов'язкових попередніх та періодичних психіатричних оглядів» зупинено та повідомлено Мін'юст про потребу скасування державної реєстрації відповідного наказу;

– наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 27.09.2010 №700 «Про затвердження Порядку регулювання діяльності автостанцій» у частині виключення з Порядку положень щодо проведення атестації автостанцій та видачі свідоцтв про атестацію автостанцій, які не відповідають вимогам Закону України «Про адміністративні послуги» та принципам державної регуляторної політики. Рішення виконано у встановлений Законом термін;

– наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 25.11.2008 №1430 «Про затвердження Правил перевезення небезпечних вантажів», шляхом виключення з редакції Правил абзацу другого підпункту 1.11.3. та абзацу шістнадцятого підпункту 1.11.1. пункту 1.11. У встановлений Законом термін рішення ДРС не виконано. Відповідно до частини шостої статті 28 Закону дію наказу Міністерства транспорту та зв'язку України від 25.11.2008 №1430 «Про затвердження Правил перевезення небезпечних вантажів» зупинено та повідомлено Мін'юст про потребу скасування державної реєстрації відповідного наказу;

– наказу Міністерства охорони здоров'я України від 21.04.1999 №91 «Про атестацію санітарних лабораторій підприємств і організацій з метою надання їм права проведення санітарно-гігієнічних досліджень факторів виробничого середовища і трудового процесу для атестації робочих місць за умовами праці», зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 7 жовтня 1999 р. за № 686/3979, оскільки зазначений наказ не відповідає вимогам чинного законодавства та принципам державної регуляторної політики. Термін виконання цього рішення наразі ще не закінчився;

– наказу Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 20.12.2006 №16 «Про затвердження Порядку атестації фахівців, які мають право проводити технічний огляд та/або експертне обстеження устаткування підвищеної небезпеки», оскільки його положення не відповідають вимогам чинного законодавства та принципам державної регуляторної політики. Термін виконання цього рішення наразі ще не закінчився.

Поряд з державною регуляторною політикою ще однією великою сферою діяльності Державної регуляторної служби є діяльність у сфері ліцензування. Згідно з Положенням, державна регуляторна служба через Департамент ліцензування та дозвільної системи:

....21) розробляє основні напрями розвитку ліцензування, здійснює методичне керівництво та інформаційне забезпечення діяльності органів ліцензування;

22) здійснює нагляд за дотриманням органами ліцензування законодавства у сфері ліцензування та надає роз'яснення щодо його застосування;

23) розробляє форми документів у сфері ліцензування та правила їх оформлення;

24) погоджує за поданням органу ліцензування ліцензійні умови провадження певного виду господарської діяльності та порядок здійснення контролю за їх дотриманням, крім передбачених законом випадків;

25) формує експертно-апеляційну раду та здійснює її організаційне, інформаційне та матеріально-технічне забезпечення;

26) організовує підготовку, перепідготовку та підвищення кваліфікації фахівців з ліцензування органів ліцензування;

27) веде Єдиний ліцензійний реєстр;

28) організовує замовлення, постачання, ведення обліку і звітності про витрачання бланків ліцензій;

29) видає відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [152] розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування;

30) бере участь у розробленні проєктів нормативно-правових актів з питань видачі документів дозвільного характеру та погоджує їх в установленому порядку;

31) здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за дотриманням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру та методичне забезпечення діяльності дозвільних органів і державних адміністраторів;

32) організовує навчання та підвищення кваліфікації державних адміністраторів, погоджує їх кандидатури для призначення та звільнення;

33) є розпорядником Реєстру документів дозвільного характеру;
... тощо.

Розглянемо тепер пп. 9-10 завдань, що належать до функцій Державної регуляторної служби:

9. ДРС у процесі виконання покладених на неї завдань взаємодіє в установленому порядку з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також з підприємствами, установами та організаціями.

10. ДРС у межах повноважень, передбачених законом, на основі і на виконання Конституції та законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України та ухвалених відповідно до Конституції та законів України актів Кабінету Міністрів України видає накази організаційно-розпорядчого характеру, розпорядження про усунення порушень у сфері ліцензування, а з питань реалізації державної регуляторної політики – рішення

про усунення порушень у сфері регуляторної діяльності за підписом Голови ДРС.

Також ДРС повинна надавати консультаційно-методичну допомогу іншим суб'єктам та об'єктам публічної регуляторної політики в процесі її здійснення при підготовці та запровадженні регуляторних актів.

Усе вищесказане свідчить про те, що в Україні інституційні засади (у вигляді центрального органу виконавчої влади з відповідними правами та повноваженнями) та організаційно-правові засади (у вигляді існуючої законодавчо-нормативної бази та відповідного механізму розроблення, ухвалення та відстеження результативності НПА регуляторного характеру) для докорінного реформування системи взаємовідносин «держава-бізнес-громадяни», отже, створено підґрунтя для підвищення прозорості регуляторного середовища, наявні потенційні можливості для здійснення легального впливу публічного середовища на процеси ухвалення регуляторних рішень щодо регламентації господарської діяльності як на місцевому, так і на регіональному та центральному рівнях.

Водночас, до основних тенденцій у формуванні та реалізації державної регуляторної політики можна віднести:

- збереження безсистемного, формального характеру проведення органами публічної влади планування власної регуляторної діяльності;
- збереження тенденції до зниження регуляторної активності органів публічної влади в цілому;
- підвищення рівня обґрунтованості ухвалення регуляторних рішень шляхом запровадження обов'язковості здійснення регуляторними органами «cost-benefit analysis» (оцінки витрат та економічних вигод) та SMI-test;
- зменшення кількості регуляторних актів, розроблених та ухвалених центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування з порушенням встановленого Законом порядку в частині обов'язковості подання їх на погодження до ДРС.

Виходячи з цього, пріоритетами в забезпеченні та реалізації державної регуляторної політики мають стати:

- підвищення якості підготовки проєктів регуляторних актів та аналізів регуляторного впливу до них, у тому числі, шляхом визначення в АРВ компенсаторних заходів у разі, якщо від запровадження регулювання прогнозується надмірне навантаження на малий бізнес;
- здійснення заходів, спрямованих на втрату чинності положень регуляторних актів, що ускладнюють ведення господарської діяльності;
- активізація діяльності регуляторних органів в частині виконання заходів з відстеження результативності прийнятих регуляторних актів з обов'язковим здійсненням розрахунків витрат суб'єктів господарювання на виконання вимог регулювання.

Крім того, однією з позитивних тенденцій у процесах формування та реалізації державної регуляторної політики стало залучення експертного середовища та створення незалежних експертно-аналітичних структур на допомогу органам публічного управління. Так, наприкінці 2015 року тодішній Міністр економічного розвитку і торгівлі України Айварас Абромавичус на засіданні Кабінету Міністрів України представив голову Офісу ефективного регулювання Олексія Гончарука та порадив використовувати ресурс фахівців нової структури для аналізу регуляторного поля [153].

Офіс BRDO (Better Regulation Delivery Office) «Офіс ефективного регулювання» [154] – це незалежна позаурядова структура, що не замінює функції Державної регуляторної служби чи інших державних установ. Головні завдання Офісу – зниження вартості та складності ведення бізнесу в країні, а також мінімізація корупційних схем. «Дерегуляція – це найефективніший спосіб боротьби з корупцією, з кишень корумпованих чиновників мільярди гривень ми повертаємо бізнесу», – наголосив Міністр. Офіс має допомогти поліпшенню регуляторного клімату та, зрештою, сприяти входженню України в європейське нормативне поле та DCFTA (ПВЗВТ).

Офіс займається аналізом законодавства та регуляторного поля, виявленням проблемних моментів і підготовкою проєктів нових документів, що будуть вирішувати ці проблеми. Уже розроблено багато проєктів нормативних документів, у регламент Кабміну вже внесено зміни для пришвидшення ухвалення цих важливих ініціатив щодо поліпшення інвест-клімату та економічного зростання.

На першому етапі Офіс зосередився на тих чотирьох секторах, у яких виявилися найгостріші проблеми з регулюванням малого та середнього бізнесу: ринковий контроль та нагляд, тобто регулювання ринку, енергетика та підключення до мереж, будівництво, а також агропромисловий комплекс та безпека виробництва харчових продуктів.

За період від осені 2015 року до весни 2020 року експерти Офісу ефективного регулювання здійснили 47 комплексних ринкових досліджень та розробили 154 проєкти актів, що лягли в основу рішень парламенту, уряду та центральних органів виконавчої влади [155] (рис. 2.1).

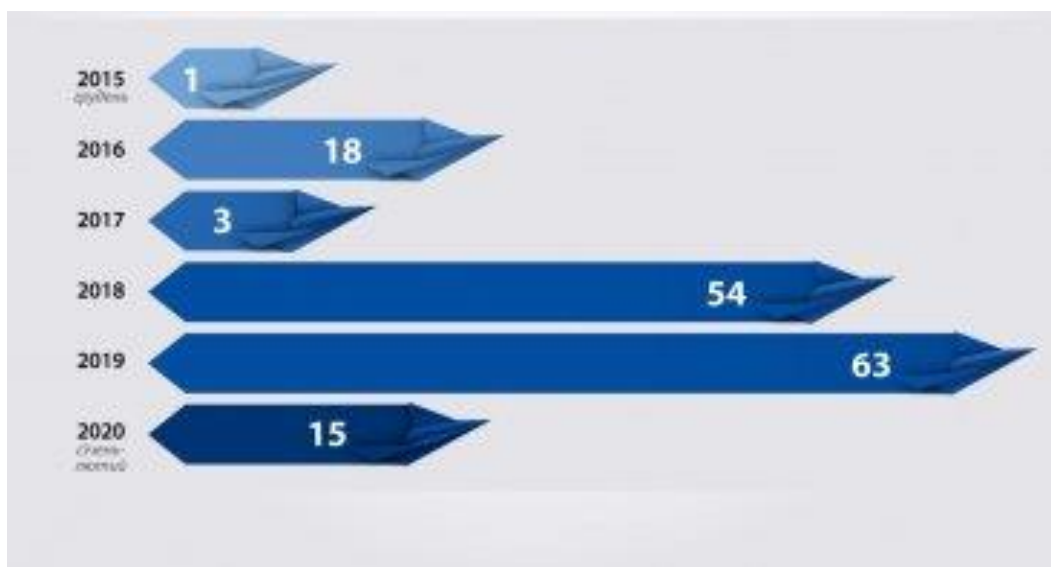


Рис. 2.1. Динаміка розроблення НПА фахівцями Офісу ефективного регулювання [154]

Крім того, серед 154 ініціатив BRDO – 10 пакетів рішень на користь бізнесу, ухвалених за різних урядів, а також ряд законів України та законопроєктів, зокрема:

- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення містобудівної діяльності [156];
- Про енергетичну ефективність будівель [157];
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення умов ведення будівельної діяльності [158];
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню [159];
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення порядку ліцензування господарської діяльності [160];
- Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» [161];
- Про деякі питання застосування фінансових санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки [162];
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання проведення деяких фітосанітарних процедур [163];
- Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства у сфері державного нагляду (контролю) [164];
- Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції [165];
- Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності [166].

Крім того, за чотири роки роботи за ініціативою експертів Офісу скасовано чи допрацьовано 1209 неефективних або застарілих регуляторних актів.

З метою спрощення та підвищення прозорості та передбачуваності взаємодії держави та бізнесу ІТ-фахівці Офісу ефективного регулювання розробили та запустили 4 унікальних онлайн-ресурси, що докладніше будуть розглядатися у п'ятому розділі:

- Платформа PRO regulation.gov.ua;

- Інспекційний портал inspections.gov.ua;
- StartBusinessChallenge, кейси якої інтегровані до онлайн-платформи «Дія.бізнес»;
- RBM-система для уряду.

Експерти Офісу підраховали, що економічний ефект від ухвалених рішень та скасованих регуляторних актів становить близько 2,7 мільярда гривень – саме стільки завдяки ефективному регулюванню щороку заощаджує малий та середній бізнес.

Як незалежний аналітичний центр BRDO і надалі продовжує докладати значних зусиль до створення кращих умов для ведення малого та середнього бізнесу, а також бореться із неефективним, застарілим та надмірним регулюванням для створення ефективної системи державного регулювання, що служить на благо Українського народу.

2.2. Міжнародний досвід розв’язання регуляторних проблем на національному та регіональному рівнях

Досвід розвинутих країн з ринковою економікою, де впроваджувалась і продовжує активно застосовуватись політика дерегулювання, доводить нам всю складність та тривалість процесів дерегулювання (регуляторної реформи). Аналіз особливостей дерегулювання в означених країнах свідчить, що існує набір ключових компонентів, які призводять до успішних заходів регуляторної реформи.

Він виглядає так:

- побудова ефективного механізму секторального перегляду чинного законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або поліпшення регулювання;
- упровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців, бюджет держави на основі аналізу витрат коштів і отриманої вигоди (очікуваного результату (регуляторного впливу));

- активна участь громадськості в обговоренні нових проєктів регулювань;
- зменшення адміністрування через скасування або перегляд нормативно-правових актів регуляторного характеру;
- децентралізація в ухваленні державних рішень тощо [167].

1980-2000-і рр. ознаменувалися цілою серією реформ в галузі державного управління, що торкнулися як структури державних органів у різних країнах, так і їх функціональних механізмів. У низці держав ці реформи стартували як частина загальної неоконсервативної соціально-економічної політики, скерованої на обмеження державного регулювання економіки (Велика Британія), в інших країнах державний сектор було порушено перетвореннями вже на спаді неоконсервативної хвилі (США). Зрештою, окремі країни було втягнуто в смугу реформ через процес управлінської дифузії (Німеччина). Велику частину цих реформ було продиктовано новою ідеологією державного управління, що отримала назву «нового державного управління» (New Public Management).

Як відомо, регуляторна політика відіграє ключову роль в ефективному функціонуванні ринкової економіки та є найкращим «двигуном» економічного зростання країни та регіону. Країни з демократичними принципами управління досягли найвищих стандартів життя. Керуючись досвідом цих країн, потрібне розроблення системи регулювальних дій з використанням ринкових принципів, яка б узгоджувалась із державною політикою економічного розвитку, впливала на неї, коригувала її, сприяла б отриманню значних зрушень у просуванні шляхом ринкових реформ. За цього регуляторна політика країн розвиненої економіки не є догмою, вона постійно змінюється та вдосконалюється [168].

Уряди цих країн використовують такий механізм аналізу для досягнення поставлених цілей, основна із яких – вплив на економічні та соціальні процеси як в країні, так і в регіоні [169; 170].

У країнах, що нещодавно приєдналися до ЄС або перебувають у статусі країн-кандидатів чи асоційованих членів, теж велика увага надається регуляторним заходам, спрямованим на полегшення вступу у бізнес, поліпшення

інвестиційної привабливості певних галузей економіки чи в цілому країни. Згідно з проведеними опитуваннями Світового банку та міжнародних економічних інституцій наявність штучно створених адміністративних, процедурних чи фіскальних механізмів, що перешкоджають розвитку бізнесу, визнано одними із найвагоміших перешкод у спрямуванні країни до вільного ринку, що розвивається за конкурентними засадами. Саме тому проведення регуляторної реформи взагалі чи окремих її елементів вважається одним із найважливіших напрямів державної політики, направленої на розвиток та підтримку підприємництва [171].

Окремі економісти, надаючи ролі держави переважне значення, поділяють весь капіталістичний світ на три великі групи:

- відносно вільна ринкова система США, де втручання держави в економіку є переважно регуляторним;
- соціально-ринковий капіталізм країн Європи, у яких державі належить визначальна роль у розподілі суспільних благ за допомогою продуманих програм витрат на соціальні потреби;
- державно-керований капіталізм Японії та країн Східної Азії [172].

Узагальнюючи ці дослідження світового досвіду регулювання державного сектора економіки, там же наводиться порівняльна характеристика вищезгаданих моделей (табл. 2.2).

Отже, теорія ідеально конкурентної ринкової системи з ідеальною мобільністю чинників засвідчує, що ринкова нерівність – це проблема, яка сама себе виправляє [173]. Однак, ураховуючи, що розвиток ринкової системи не завжди проходить згідно з ідеально сформованими теоріями, тобто дуже часто спостерігаються прецеденти неспроможності ринку, доцільно розглянути діаметрально протилежну теорію економічного розвитку, а саме «теорію залежності» [174]. У висліді цієї теорії виникають два моменти: у бідних регіонах розвиток залежить від різних видів допомоги державних органів влади, від трансфертів, що надає уряд з метою забезпечення регіонального розвитку, по-

перше, і, по-друге, – надання переваг одному регіону часто може призвести до втрат у межах усієї країни.

Таблиця 2.2

Порівняльна характеристика моделей регулювання державного сектора економіки

Показник	Американська модель	Західноєвропейська модель	Японська модель
Обсяг держсектора економіки	До 20 %	30-40 %	До 20 %
Заходи макроекономічного регулювання			
Бюджетне регулювання	Субсидії для об'єктів, переданих в експлуатацію приватним компаніям	Надання дотацій, субсидій	Державні внески в капітал об'єктів держсектора, субсидії
Грошово-кредитне регулювання	Пільгові кредити для об'єктів, переданих в експлуатацію приватним компаніям	Надання державних кредитів зі спеціальних фондів. Гарантування державою позик для держсектора, надання кредитів за нижчими процентними ставками	Державні кредити надаються програмою займів та інвестицій
Податкове регулювання	Використання податкових пільг широко використовується в усіх моделях (для стимулювання розвитку певних сфер економіки)		
Цінове регулювання	Порівняно незначне	Установлення тарифів залежно від макроекономічних завдань	Порівняно незначне
Державне замовлення	Поширено більше ніж в інших моделях	Широко використовується	Використовується

Деякі країни намагаються впроваджувати стратегію розбудови «гнізд» економічної діяльності певного типу, що тісно пов'язана з теорією полюсів зростання [175]. Теорія полюсів зростання передбачає спрямування регіонального розвитку на специфічні місця в регіоні (полюси зростання) задля сприяння розвитку всього регіону. При цьому першочергова увага надається товарному виробництву, тобто компаніям, що виробляють конкретну фізичну продукцію.

На початку 90-х р. XX ст. відбулися певні зміни в цій моделі розвитку. Особливостями цього періоду, який триває дотепер є те, що [176]:

- більше уваги надано розвитку малого бізнесу на противагу великому бізнесу та іноземним проектам;
- більший акцент ставиться на розвитку національних фірм;
- більше уваги надано зменшенню або повній відмові від субсидій як засобів сприяння створенню нових фірм або розширенню чи переміщенню наявних;
- більше уваги зосереджено на послугах на противагу товарному виробництву.

Неоліберальна теорія пропонує дві основні концепції регіонального та місцевого розвитку: рівновага і мобільність. Ці концепції передбачають, що всі економічні системи досягають природної рівноваги за вільного руху капіталу. Мається на увазі, що капітал буде рухатися від зон з високою заробітної платнею до зон з низькою заробітною платнею та собівартістю, оскільки останні забезпечують більший прибуток від інвестицій. Окрім того, ця теорія забезпечує будь-яке втручання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо можливого обмеження розміщення фірм на певній території, оскільки це, на їх думку, призведе до розладу і знищення нормального і необхідного руху капіталу. Також вони стверджують, що не доцільно реанімувати вмираючі або неконкурентоспроможні фірми. Робітники, які втратили свої робочі місця, повинні переїжджати в нові зони зайнятості; це стане додатковим стимулом для розвитку цих місцевостей.

Складна ситуація із зарегульованістю економіки властива не лише країнам пострадянського простору. Унаслідок чинників психологічного та управлінського характеру від зарегульованості потерпають економіки і розвинених країн. З метою виправлення ситуації та створення підґрунтя для економічного зростання уряди США, Канади та Великої Британії першими почали провадити системну регуляторну реформу ще наприкінці 1970-х – на початку 1980-х років [177].

Результати свідчать самі за себе: наприклад, згідно із звітом спеціальної комісії США з питань регуляторного послаблення, діяльність цієї комісії з унесення змін до адміністративних актів та актів законодавства у 1981-1983 рр. дозволила спрогнозувати економію для суспільства впродовж наступних десяти років (до 1993 р.) 150 мільярдів доларів [177]. З цієї суми 110 мільярдів зекономлено через перегляд або скасування неефективних існуючих регуляторів, а 40 мільярдів становили доходи споживачів, за рахунок дерегулювання сектора фінансових послуг.

Потім цей досвід наслідували Австрія, Нова Зеландія, Мексика, Аргентина та деякі інші країни, що намагалися виправити негативні тенденції у своїх економіках.

Досвід іноземних країн, у яких проводилася регуляторна реформа, доводить складність та тривалість цих процесів. Регуляторні реформи різних країн різняться за масштабами, глибиною, до того ж результати реформ багато в чому залежать від історичних умов, економічних і соціальних чинників, стратегії і методів дії урядів. Водночас, аналіз особливостей регуляторної реформи в розвинених країнах світу доводить, що ключовими компонентами успішних заходів з вироблення ефективної регуляторної політики були [178]:

1) удосконалення процесу та процедур розроблення й ухвалення регуляторних актів, зокрема:

- планування регуляторної діяльності органів державної влади;
- упровадження процедур оцінки впливу державного регулювання національної економіки на споживачів, підприємців та бюджет держави на основі аналізу коштів і вигоди (очікуваного результату);

2) побудова ефективного механізму секторального або галузевого перегляду чинного законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або поліпшення регулювання;

3) створення уповноваженого державного органу, який координує та контролює здійснення заходів щодо реалізації регуляторної політики в державі та наділення його реальною владою;

4) обмеження органів державної влади щодо прав на регулювання підприємницької діяльності.

Розглянемо особливості застосування кожного із цих заходів регуляторної реформи в окремих країнах (табл. 2.3) [179].

Таблиця 2.3

Основні (найбільш прийнятні) аспекти регуляторної політики зарубіжних країн та можливості їх застосування у вітчизняних реаліях

Аспекти регуляторної політики	Узагальнена характеристика цього аспекту по країнах світу	Принцип імплементації	Можливість застосування досвіду в Україні
Мета регуляторної політики	Орієнтованість на зниження регуляторного навантаження, урахування інтересів зацікавлених сторін, інноваційна орієнтованість, покращення інвестиційного клімату тощо	Використання досвіду країн, що орієнтовані на досягнення певної мети (отримання певного результату)	Застосування комплексного підходу до формування цілей змін регуляторної політики з урахуванням орієнтирів на отримання потрібного результату при мінімальному регуляторному впливі
Модель регуляторної політики	У різних умовах застосування принципів домінування ринкового або державного регулювання або ж їх оптимального поєднання	Використання досвіду країн, орієнтованих на поєднання ринкового та державного регулювання	Урахування при формуванні власної моделі можливостей оптимального поєднання механізмів ринкового та державного регулювання з орієнтацією на мінімізацію останнього
Регуляторне середовище	Формування в більшості країн комбінованого регуляторного середовища	Використання досвіду більшості країн світу	Визнання потреби регулювання пріоритетних галузей економіки, соціальних та екологічних її складових при створенні умов для дії механізмів саморегулювання в підприємницькій сфері
Належність повноважень зі здійснення регуляторної політики за рівнями регулювання	Допустимість застосування централізованого та децентралізованого підходу до регуляторної політики залежно від умов, що характеризують економіку країни	Використання досвіду країн, що функціонували в умовах перехідної економіки	З огляду на доцільність здійснення регуляторної політики на різних рівнях (сполучення централізації з децентралізацією з поступовим переходом до домінування останньої)
Інституційний статус регуляторних органів	Активна роль не лише державних органів та підпорядкованих їм органів, але й об'єднань представників бізнесу та громадськості	Використання досвіду країн з розвинутою економікою	Потреба в оптимізації структури регуляторних органів держави та посилення впливу неурядових регуляторних органів (об'єднань бізнесу та громадськості)

Аспекти регуляторної політики	Узагальнена характеристика цього аспекту по країнах світу	Принцип імплементації	Можливість застосування досвіду в Україні
Основні методи та інструменти регуляторної політики	Поєднання різних інструментів та методів	Використання досвіду більшості країн	Потреба аналізу впливу регуляторної політики на розвиток з метою обрання найбільш прийнятних методів та інструментів регулювання для кожної сфери

Нижче розглянемо досвід провідних зарубіжних країн у сфері формування та реалізації державної регуляторної політики та можливість його використання в Українських реаліях.

Канада

Канада – федеративна держава з однією з найдецентралізованіших у світі систем державного управління. Можливо, тому канадська політична еліта, попри посилення з середини 1980-х рр. натиск приватного сектора, прохолодно поставилася до концепції «нового державного управління», що викликала такий ентузіазм в інших країнах. Проведена 1989 р. реформа «Державна служба-2000» принесла дуже незначні результати. Реальні перетворення почалися в середині 1990-х рр.

Як і в інших країнах, поштовхом до них послужили фінансові труднощі. Одним із шляхів їх подолання стала «експертиза програм», націлена на реструктуризацію державного сектора. Проведена спочатку на федеральному рівні, вона потім була реалізована і в провінціях Канади. У ході реформ федеральні органи передали ще більше повноважень провінціям, скоротилася чисельність міністерств і федеральних держслужбовців, було закрито низку державних програм, запроваджувалися принципи фінансування залежно від результатів.

Уважається, що найбільших успіхів при реформуванні державного управління Канада досягла саме в галузі дерегулювання. Саме ця країна найглибше просунулася в побудові ефективної регуляторної політики. Можливо, тому Канада має один із найвищих у світі стандартів життя.

Регуляторну реформу в Канаді було започатковано наприкінці 70-х – на початку 80-х років, коли в уряді з'явилося дедалі більше прихильників того, що процес ухвалення регулювань повинен бути більш ефективним. Таке розуміння знайшло своє вираження в запровадженні, починаючи з 1978 року, проведення аналізу соціально-економічних наслідків, що застосовувався до основних регулювань у сфері охорони здоров'я, безпеки та довкілля. Крім того, наприкінці 70-х років Економічна Рада Канади отримала завдання провести серію спеціалізованих досліджень щодо наслідків регулювань як на центральному, так і на місцевому рівнях [180].

Канадський «План дій щодо впровадження регуляторної реформи» передбачає заходи прискорення процесу доступу для громадян та урядових структур до інформації, що стосується регуляторів [181]. Для цього пропонується використання більш зрозумілої мови в регуляторних актах; відпрацювання механізму реагування на скарги та розроблення нової регуляторної культури (значне розширення навчальних програм, обговорення через комп'ютерну мережу Інтернет, групові дискусії через веб-сторінки, інформаційні листки тощо).

1992 року уряд Канади постановою про регуляторну політику запровадив відомчі та парламентські огляди регуляторів [182]. Усі відомства було зобов'язано провести оцінку програм регуляторів шляхом громадських консультацій та оприлюднення, їх доцільності. Вони також визначали вплив регуляторів на конкурентоспроможність Канади на світовому ринку та шляхи вдосконалення регуляторних програм, процедур, а також міждержавної кооперації. Отже, це заклало підвалини для побудови ефективнішого механізму перегляду чинного законодавства відповідно до конкретних історичних, економічних умов та для підготовки пропозицій щодо скасування або поліпшення певного державного регулювання національної економіки. Цей механізм було реалізовано, як ми бачимо, завдяки запровадженню нового правового інституту – дерегулювання підприємницької діяльності.

Згідно з вимогами регуляторної політики Канади, при впровадженні нових нормативно-правових актів органи регулювання повинні довести, що:

- а) проблема ризику для суспільства існує, втручання уряду є доцільним, а запровадження регулювання є найкращою альтернативою;
- б) громадськість брала участь у консультаціях, у розробленні і внесенні змін до регулювань та регуляторних програм;
- в) сумарні вигоди від регулювань перевищують їх вартість для громадян, влади та бізнесу;
- г) нормативно-правовий акт не утворює додаткових регуляторних бар'єрів і сприяє зростанню здатності економіки нагромаджувати багатство та створювати робочі місця.
- д) додержано стандарти управління регуляторним процесом, пропоноване регулювання легітимне, існує механізм моніторингу за виконанням регулювання.

Тобто регуляторні органи повинні показати, що:

- регуляторні вимоги не перевищують мінімальної міри доцільності і не тягнуть за собою бодай якої додаткових витрат для громадян;
- ураховують специфічні умови функціонування малого бізнесу; ураховують пропозиції щодо зміни регуляторних вимог;

Уся ця інформація є обов'язковим реквізитом Звіту про оцінку впливу регулювання, що супроводжує проєкт нормативного документа на всіх стадіях його впровадження і публікується разом із текстом регулювання.

Секретаріат Казначейства відслідковує діяльність регуляторних органів, координує та забезпечує ефективність цієї політики.

Постановою про Регуляторну політику 1992 року Уряд Канади запровадив відомчі та парламентські огляди регулювань. Усі відомства було зобов'язано провести оцінку регулювань шляхом громадських консультацій та оприлюднення доцільності своїх регуляторних програм, визначити вплив регулювань на конкурентоспроможність Канади на світовому ринку, накреслити шляхи вдосконалення регуляторних програм, процедур, а також міжурядової

кооперації. У процесі проведення таких оглядів Секретаріат Казначейства надавав підтримку, проводив консультації та допомагав процесу обміну інформацією. 26 міністерств та урядових агентств завершили огляди наявних регулювань у червні 1993 року і розробили процедуру скасування та внесення змін до наявних регулювань на наступні п'ять років. Упровадження цієї процедури постійно відслідковується.

Побудова нової процедури впровадження державного регулювання національної економіки є однією із головних складових регуляторних реформ, що має привести до зміни культури системи державного регулювання національної економіки та побудови такої системи, яка працюватиме на добробут громадян та забезпечуватиме ефективність регуляторної політики. Таке розуміння знайшло своє віддзеркалення в Канаді через запроваджений 1978 року механізм, якому передував аналіз соціально-економічних наслідків, що застосовувався до основних регуляторів у сфері охорони здоров'я, безпеки та довкілля.

Крім того, наприкінці 70-х років XX століття Економічна Рада Канади отримала завдання провести серію спеціалізованих досліджень щодо наслідків державного регулювання національної економіки як на центральному, так і на місцевому рівнях [183]. 1980 року Спеціальний комітет з упровадження регуляторної реформи при Палаті громад Канади, очолюваний Дж. Пітерсоном, розробив 29 рекомендацій щодо вдосконалення процесу розроблення та впровадження регуляторів.

Відповідно до вимог розвитку регуляторної політики, органи регулювання при впровадженні нових нормативно-правових актів мали довести, що [184]:

- існує проблема ризику для суспільства, утручання Уряду є доцільним, а впровадження державного регулювання є найкращою альтернативою;
- громадськість брала участь у консультаціях, у розробленні та внесенні змін до регуляторних рішень та регуляторних програм (стратегій);

- вигоди від регуляторних рішень перевищують їх вартість для громадян, влади та бізнесу;
- здатність національної економіки нагромаджувати багатство та створювати робочі місця збільшується, нормативно-правовий акт не утворює додаткових регуляторних бар'єрів.

Зокрема, органи регулювання при розробленні нормативно-правового акта повинні показати, що:

- інформаційні та адміністративні вимоги не перевищують мінімальної міри доцільності, вони не тягнуть за собою будь-яких додаткових витрат для громадян;
- інформаційні та адміністративні вимоги враховують специфічні умови функціонування бізнесу;
- інформаційні та адміністративні вимоги враховують пропозиції щодо зміни регуляторних вимог;
- дотримано стандарту управління регуляторним процесом, а запропоноване регулювання легітимне;
- існує механізм моніторингу за виконанням регулювання.

У Канаді при розробленні переважної більшості проєктів нормативних документів органами регулювання використовується аналіз вигод та витрат при оцінці впливу того чи іншого регуляторного впливу на ринок праці, на споживачів та на інші сфери національної економіки. Велика увага в Плані дій щодо впровадження регуляторної реформи, затвердженому Урядом Канади у 1994 р., надавалася новому Тесту щодо впливу на бізнес (Business Impact Test) [185]. Цей тест є спеціальною комп'ютерною програмою, що дозволяє розробнику регулятора визначити його можливий вплив на приватний сектор. З кінця 1996 року від усіх регуляторних управлінь та органів вимагається використання Тесту або подібного аналізу при розробленні всіх важливих регуляторних змін.

Органом, який контролює виконання правильності дотримання вимог щодо формування регуляторної політики, є Офіс регулювань і наказів, який діє

в структурі секретаріату уряду Канади (Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat (RAOIC) [186]).

На нашу думку, канадський досвід має свої позитивні сторони, проте, в їх випадку, об'єкти регулювання (бізнес, його структури чи громадськість) може втручатися до процесів регуляторної політики лише на стадії формування. Саме тому можна було б запропонувати впровадження консультацій з громадськістю й на інших стадіях регуляторного процесу, наприклад, на стадії реалізації та регуляторної політики об'єкти регулювання можуть відслідковувати позитивні та негативні моменти регулювання, пропонувати власні методи їх уникнення або нівелювання, а також проводити додаткову оцінку реальних витрат на регулювання саме зі сторони об'єктів (суб'єктів господарювання).

Інші заходи, передбачені цим Планом дій, уключають прискорення процесу доступу громадян, урядових та бізнес-структур до інформації, що стосується регулювань; удосконалення співпраці між федеральним урядом та окремими урядами на рівні провінцій; запровадження єдиної термінології; відпрацювання механізму реагування на скарги; вироблення нової регуляторної культури.

І, зрештою, уряд виступив з ініціативою зменшити «паперовий тиск» на малий бізнес. Згідно з Регуляторною політикою, органи регулювання зобов'язані зменшити регуляторний тиск на цей сектор при розробленні нових регуляторних актів та внесенні змін до вже чинних. Розробляючи стандарти для зменшення паперового тиску і контролюючи їх виконання, уряд планує унеможливити появу нових недоцільних регуляторних перешкод [187].

Щодо наступних кроків, які плануються урядом Канади, то зазначимо, що Секретаріат Казначейства в співпраці з управліннями федерального уряду та з споживачами вже розробив стандарти «перевірки якості» для регуляторного процесу. Ці стандарти застосовують механізми реагування на скарги управліннями. Така система підвищить послідовність регуляторного процесу в межах управлінь та визначить чіткі межі відповідальності. Очікується, що така система матиме наслідком високоякісні регулювання.

Міністри і надалі вбачають у проведенні регуляторної реформи ключове економічне завдання. Відповідно, міністри працюють над переглядом пропозицій щодо додаткових заходів впровадження регуляторної реформи з метою розроблення нових методів оцінки проєктів регулювань, що базується на потенційному впливі на економічний ріст Канади та на ринок робочих місць, і, як наслідок, для забезпечення більш раціонального та стабільного регуляторного клімату.

Сполучені Штати Америки

Побудова ефективної системи державного регулювання національної економіки в США почалася із запровадження програми централізованого нагляду. Президент США Д. Картер видав кілька своїх указів (executive order) упродовж 1978-1980 років щодо вдосконалення державного регулювання, якими встановив загальні принципи діяльності органів державної влади і передбачив регуляторний аналіз тоді, коли регулювання матиме суттєвий вплив на економіку [188; 189]. Він створив групу нагляду за регуляторним аналізом у складі Офісу з управління та бюджету (U.S. Office of Management and Budget, OMB [190]), головним завданням якої було запровадження нагляду за державним регулюванням національної економіки і здійснення аналізу витрат та вигоди тими, хто ухвалює регуляторне рішення.

З ухваленням Указу Президента США Б. Клінтона «Про регуляторне планування та перегляд» №12866 від 30 вересня 1993 року [191] у складі OMB було створено окремий департамент інформування і регуляторної політики – Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) [192]. Головним гаслом новоствореної структури було те, що реформа повинна базуватися не на ідеї, а на тому, що регулятори будуть корисними, якщо вони базуються на ґрунтовному аналізі та за активної участі тих, кого стосується пропонований нормативний документ. У цьому указі до зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у регуляторній реформі відносили, крім федеральної влади та влади штатів, ще й підприємців, споживачів та тих, хто буде займатися моніторингом або контролем.

Цікавим нам видається саме долучення до процесів формування регуляторної політики споживачів, що на той момент було доволі прогресивним кроком. У наших вітчизняних реаліях поки що споживачі можуть брати участь у процесах формування та реалізації регуляторної політики лише в разі, коли внаслідок невиконання тих чи інших норм, правил або стандартів порушуються їхні права на якісний товар або послугу. Тоді можна звернутися до органів контролю органів і спробувати реалізувати своє право на це втручання. У США дуже розвинуті спілки споживачів, що мають своє лобі в законодавчих та виконавчих гілках влади на федеральному рівні та на рівні штатів і можуть впливати на всі етапи процесу формування та реалізації державної регуляторної політики.

У той же час слід зауважити, що регуляторна система США має дуже децентралізовану структуру, тому кожен штат (або орган місцевого самоврядування) має власні повноваження щодо ухвалення регуляторних рішень у будь-якій сфері господарювання, якщо ця сфера не належить до сфери регулювання федерального рівня. Так, цікавим є приклад зонування територій [193], який полягає в тому, що уряди окремих штатів та місцеві уряди (муніципалітети, округи) встановлюють правила землекористування або забудови і здійснюють «непряме» управління нерухомістю, що перебуває в приватній власності.

Зонування може включати регулювання видів діяльності, які прийнятні на певних ділянках (відкриті простори, житлова, сільськогосподарська, комерційна чи індустріальна), щільності, із якою можна виконувати цю активність (від будинків з низькою щільністю населення, так і до високої щільності, як висотні багатоквартирні будинки), щодо висоти будівель, розміщення будівель на ділянці, пропорцій типів простору на ділянці (наприклад, скільки має займати газон і скільки може бути забетоновано), та скільки місць для паркування має бути забезпечено на конкретну кількість мешканців у бдинку чи кварталі. В деяких зонах, наприклад, можуть визначатися типи (проте не торгові марки)

товарів, що можуть продаватись у конкретних крамницях, або перелік послуг, що надаються у точках обслуговування [194].

На нашу думку, зонування з використанням такого підходу має всі ознаки надмірного регулювання, оскільки органи місцевого самоврядування (суб'єкти формування та реалізації регуляторної політики) втручаються в діяльність суб'єктів ведення господарської діяльності (об'єктів регулювання) в тих сферах, що належать до свободи підприємництва (наприклад, щодо типу товарів, які продаються в магазинах). Хоча ознаки регуляторних актів зі схожими сферами регулюваннями мають і наші вітчизняні документи, наприклад, Генеральні плани населених пунктів або схеми їх зонування, які визначають, що в певних зонах можуть будуватися приватні будинки, проте не обмежують їх висотність чи розміщення.

Указ президента США № 12866 встановив, що вигода від державного регулювання національної економіки мусить перевищувати витрати, і ухвалив кілька змін, одна з яких полягала в тому, щоб сконцентрувати увагу на найважливіших регуляторах, зокрема, економічних або адміністративних (податки, дотації, правила, стандарти). Також було створено робочу групу, до якої ввійшло 17 міністерств і відомств, що діє й донині. Кожна установа має власну сферу регулювання, проте рішення ухвалюється колегіально (табл. 2.4).

Запроваджуючи механізм державного регулювання національної економіки, з метою формування ефективної регуляторної політики, уряд США запровадив інститут оцінки пропозицій нових регуляторних рішень (для підвищення якості управлінських рішень). Урядові агенції розпочали проводити порівняльний аналіз витрат й очікуваного результату, до яких призводять певні регуляторні рішення. Після проведення такого аналізу визначаються і розподіляються за пунктами конкретні витрати та користь від очікуваного результату рішення або дії. Якщо витрати перевищують користь, яку принесе очікуваний результат від дії або рішення, то від такого рішення або дії відмовлялися.

Регуляторні правила, що потребують погодження на федеральному рівні

№ з/п	Department	Регуляторний орган (переклад)	Сфера регулювання
1.	Department of Agriculture	Міністерство сільського господарства	Спеціальна програма харчування, що переглядає ставки відшкодування та критерії прийнятності харчування в соціальних закладах. Програма встановлення критеріїв придатності харчових продуктів та політику знижок на них. Правила, що встановлюють добровільні стандарти оцінювання якості продуктів харчування. Правила та повідомлення про карантинні дії та пов'язані з ними заходи, що запобігають поширенню шкідників та хвороб тварин та рослин. Правила, стандарти та технічні умови на будівництво та матеріали.
2.	Department of Commerce	Міністерство торгівлі	Правила та регуляторні дії, що встановлюють обмеження на сезони риболовлі, розмір улову та риболовну техніку
3.	Department of Defense	Міністерство оборони	Таємна інформація Загальний нагляд за відповідністю регуляторних норм правилам національної безпеки
4.	Department of Education	Міністерство освіти	Правила встановлення пріоритетів фінансування закладів освіти, освітніх програм та наукових розробок Правила загального нагляду за закладами освіти
5.	Department of Energy	Міністерство енергетики	Технічні умови на номінальну потужність, що видаються виробникам та постачальникам електроенергії
6.	Department of Health and Human Services	Міністерство охорони здоров'я та соціальних служб	Правила проведення тендерних процедур, умови участі постачальників, умови використання та наявність коштів. Правила класифікації медичних виробів, ліків та біологічно активних добавок. Правила обігу харчових продуктів та наркотиків, що можуть мати великий негативний вплив на споживачів. Адміністрація з контролю за продуктами харчування та наркотиками – остаточні правила щодо яких не надходили коментарі та які не відрізняються від NPRM.
7.	Department of Transportation	Міністерство транспорту	Регламенти проведення регат, правила судноводіння та доступу в прибережні води. Правила кріплення на якорі, проїзду під мостами та у внутрішніх водах Правила навігації на водних шляхах. Правила, що визначають перевезення хімічних речовин. Правила польотів у повітряному просторі, директиви щодо льотної придатності. Федеральний стандарт безпеки автомобільних транспортних засобів
8.	Department of the Treasury	Казначейство	Правила і процедури обігу алкоголю, тютюну і вогнепальної зброї Установлення розмірів і ставок податків і мит Правила ввезення та вивезення товарів на/з митної території

№ з/п	Department	Регуляторний орган (переклад)	Сфера регулювання
9.	Environmental Protection Agency	Агентство охорони навколишнього природного середовища	Правила щодо допущення пестицидів на ринок, тимчасові відхилення, виключення із допуску Правила про допущення харчових добавок на ринок Правила поводження з токсичними речовинами та видача дозволів на експериментальне використання Правила, що встановлюють стандарти реєстрації виробництв Правила, що встановлюють граничні норми чистоти повітря, шумів та випромінювання Правила моніторингу якості навколишнього повітря Правила погодження державних стандартів питної води. Правила отримання державних дозволів щодо поводження з твердими побутовими відходами Правила поводження з небезпечними та токсичними відходами.
10.	Equal Employment Opportunity commission	Комісія з рівних можливостей зайнятості	Правила встановлення відповідальності роботодавця та регресних виплат

Від багатьох агентств вимагалось проведення такого аналізу щодо будь-якого пропонованого нормативного акта, який може мати значний економічний вплив. Витрати або очікуваний результат від ухвалення рішення або здійснення певних заходів, що неможливо подати в числовому вимірі, повинні однаково бути чітко визначеними. Результат такого аналізу передається на розгляд до OIRA, яке дає свій дозвіл агентству на видання відповідного нормативного акта (рис. 2.2) [195]. Світлими стрілками подано дії регуляторного органу (агенції, що розробляє регуляторний акт та формує регуляторну політику), синіми стрілками – дії OIRA як центрального органу, що контролює процеси формування регуляторної політики в різних сферах державного управління.

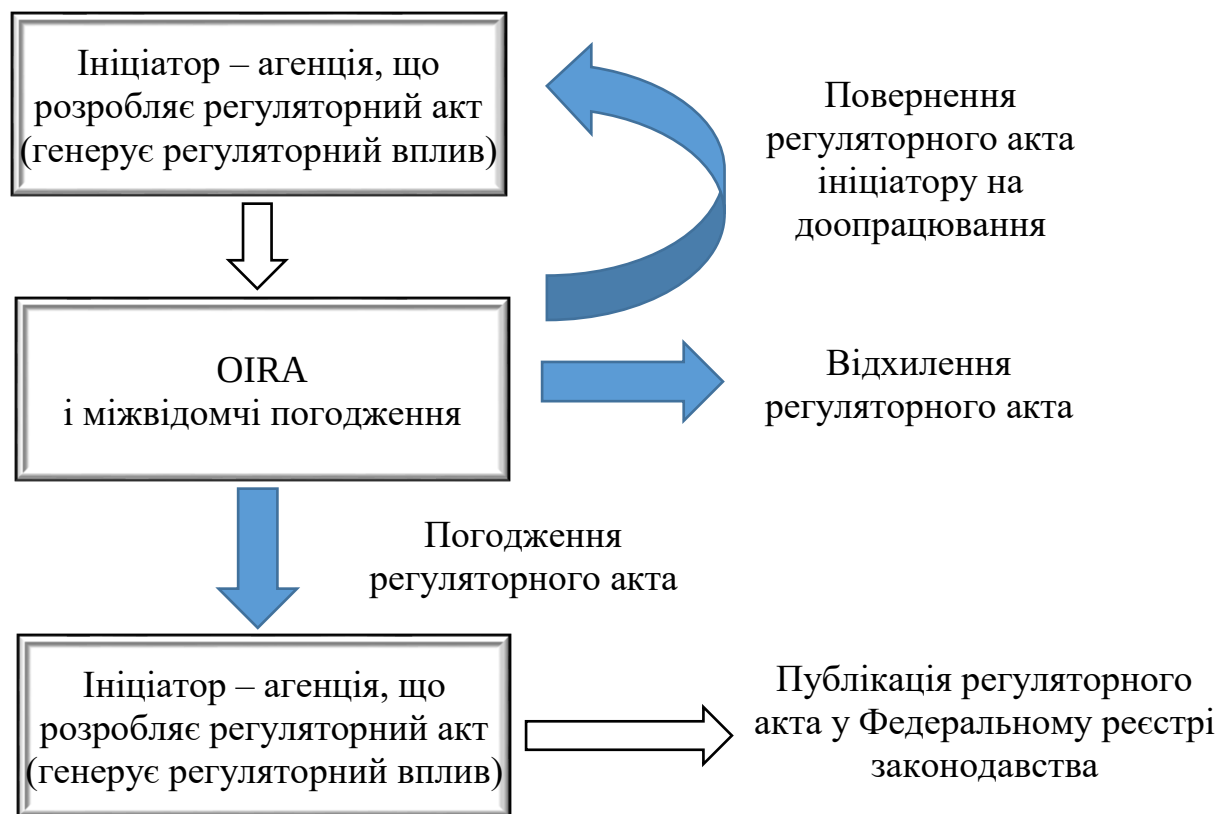


Рис. 2.2. Схема взаємодії OIRA з ініціаторами регуляторних актів у процесі їх підготовки [власна розробка автора].

Це дало змогу зосередити увагу на найважливіших ділянках державного регулювання національної економіки. Окрім того, було встановлено 90-денний

строк розгляду запропонованого регуляторного рішення та посилено відкритість процедури щодо рішення, яке ухвалюється.

Відповідно до Акта про адміністративні процедури [196]:

- будь-який регуляторний орган повинен повідомити, що він хоче підготувати новий нормативно-правовий акт регуляторного характеру і зазначає адресу, за якою він приймає пропозиції та відгуки до нього;
- регуляторний орган готує пропозицію про видання НПА, щоб громадяни країни зрозуміти, чи це регулювання впливає на них чи їх бізнес;
- регуляторний орган друкує повний текст НПА з відповідним аналізом регуляторного впливу, що включає в себе політичні, економічні, адміністративні, екологічні та інші засади впливу;

Для підготовки якісного аналізу регуляторного впливу в січні 1996 р. у США було підготовлено документ «Good Guidance Practices of Regulatory», що визначив стандарти високоякісного економічного аналізу державного регулювання національної економіки або у вигляді аналізу очікуваного регулярного впливу від певного запропонованого регулятора, або у вигляді ретроспективної оцінки регуляторної програми. Нині діє версія «Regulatory Analysis» від 2003 року [197] з доповненнями 2011 року [198]. Структура американського АРВ така:

- викладається опис проблеми, а також можливі причини її врегулювання саме в законодавчо-нормативний спосіб, а не, наприклад, шляхом перемовин. Також пояснюється, яким чином регуляторна дія вирішить означену проблему (слід зазначати всі можливі альтернативи дій, оскільки зацікавлені сторони повинні мати змогу перевірити повноту даних, що використовуються для аналізу);
- здійснюється початкова (baseline) оцінка витрат та вигод від запропонованого регулювання в кількісному вимірі (переважно в грошовому). До витрат відносять безпосередні витрати на здійснення регулювання відповідно до нових правил у всіх структурах, яких це регулювання стосується (бізнес, уряд, громадяни), а також можливі втрати від будь-яких інших несприятливих ефектів,

що будуть викликані цим регуляторним рішенням. Вигоди описуються аналогічним способом для всіх зацікавлених сторін. Крім того, слід зазначати й небажані побічні ефекти та допоміжні переваги запропонованих регуляторних дій (альтернатив), які важко прорахувати в грошовому виразі, проте можна чітко обрахувати соціологічними методами або методами спостереження. До таких вигід і витрат можна віднести підвищення/зниження рівня довіри до влади, поліпшення/погіршення екологічної ситуації, підвищення/зниження рівня відчуття безпеки тощо;

— за результатами проведеного аналізу проводиться відбір альтернативної регуляторної дії, яка потім трансформується у відповідний нормативно-правовий акт. Критерії відбору альтернативи встановлюється розробником нормативно-правового акта, проте їх набір може варіюватися залежно від конкретного нормативно-правового акта або ініціатив.

На сьогодні OIRA керує наглядом за розробленням значущих нормативно-правових актів регуляторного характеру іншими регуляторними органами перед їх публікацією в Федеральному реєстрі законодавства – офіційному журналі Федерального уряду США, що містить ухвалені державними установами нормативно-правові акти та громадські повідомлення [199]. OIRA розглядає близько 600 НПА на рік (з близько 2200, що видаються). Близько 70 з 600 регламентів є «економічно значущими» (понад 100 мільйонів доларів США на рік економічних ефектів, що мають позитивні та негативні сторони для учасників формування та реалізації регуляторної політики) для економіки США та суб'єктів господарювання, що діють на її території (табл. 2.5).

Як бачимо з таблиці 2.5, при оцінці регуляторних впливів оцінюються всі доходи та витрати і вираховується загальний економічний прибуток. Так, наприклад, для галузі автомобілебудування внаслідок запровадження нових регулювань прибуток автовиробників зменшується, проте суттєво зростає прибуток споживачів, що повністю перекриває втрати автовиробників. При цьому отриманий надлишок доходів домогосподарств може перенаправлятися в інші галузі та давати поштовх їх розвитку.

Таблиця 2.5

Оцінка позитивного впливу дерегулювання в США (млрд дол.) [200]

Галузь промисловості	Прибуток споживачів	Прибуток виробників	Загальний прибуток
Авіабудування	8,8-14,8	4,9	13,7-19,7
Залізниця	7,2-9,7	3,2	10,4-12,9
Автомобілебудування	15,4	-4,8	10,6
Телекомунікації	0,7-1,6	•	0,7-1,6
Кабельне телебачення	0,4-1,3	•	0,4-1,3

Згідно з федеральним законом уся цю інформацію має бути надруковано в спеціальному виданні Федерального Реєстру. Далі нормотворчий орган запрошує громадськість надіслати з приводу пропонованого нормативного акта письмові зауваження і розглядає їх. Потім іде публікація остаточного варіанту нормативного акта з детальним поясненням причин його ухвалення. Механізм формування регуляторної політики з урахуванням різних варіантів реакції трьох гілок влади подано на рис. 2.3. Тут:

А – запит на розроблення нормативно-правового акта регуляторного характеру на вимогу законодавчої або виконавчої гілки влади;

Б – прямий та зворотній зв'язок, що потрібний для обговорення та вдосконалення запропонованого регулювання від OIRA (докладніше на рис. 2.2);

В – прямий та зворотній зв'язок, що потрібний для обговорення та вдосконалення запропонованого регулювання від громадськості та бізнес-середовища;

Г – процес оскарження громадянами, бізнесом або їх об'єднаннями остаточного проєкту НПА до ухвалення рішення про введення його в дію ініціатором регулювання (Конгресом або відповідною урядовою агенцією);

Суцільними стрілками показано взаємодію відповідних владних структур, штрих-пунктирними – взаємодія з громадянським суспільством та бізнесовим середовищем.

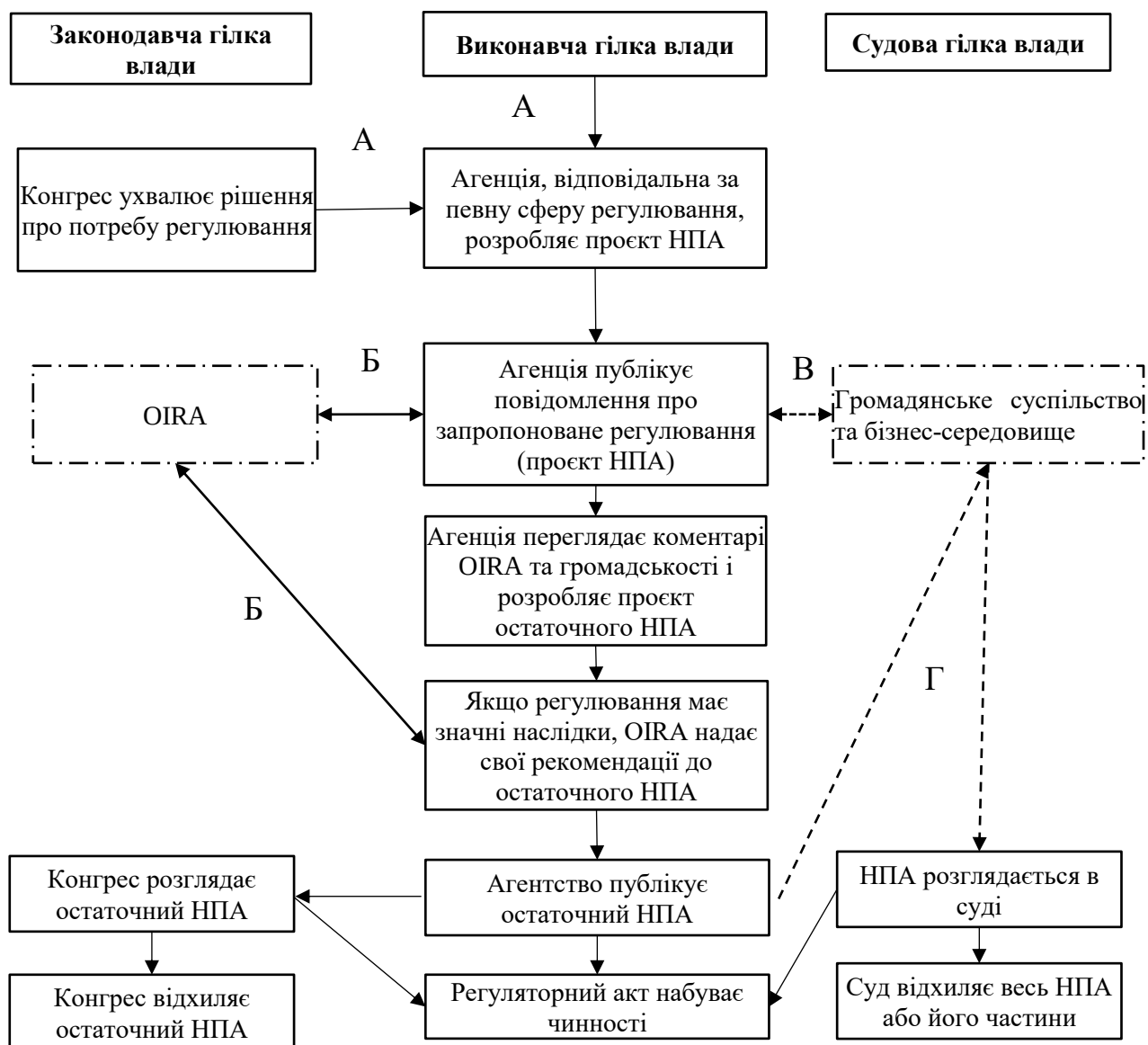


Рис. 2.3. Загальна процедура розроблення та ухвалення нормативно-правового акта регуляторного характеру в США [власна розробка автора].

Проте наявність такої регуляторної системи через низку мотивацій державних органів управління не забезпечила США від надмірної зарегульованості. Пов'язано це було з тим, що 14 департаментів, що діють на федеральному рівні, мали величезні повноваження щодо продукування НПА і надмірна кількість регулювань була їм вигідна, оскільки посилювала їх владні повноваження, а також ще й тому, що на кожне регулювання до бюджету закладалися відповідні кошти [201].

Для інформування та залучення до процесів формування та реалізації регуляторної політики всіх зацікавлених сторін можна використовувати різні засоби, у тому числі й інструменти інформаційно-комунікаційних технологій. Так, починаючи з 1995 року почала діяти система висвітлення законотворчого процесу Thomas (2010 року її перевели на нову технологічну базу Congressional Record) [202]. У цій системі надається вся інформація про поточні події в Конгресі, його комітетах і комісіях, міститься інформація щодо законопроектів та хронології їх опрацювання; стенограми засідань Конгресу; звіти комітетів і комісій Конгресу; історичні документи; поточна інформація тощо.

Завдяки цьому самі громадяни та підприємці одержують можливість впливати на рішення органів влади, уряд гарантує «прозорість» своєї діяльності, відкритість інформації, ефективність регуляторної політики тощо.

Велика Британія

Цікавим є досвід Великої Британії щодо побудови ефективної регуляторної політики.

Регуляторна реформа у Великій Британії почалася 1984 р. зі створення урядовим рішенням Міждепартаментської інспекції з вивчення питань державного контролю над бізнесовим середовищем. Результатом роботи цієї інспекції став висновок, що виконання урядових вимог накладає значні додаткові витрати на бізнес, особливо на малі підприємства. Однією із причин цього було визначено великий ступінь централізації в ухваленні рішень для більшості традиційних форм впровадження регуляторів. Як правило, державна установа оприлюднює значну кількість деталізованих, обов'язкових правил поведінки.

Через величезне різноманіття заходів, що зазвичай підпадають під дію правил, цей деталізований наказовий підхід створює умови для стримування поведінки підприємця більшою мірою, ніж це виправдано метою державного регулювання національної економіки, або навпаки, – стримування поведінки підприємця меншою мірою, ніж це виправдано метою регулювання. З метою протидії цим тенденціям уряд Великої Британії запровадив правові заходи [203]:

- переформулювання регуляторних правил у більш загальні принципи, що залишають на розсуд чиновників, як застосовувати ці принципи в конкретних випадках конкретних фірм;

- делегування повноважень у виробленні правил менш централізованим, можливо, навіть приватним, установам, які можуть краще сприймати мінливі умови в кожній окремій фірмі;

- заміна деталізованих законодавчих положень кодексами практичної діяльності, які роз'яснюють, як досягти мети регулювання.

Аналіз регуляторного впливу держави на національну економіку у Великій Британії здійснюється шляхом підготовки департаментом уряду, що є відповідальним за впровадження певного нормативного акта, спеціального документа – оцінки впливу нового регулятора. Після формулювання проєктів пропозицій, члени відділу департаменту, яким часто допомагають економісти та фахівці з статистичних органів, розробляють початкові кошториси витрат на впровадження цього регулятора.

В оцінці впливу має зазначатися така інформація [124]:

- мета і запланований вплив заходу (окреслюється мета запропонованого заходу та заплановані наслідки);

- сектори бізнесу, що підпадають, під дію регулятора;

- ступінь консультацій (які джерела використовуються і опис будь-яких консультацій, проведених з підприємцями);

- витрати для типових підприємств (підсумовуються приблизні загальні витрати, які складаються із змінних витрат за рік та постійних витрат для типових підприємств у кожному з визначених секторів);

- «лакмусова» перевірка на невеликих підприємствах (проводиться перевірка впливу запропонованого регулятора на малий бізнес);

- загальні витрати на виконання нормативного акта (підсумовуються приблизні загальні витрати для всіх секторів національної економіки та типів підприємств, що підпадуть під дію регулятора);

- вплив на міжнародну конкуренцію;

- заходи з моніторингу та огляду (чітко вказується, як і коли буде проводитися моніторинг, витрати на впровадження регулятора, або, якщо такий моніторинг проводитися не буде, пояснюється чому);

- альтернативні підходи (коротко описуються альтернативи запропонованого заходу. Якщо інше регуляторне рішення досягне поставлених цілей з меншими затратами для бізнесу, пояснюється, чому цей варіант відхилено).

Державну політику Великої Британії спрямовано на поліпшення ефективності регуляторної політики, на ліквідацію застарілого ефективного регулювання та створення зручних нормативних принципів і вирішення невідповідностей у системі регулювання [204]. Програму Уряду націлено на створення кращих у світі умов розвитку сектора МСП. Виконавчий орган щодо вдосконалення регулювання (The Better Regulation Executive,) відіграє провідну роль у просуванні програми заходів, спрямованих на спрощення регулювання. Цей орган входить до Департаменту у справах бізнесу, енергетики та промислового стратегування [205]. Його функції передбачають формування регуляторної політики та реалізацію регуляторної реформи на всіх урядових рівнях. До його функцій, описаних у відповідному положенні [206], належать:

- робота з урядовими установами та організаціями для поліпшення регулювання і координація їх роботи при формуванні та реалізації регуляторної політики;

- робота з суб'єктами формування та реалізації регуляторної політики (регуляторними органами) щодо спрощення і вдосконалення чинних регуляторних актів;

- робота з регуляторними органами (у тому числі місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування) щодо зміни відношення і підходів до регулювання у бік врахування більш високого ризику.

Це дослідження призвело до того, що в середині 80-х років британський уряд розробив власну стратегію розв'язання проблеми надмірного державного втручання в підприємницьку діяльність. Ця стратегія відома під назвою

Ініціативи дерегулювання. Ініціатива дерегулювання спричинила два важливих види урядової дії:

- огляд чинної нормативної бази з питань бізнесу та його контролю, наслідком якого були конкретні пропозиції з дерегулювання;
- впровадження інституту оцінки пропозицій щодо нових регулювань [207].

Три основні стратегії першого виду урядових дій полягали в такому [208]:

1. Скасування контролю.

Переважно втручання уряду базується на соціальних або економічних підставах. Якщо можливо довести, що таке втручання або контроль більше не потрібні чи не бажані, то через законодавчу базу можна просто усунути інструменти контролю, залишаючи визначення результатів на розсуд ринку та приватних прав та зменшення адміністрування.

Державний контроль зазвичай накладає адміністративний тягар на фірми, вимагаючи від них добре розуміння законів (наслідком є додаткові витрати на юристів), заповнювати складні бюрократичні форми (витрати на бухгалтерів) або надавати інформацію в інший спосіб, а також мати справу з установою або чиновниками, відповідальними за запровадження певного виду регулювання. Британський уряд почав розглядати ці явища як такі, що спричиняють зростання витрат у промисловості і спрямував свої дії на зменшення обсягу адміністративної роботи як для урядовців, так і для підприємців.

Таке реформування нормативної бази має обмежені можливості, оскільки стратегія дерегулювання не спрямована на те, щоб вплинути на сутність чи ступінь контролю з боку держави.

2. Децентралізація вироблення контрольних правил.

Для більшості традиційних форм запровадження регулювань характерний великий рівень централізації в ухваленні рішень. Як правило, державна установа оприлюднює велику кількість деталізованих, обов'язкових правил поведінки. Через величезне різноманіття заходів, що зазвичай підпадають під дію правил, цей деталізований наказовий підхід створює умови для стримування поведінки

підприємця більшою мірою, ніж це виправдано метою регулювання, або навпаки, – стримування поведінки підприємця меншою мірою, ніж це виправдано метою регулювання.

На протидію цим тенденціям, уряд Великої Британії використовує кілька методів. Перший – це переформулювання регуляторних правил у більш загальні принципи, залишаючи на розсуд чиновників, як застосовувати принципи в конкретних випадках конкретних фірм. Другий – це делегування повноважень у виробленні правил менш централізованим, можливо навіть приватним, установам, які можуть краще сприймати мінливі умови в кожній окремій фірмі. Третій метод полягає в заміні деталізованих законодавчих положень кодексами практичної діяльності, що роз'яснюють, як досягти мети регулювання. При цьому ці роз'яснення носять добровільний характер і не забороняють фірмам використовувати інші засоби вирішення проблеми в законодавчому полі [209].

Надавши уваги основним стратегіям регуляторного реформування уряду Великої Британії, слід водночас зазначити, що дерегулювання – це не єдина реакція на стурбованість уряду країни щодо негативного впливу надмірного контролю на національну економіку. Це занепокоєння збіглося з появою нових потреб у підвищеному рівні захисту громадян, пов'язаних з безпекою, якістю, охороною. Уряд Великої Британії, реагуючи на ці вимоги, поставив собі за мету поліпшити якість регулювань, забезпечивши її найкращим чином.

3. З цією метою було запроваджено *інститут оцінки пропозицій щодо нових регулювань*. Цей механізм базувався на угоді між Відділом з дерегулювання Кабінету Міністрів та урядовими департаментами.

Оцінка впливу нового регулювання є документом, який готується департаментом уряду, що є відповідальним за впровадження певного нормативного акта. Слідом за формулюванням проєктів пропозицій фахівці, яким часто допомагають економісти та фахівці зі статистики, виробляють початкові кошториси витрат на виконання цього регулювання. Кошториси потім розсилаються для консультацій з представниками підприємств, яких безпосередньо стосується це регулювання [210].

Характер консультаційних процедур варіюється серед департаментів, а також відповідно до характеру запропонованого виду контролю. Тут справа може стосуватися кількості та розміру секторів бізнесу, які, найімовірніше, підпадуть під дію контролю. Деякі департаменти радяться лише з торговими асоціаціями та іншими бізнесовими організаціями, залишаючи останнім завдання зв'язку з окремими членами. Інші департаменти надсилають консультаційні документи безпосередньо до відповідних фірм і отримують відповіді на запропоноване регулювання «з перших рук» [211].

Як тільки процес консультацій завершено, кошториси переглядаються і проєкт нового регулювання з оцінкою його впливу надсилається до Відділу дерегулювання при Резиденції Кабінету Міністрів для отримання коментарів. Потім виробляється кінцева редакція пропозиції або документа, що засвідчує конкретну політику, і вона розповсюджується серед відповідальних за проведення політики як усередині, так і поза урядом.

Слід зазначити, що метод оцінки регулювання, який використовується у Великій Британії, є дещо обмеженим порівняно зі скрупульозним аналізом витрат й очікуваного результату, який федеральний уряд США вимагає від своїх установ, що займаються регулюванням. Зокрема, у Великій Британії нема жодної потреби в детальному розписі коштів, що виділяються на здійснення нагляду за дотриманням режиму чи соціальної користі від регулювання.

Британський уряд визнав ці обмеження і в травні 1996 року вже запровадив оновлені форми оцінки з метою встановлення належного балансу між витратами і користю [212]. Зокрема, запроваджені процедури порівнювання витрат із вигодами не тільки для підприємств, а й для споживачів та уряду. Так само тепер урядові департаменти зобов'язані оцінювати ризики, пов'язані з вирішенням певної проблеми, а також висловлювати політичні міркування від імені уряду.

При цьому ще одним напрямком підвищення ефективності державної регуляторної політики у Великій Британії стало запровадження оцінки впливу регуляторних рішень на політику місцевого розвитку (включаючи економічний, ресурсний, соціальний, ріст зайнятості тощо) [213]. Було доведено, що

висвітлення регуляторних впливів, що тільки планується до запровадження, зменшує соціальну напруженість у суспільстві, дозволяє виробити «точкові» регуляторні впливи, і, звичайно, підвищує якість життя громадян у середньо- та довгостроковій перспективі. Однак у короткостроковій перспективі може відбуватися погіршення соціально-економічних показників, тому попереднє обговорення регуляторних рішень та їх наслідків для всі зацікавлених сторін – обов’язкова вимога законодавства Великої Британії. З цього випливає також необхідність розробки стратегії формування ДРП, адже вона складається не на рік, а на більш довгий термін і в ній вже прораховуються можливі наслідки таких регуляторних рішень.

ООН та інші міждержавні утворення

У зв’язку з поглибленням глобалізаційних та інтеграційних міждержавних процесів особливого значення набуло наддержавне регулювання, яке охоплює окремі сфери світового господарства і реалізується за допомогою міжнародних (наднаціональних) організацій (органів) (ООН, МАГАТЕ, ФАП тощо), а також у межах регіональних об’єднань (Європейський Союз, Митний Союз, ОПЕК тощо).

Однією із найбільших і найвпливовіших наддержавних організацій, що мають вплив на регулювання економіки, господарської та підприємницької діяльності, є Організація Об’єднаних Націй. Насамперед це зумовлено тим, що ООН у своєму складі чи підпорядкуванні має велику кількість інших організацій, які мають регуляторні функції, тобто вона постає як система організацій, що складається зі спеціалізованих та інших самостійних установ (Група Світового банку [214], Міжнародний валютний фонд [215], Конференція ООН з торгівлі та розвитку (UNCTAD) [216], Організація ООН з промислового розвитку (UNIDO) [217], Міжнародне агентство з атомної енергії (МАГАТЕ) [218] та ін.).

Крім того, партнерська мережа ООН включає приватні та громадські організації (Міжнародна торгова палата в Парижі, Міжнародна організація роботодавців, Всесвітній економічний форум, Всесвітня рада підприємців зі

сталого розвитку та ін.), що в своїй діяльності продукують численні регуляторні документи та формують регуляторну політики не тільки на для своїх членів, але й для країн та організацій, що не входять до них.

Об'єктами регулювання є численні зв'язки і відносини на глобальному рівні. Ухвалені в межах ООН та чинні нині норми, правила і стандарти забезпечують дотримання законодавчо встановлених вимог до операцій, визначають загальні стандарти зовнішньоекономічних відносин, охороняють права власності. Багато спеціалізованих установ ООН відіграють активну роль у розвитку та уніфікації заходів економічної політики, аналізують стан правил і регулюють процедури приватного права.

Глобалізаційні процеси ведуть до поглиблення й уніфікації економічних інтеграційних процесів, викликаючи до життя нові форми організаційної єдності держав у цій сфері міжнародних відносин, у т. ч. за допомогою впровадження наднаціональних органів регулювання. Отже, ефективність наддержавного втручання більшою мірою залежить не від того, яку частину свого суверенітету держави-члени делегують глобальним інститутам, а від того, як усі держави дотримуються спільно вироблених правил гри не тільки у своїй зовнішньоекономічній діяльності, але й у внутрішній економічній політиці [219].

Це, наприклад, дуже чітко прослідковується в діяльності організації країн – експортерів нафти ОПЕК [220]. Цей наднаціональний орган з штаб-квартирою у Відні (Австрія) включає в себе 13 держав і контролює 44% світового видобутку нафти. Її рішення обов'язкові для членів і в більшості випадків визначають квоти на видобуток нафти державами-членами. Залежно від цих квот на світовий ринок надходить та чи інша кількість нафти. Тим самим непрямыми методами регулюється ціна на цей продукт («рівноважність попиту-пропозиції» – чим більша пропозиція, тим менша ціна, і навпаки). Таке регулювання носить усі ознаки формування регуляторної політики, адже на наступному кроці поширюється на необмежене коло суб'єктів підприємницької діяльності в різних країнах світу, а не тільки країнах, що входять до складу ОПЕК, і безпосередньо впливає на ведення ними господарської діяльності.

Так, у березні 2020 року ОПЕК не дійшло єдиного рішення про зменшення видобутку для стабілізації цін на нафту і тому розв'язало цінову війну з іншими країнами, що не входять до ОПЕК [221]. Навпаки, її членами було ухвалено рішення наростити видобуток нафти, що спричинило «обвал» її ціни на світовому ринку [222] до рекордного, починаючи з 1991 року.

З одного боку, це призвело до втрат експортерів нафти від зменшення ціни, а з іншого боку – дає певні переваги споживачам нафти та нафтопродуктів від зниження собівартості їх продуктів, до яких за тими чи іншими розрахунками включається вартість нафтопродуктів.

Цікавим також може видатися досвід регулювання такої наддержавної організації, як FATF (Financial Action Task Force on Money Laundering, ФАТФ, Міжнародна група з протидії відмиванню «брудних» грошей) – міжурядового органу, метою роботи якого є розвиток і впровадження на міжнародному рівні заходів і стандартів з боротьби щодо відмивання грошей [223].

Ця організація була утворена 1989 року, на сьогодні в її роботі беруть участь понад 40 країн, серед яких і Україна, та два наддержавні союзи – Європейська комісія та Рада співробітництва регіону Перської затоки. Головні завдання організації: повсюдно поширювати інформацію про боротьбу з відмиванням грошей; здійснювати моніторинг реалізації програм у країнах-членах організації; вивчати нові тенденції у відмиванні грошей і виробляти відповідні контрзаходи [224].

За рекомендаціями цієї організації фінансові установи суверенних країн повинні розробити свої програми боротьби з відмиванням грошей. До цих програм слід, як мінімум, включати:

- а) розробку внутрішньої політики, методів роботи та контролю;
- б) професійну підготовку службовців;
- в) заходи з перевірки ефективності цієї діяльності.

Рекомендовано контролювати внутрішньодержавні та міжнародні валютні угоди на суму, яка перевищує встановлений розмір. Компетентні органи мають розробляти керівні принципи, які допоможуть фінансовим установам виявляти

підозрілих клієнтів. Такі підходи суттєво звужують (регулюють) можливості інвестицій в країни та галузі, оскільки потребують доказовості в легальному походженні коштів, причому вимога щодо доказовості лежить на інвесторах. Це, в свою чергу, призводить до зменшення притоку інвестицій в країни з-за кордону. Що, за мультиплікативним ефектом, зменшує можливості держав до розвитку своєї економіки чи певних її галузей.

2001 року ФАТФ розширила сферу своєї діяльності, включивши до неї боротьбу з фінансуванням тероризму. Було опубліковано 8 спеціальних рекомендацій, які окреслили низку заходів, спрямованих на запобігання субсидуванню терористичних актів і терористичних організацій. Серед них – обмін повідомлення компетентних органів про підозрілі фінансові транзакції та розширення міжнародного співробітництва у цій сфері. Таким чином, рішення та рекомендації носять відчутний регуляторний характер, оскільки звужують можливості суб'єктів господарювання, як до отримання інвестицій для свого розвитку, так і до отримання додаткового прибутку від вкладання тимчасово вільних коштів.

Як бачимо, діяльність цього наддержавного регуляторного органу носить характер, що властивий всім регуляторним організаціям та установам – з одного боку він піклується забезпеченням прозорості і законності ведення бізнесу, а з іншого – обмежує підприємницьку ініціативність суб'єктів господарювання до ведення своєї діяльності.

При цьому рекомендаціями цієї організації пропонується державам-членам розробляти, ухвалювати та включати в свою нормативно-правову базу відповідні регуляторні акти. Це було зроблено й в Україні. У листопаді 2016 року спеціалістами FATF був проведений ґрунтовний аналіз системи органів запобігання відмиванню коштів та фінансування тероризму в Україні на предмет відповідності міжнародним стандартам (дана процедура проводиться для кожної із країн, які є членами FAFT, або мають намір вступити до організації, та носить назву National Risk Assessment (NRA)).

Метою NRA є виявлення національних ризиків у системі протидії відмиванню грошей, своєрідний тест на спроможність країни сприяти затриманню злочинців шляхом ідентифікації та перехоплення їх доходів, одержаних злочинним шляхом, запобігати актам тероризму та терористичної діяльності, шляхом ідентифікації та перехоплення джерел їх фінансування, та сприяти визначенню реального впливу відмивання коштів та фінансування тероризму на суспільство, соціальні відносини та фінансову систему країни.

В ході проведення NRA щодо України, експерти FATF аналізували систему органів публічної влади України та їх участь у боротьбі з відмиванням доходів, діяльність органів фінансового сектору України. Відповідно до Закону України «Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму» [225] українська система первинного виявлення підозрілих фінансових операцій базується на формально визначеному в законодавстві наборі індикаторів, а не на аналізі інформації відносно джерел походження грошей.

За результатами NRA, експерти FATF дійшли до висновків, зокрема, в частині неспроможності Державної служби фінансового моніторингу відслідковувати усі підозрілі операції, що здійснюються в Україні (як в державному, так і в приватному секторах економіки), та виокремили декілька основних загроз, які заважають Україні бути успішною. Мова йде, зокрема, про неефективну систему первинного виявлення підозрілих фінансових операцій та низький рівень технологічності Державної служби фінансового моніторингу України [226].

Проте діяльність України щодо імплементації міжнародних стандартів FATF дозволить:

- удосконалити механізм регулювання та нагляду за фінансовими посередниками в частині додержання ними вимог законодавства з питань запобігання та протидії легалізації незаконних доходів і фінансуванню тероризму;

– зробити фінансову систему України прозорою та здатною протистояти відмиванню «брудних» грошей і використанню її для фінансування тероризму;

– зняти перепони у стимулюванні притоку інвестицій у національну економіку з інших держав [227].

Також для України, як для аграрної держави, може видатися цікавим досвід формування та реалізації державної регуляторної політики в зарубіжних країнах саме у сфері управління агропромисловим комплексом. Так, науковець Я. Орленко провела аналіз публікацій щодо висвітлення особливостей функціонування механізмів державного регулювання галузей продовольчої системи зарубіжних країн й узагальнила основні цілі аграрної політики та складові механізмів регулювання аграрного сектору цих країн у сучасних умовах глобалізації (табл. 2.6) [228].

Таблиця 2.6

**Основні цілі та складові механізмів державного регулювання
аграрного сектора**

Країна	Основні цілі аграрної політики	Складові механізми державного регулювання аграрного сектора
1	2	3
Європейський Союз (15 країн, станом до 2004 р.)	– Продовження реформи програми субсидіювання виробництва сільськогосподарської продукції 1992 р. (план Мак-Шеррі); – фінансування розвитку регіонів у цілому (план Фішера); – зменшення площі сільськогосподарських земель в обробітку; – лібералізація системи захисту внутрішнього ринку; – підвищення конкурентоспроможності господарств шляхом їх збільшення; – полегшення вступу до ЄС країнам Центральної та Східної Європи	– Зниження цін підтримки на злакові до 20 % із частковою компенсацією втрат шляхом прямого субсидіювання; на яловичину – 30 %, молоко – 15 %; – збереження квот на молоко; – обов’язкове відведення 10 % земель під пар зі щорічним переглядом; – дотування сільського господарства нових членів ЄС у розмірі 25 % від обсягу дотацій країн «центруму»; – поступове зниження імпортного мита і дотацій на експорт сільськогосподарської продукції із ЄС (вимоги СОР)
США	– Підтримка доходів фермерів за рахунок використання різних механізмів цінового регулювання; – підтримка експорту;	– Обмеження пропозиції продукції шляхом залучення фермерів до участі в інших державних програмах;

Країна	Основні цілі аграрної політики	Складові механізмів державного регулювання аграрного сектора
	– розвиток сільської інфраструктури; – забезпечення незалежності країни від імпорту продовольства; – виведення сільськогосподарських земель з обігу; – підтримка наукових досліджень; – підтримка технологій, що мало впливають на довкілля	– підтримка цін шляхом інтервенційних закупівель; – використання гарантованих і цілових цін (гарантовану платить споживач, різницю між ціловою і гарантованою ціною виплачує уряд); – використання індивідуальних програм підтримки для різних продуктів; – добровільна участь фермерів у всіх програмах підтримки міністерства сільського господарства США; – використання пільгового кредитування і заставних цін на зерно; – збільшення субсидіювання експорту
Канада	– Підтримка та стабілізація доходів фермерів; – підтримка наукових досліджень; – розвиток сільськогосподарської інфраструктури	– Підтримка цін за допомогою програми на зразок США; – інвестиції в наукові розробки; – інтенсивне використання програм страхування врожаїв і доходів; – розроблення і впровадження екологозахисних програм
Китай	– Створення конкурентного середовища в продовольчій сфері; – суттєве поліпшення харчових раціонів і продовольчої безпеки; – нарощування експортного потенціалу; – підвищення життєвого рівня селян; – вирішення екологічних проблем	– Відмова від державного регулювання цін на 50 % обсягу сільськогосподарської продукції; – збереження системи державних закупівель на частину виробленого зерна; – узгодження системи кредитування з наявністю запасів зерна; – поступове скорочення обсягів закупівель зерна за гарантованими цінами; – використання державного кредитування закупівель і зберігання зерна; – збільшення інвестицій на розвиток сільської інфраструктури; – зниження рівня оподаткування селян

Як видно з таблиці, цілі регуляторної політики у цій галузі та її методи більш-менш схожі у різних країнах (субсидії, дотації, державні закупівлі, установлення гарантованих цін тощо) і можуть бути використані й для України. Докладніше методи регулювання ми будемо розглядати в третьому розділі.

Відповідно до положень економічної теорії позитивний результат господарського розвитку досягається адекватним регулюванням, що включає раціональне поєднання ринкового і державного регулювання економіки та саморегулювання товаровиробників.

Таким чином, незважаючи на те, що нерідко країни по-різному підходили до реформування відносин у сфері державного регулювання господарської діяльності, застосовували не схожі між собою методології, стикалися з різними проблемами та протиріччями, що виникали під час впровадження регуляторної політики, не має сумнівів, що в державі, яка декларує принципи демократії та спрямовує свої зусилля на досягнення економічного зростання, реформування системи державного регулювання національної економіки необхідне, але при цьому слід керуватися власними потребами, необхідністю та внутрішніми особливостями суспільних зв'язків [229].

Активна роль держави залишається поза будь-якою дискусією, щонайменше через такі три обставини. По-перше, не існує досконалого універсального саморегулюваного механізму, по-друге, національна економіка не досягла врівноваженого і міцного зростання, по-третє, не вироблено ще самостійно діючого кризового механізму, який усував би негативні явища і утримував економіку на траєкторії інституціонального розвитку.

Держава повинна пом'якшувати диспропорції між людьми, що досягли успіху, і тими, які не знайшли місця в новій реальності. Інформаційне суспільство і креативна економіка, ґрунтована на знаннях, вимагають від держави формування: кваліфікованого людського капіталу, технологій і інфраструктури, а також інвестицій, які приватний сектор не спроможний залучити власноруч. Це зумовлює потребу введення цілком нових форм організації підприємництва і методів управління. У період глобалізаційних

викликів, умовою розвитку підприємництва і укріплення його місця в національній економіці стає відповідна синхронізація політики мікро- і макрорівня.

Роль держави повинна також полягати в створенні партнерського співробітництва з приватним сектором, що вимагає радикальних змін у законодавстві.

Як зазначає Г. Колеснікова, розвинені держави значною мірою забезпечують стійкий і динамічний соціально-економічний розвиток багатьох країн в умовах зростаючої конкуренції на світових ринках саме завдяки залученню до цієї роботи наймасовішої та ініціативної частини населення, що сформувалася в секторі МСП. У зв'язку з цим держава формує та реалізовує державну регуляторну політику через низку правових, організаційних й інших заходів, що стимулює всебічну підтримку і розвиток МСП в напрямках, що відповідають інтересам суспільства. Проте, при цьому використовується варіативність заходів, механізмів і інструментів підтримки МСП, різноманітність організаційних форм інфраструктури підтримки і розвитку підприємництва [230].

Досвід зарубіжних країн переконливо свідчить, що розвиток малого і середнього підприємництва можливий лише за умови розроблення довготривалої політики досягнення стратегічних цілей соціально-економічного розвитку й ухвалення відповідних рішень за наявності політичної волі держави сформулювати потрібні для цього соціальні, економічні, правові, політичні та інші умови та задіяння адекватних цьому завданню фінансових, організаційних і інших ресурсів (табл. 2.7).

Серед багатьох функцій держави щодо підтримки розвитку малого та середнього бізнесу на більшу увагу заслуговують регуляторна та ринкова функції. Перша полягає в забезпеченні суспільно-економічного порядку, створенні ефективної господарської системи, а також визначенні чітких правил гри (норм – в інституціональному розумінні). Істотне значення тут також має і

контроль за їх виконанням. Друга – в певній державній підтримці на конкурсних (ринкових) засадах.

Як видно з таблиці, головною проблемою розвитку малого підприємництва в Україні залишається недостатній обсяг фінансових ресурсів. Механізми формування регуляторної політики у сфері грошово-кредитної та фінансової політики буде розглянуто у третьому розділі.

Таблиця 2.7

**Державна політика підтримки МСБ в частині підвищення
доступності фінансування [230]**

№№ з/п	Заходи державної підтримки сектора МСБ	Країни
1.	Збільшення обсягів підтримки у вигляді гарантій за кредитами МСБ	Канада, Чилі, Данія, Фінляндія, Угорщина, Італія, Корея, Нідерланди, Словаччина, Словенія, Іспанія, Швейцарія, Таїланд, США, Велика Британія
2.	Надання особливих умов за гарантіями для стартапів	Канада, Данія, Нідерланди
3.	Збільшення державних гарантій за експортними операціями	Канада, Данія, Фінляндія, Нідерланди, Нова Зеландія, Швеція, Швейцарія, Іспанія, Велика Британія
4.	Збільшення частки прямого фінансування МСБ	Канада, Чилі, Угорщина, Корея, Сербія, Словенія, Іспанія
5.	Субсидування процентних ставок	Угорщина, Португалія, Росія, Іспанія, Туреччина, Велика Британія
6.	Податкові пільги, відтермінування платежів	Франція, Ірландія, Італія, Нова Зеландія, Іспанія, Велика Британія
7.	Створення банків, що спеціалізуються на кредитуванні МСБ, у тому числі тих, які кредитують МСБ з негативною процентною ставкою	Ірландія, Данія
8.	Фондування Центральним банком кредитних організацій	Велика Британія

Механізм державного регулювання національної економіки в країнах світу залежить від рівня розвитку ринку, особливостей та тенденцій регулювання ринку. Досвід державного регулювання економіки в зарубіжних країнах пройшов шлях становлення від класичного капіталізму до державного

соціалізму, провідними чинниками впливу стали міжнародна конкуренція і глобалізація [231].

Ця ідеологія вже знайшла достатню кількість не лише прихильників, але і критиків. На її адресу висуваються досить серйозні звинувачення [232].

– Ідея перетворення громадян на клієнтів призводить до порушення базових принципів соціальної справедливості, оскільки тепер громадяни отримують доступ до державних послуг залежно від своєї платоспроможності.

– До держави не може бути застосовано найважливіший для бізнесу принцип конкуренції, до державного сектора в економіці зазвичай належать нерентабельні підприємства, управління якими не під силу бізнесу. Запровадження ж принципу конкуренції в галузь державного управління призводить до створення паралельних структур, які виконують одні й ті ж функції, що не спрощує, а навпаки, заплує й ускладнює роботу самих державних органів та їх відносини з громадянами.

– На відміну від бізнесу, що існує в ринковому середовищі, де кожна організація має чіткі цілі та завдання і прагне до отримання прибутку, державні структури існують у політичному середовищі та політика дуже впливає на їх функціонування. Цілі і завдання державних органів часто різноманітні і мінливі, ефективність їх діяльності погано піддається вимірюванню, чиновники рідко відчують на собі позитивні та негативні наслідки своєї діяльності, у зв'язку з цим переведення державного сектора на ринкові рейки вимагає перебудови не тільки державної машини, а й усього середовища, у якому вона існує, у тому числі систем освіти, соціального забезпечення тощо.

– Перенесення центру ваги із законодавчих обмежень на ринкову поведінку тягне за собою ослаблення внутрішніх зв'язків усередині бюрократії, у результаті чого руйнується ієрархія, що лежить в її основі. Передача в руки управлінців нижчої ланки розширених функцій з трактування законів ставить під удар всю демократичну модель управління, згідно з якою основним джерелом законодавчої влади є обраний громадянами парламент. На чиновників ж

покладається тільки виконання ухвалених рішень, що здійснюється під ретельним контролем керівництва.

– Неправильно визначаються причини повільності і збоїв у функціонуванні державного апарату. Прихильники «нового державного управління» вбачають їх у недоліках самої бюрократії, тоді як їхні опоненти покладають провину на політиків, які ухвалюють неправильні рішення. Крім того, самі поняття «повільності» і «неповороткості» державної машини виходять із ділових кіл, які прагнуть вивільнитися від системи обмежень, що дозволяють державі стримувати безконтрольний розвиток бізнесу.

Таким чином, критики ідеології «нового державного управління» вважають, що державне і приватне управління – занадто різні галузі, щоб можна було безпечно переносити методи і моделі управління з однієї на іншу. Традиційні принципи демократичної підзвітності та ієрархічно організованої бюрократії ще не зжили себе і можуть продовжувати правильно працювати, проблеми ефективності її діяльності слід зосередити на боротьбі проти злиття політичних рішень з адміністративними функціями.

Серед пріоритетних механізмів, що можуть застосовуватися в цьому напрямку, і були спільними для багатьох країн, можна виокремити такі:

- законодавче обмеження органів влади щодо права на регулювання підприємницької діяльності з чіткою регламентацією процедури регулювання;
- удосконалення процесів та процедур розроблення, ухвалення та запровадження в дію нормативно-правових актів, що регулюють підприємницьку діяльність;
- планування та своєчасне оприлюднення регуляторної діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування;
- запровадження дієвих процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців та бюджет держави на основі аналізу коштів і вигоди (очікуваного результату);

– створення спеціального уповноваженого державного органу, що координує та контролює здійснення заходів щодо реалізації регуляторної політики в державі та наділення його реальною владою у цій сфері.

На нашу думку, такий підхід, спрямований на розвиток регуляторної політики, має свої переваги, однак можна запропонувати також і доповнення, що повинні внести свій позитивний вклад у розвиток економіки на засадах вільного ринку, а саме:

– формування регуляторної політики на основі планів стратегічного розвитку економіки країни чи певних галузей (для державного сектора) чи стратегічного плану розвитку територій (для органів місцевого самоврядування). Цей підхід буде розглянуто в наступних розділах нашого дослідження;

– побудова ефективного механізму галузевого чи секторального перегляду чинних регуляторних норм з можливістю швидкого впровадження змін з використанням спрощених процедур їх законодавчого впровадження – удосконалений метод «регуляторної гільйотини»;

– залучення громадськості до вироблення регуляторної політики як через звичайні громадські організації, так і через застосування прав та повноважень саморегулювних організацій у різних сферах господарювання – створення громадського експертного середовища з вітчизняних експертів або із залученням кращих закордонних фахівців.

Водночас у кожної країни є свої особливості державної політики у сфері регулювання, різні теоретико-методологічні та практичні підходи до системи ухвалення та запровадження регуляторних рішень, аналіз яких ми і хочемо провести в цьому підрозділі.

На підставі аналізу світового досвіду, можна зробити висновок, що головними напрямками запровадження державної регуляторної політики у практику державного управління є:

1. забезпечення плановірності всіх регуляторних дій за галузями чи секторами, тобто забезпечення підвищення узгодженості регуляторних актів між собою і передбачуваності процесу державного регулювання;

2. підвищення ефективності роботи суспільного сектора, що повинен захищати свої права через аналіз на етапі попереднього обговорення всіх пропонованих регулятивних норм і «відсів» тих з них, які будуть не ефективними чи не раціональними;

3. запровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування процедур систематичного аналізу чинних регуляторних норм з метою своєчасного виявлення тих з них, що негативно впливають на розвиток підприємницької діяльності, наприклад, за «принципом гільйотини».

Нижче ми розглянемо регуляторну діяльність такого регіонального економічного об'єднання, як Європейський Союз та міжнародні зобов'язання України щодо гармонізації вітчизняної законодавчо-нормативної бази регуляторного характеру із відповідним законодавством ЄС.

2.3. Європейський Союз та міжнародні зобов'язання України щодо вирішення регуляторних проблем

Крім державно-політичних інститутів і пов'язаних з ними процесів, у Європі останніх десятиліть все більшої ваги в ухваленні рішень у найрізноманітніших галузях набувають загальноєвропейські наддержавні структури, створені в результаті багаторічної інтеграції європейських країн в єдину Європу. У зв'язку з формуванням біполярного світу в повоєнний період інтеграційні процеси в Європі були різноспрямованими: свою інтеграційну політику проводили країни соціалістичного табору, капіталістичні країни в 1950-і рр. утворили два інтеграційних об'єднання: Європейський Союз, Європейське економічне співтовариство і Європейську асоціацію вільної торгівлі [233].

Через низку причин два з цих об'єднань припинили своє існування, третє – ЄС – не тільки збереглося, а й досягло такого рівня у своєму розвитку, на якому в руках наднаціональних органів виявилися важливі повноваження, що були колись прерогативами національних держав.

Ідея створення «Сполучених Штатів Європи» висловлювалася ще до Другої світової війни, проте реалізація її почалася тільки в 1950-і рр. [234]. Перші кроки в цьому напрямку було націлено передусім на економічну інтеграцію. 18 квітня 1951 року шість європейських країн (Франція, ФРН, Італія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург) взяли запропонований французьким міністром закордонних справ Р. Шуманом план зі спільного контролю над виробництвом і збутом вугілля і сталі і підписали угоду про створення Європейського об'єднання вугілля і сталі (ЄОВС). 1 січня 1952 воно набуло чинності, а вже 23.07.2002 втратило її [235].

Законодавчі функції було покладено на Вищий Керівний орган. Він формувався з представників країн-учасниць, які тим не менш не були повноважними представниками своїх урядів. Навпаки, вони повинні були діяти незалежно від останніх, керуючись виключно установчими документами та інтересами ЄОВС. Так було зроблено перший крок на шляху формування наднаціональних органів управління, члени яких перетворювалися на свого роду міжнародне чиновництво, незалежне від національних урядів. Нормативно-правові акти, що ухвалювалися цим органом, розподілялися на три категорії:

- обов'язкові до виконання рішення;
- обов'язкові, але які залишали можливість вибору засобів їх реалізація;
- рекомендації, що носили рекомендаційний характер.

Сам факт створення управлінських структур, що діють без погодження з національними урядами, свідчив про появу міжнародного об'єднання нового типу, у якому держави віддавали частину своїх повноважень, хоча поки що і в вузькій сфері, наднаціональним органам. Структура і функціональні особливості органів управління ЄОВС чітко висловлювали прагнення їх творців поставити на перший план інтереси спільноти, хоча національні інтереси країн-учасниць не ігнорувалися повністю. Міжнародне співробітництво в межах ЄОВС зачіпало вузьку галузь економіки, та все ж це співтовариство відіграло велику роль у розвитку європейської інтеграції, оскільки його інституціональна структура

стала свого роду полігоном для випробування інтеграційної моделі, що визначила дальший розвиток інтеграційних процесів [235].

Поступово коло економічних зв'язків між країнами – учасницями ЄОВС розширювався, і 1957 р. було створено два нових європейських об'єднання. Римські договори, підписані 25 березня 1957 р., засновували Європейське економічне співтовариство (ЄЕС), або «Спільний ринок», а також Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом).

Країни брали на себе зобов'язання проводити загальну економічну та соціальну політику, поставивши за мету досягти до 1972 р. вільного обігу товарів, капіталів, послуг і робочої сили всередині Співтовариства. До відання Євратому передавалися відповідні галузі промисловості і галузі науки. З 1 січня 1958 Римські договори набули чинності.

Створення ЄЕС мало вирішальне значення для дальшого розвитку інтеграційних процесів, оскільки саме це співтовариство визначило напрямки дальшої інтеграції, а також охопило своєю діяльністю значно більш широкі сфери ніж ЄОВС. Деякі важливі зміни відбулися і в інституціональній структурі. Одночасно з Римськими договорами було підписано Конвенцію про загальні інститути, що створювала загальну для всіх трьох співтовариств Парламентську асамблею і Суд спільнот. З 1962 р. асамблея стала називатися Європейським парламентом. Почавши своє існування як консультативний орган, Європарламент поступово розширював свої повноваження, перетворившись згодом на важливий інструмент ухвалення рішень. Питання про злиття вищих керівних органів (Ради та Комісії) було вирішено значно пізніше. Тому керівні органи ЄОВС і Євратому продовжували діяти до 1967 р. (відповідний договір було підписано 1965 р.), коли їх функції було передано об'єднаним органам співтовариства [236].

Ухвалення найважливіших нормативно-правових актів ЄЕС було покладено на Раду, що стала найважливішим законодавчим органом спільноти. Вона формувалася з представників держав – членів на рівні міністрів, що представляли передусім інтереси своїх країн. Однак правом законодавчої

ініціативи було наділено наднаціональну за своїм характером Європейську комісію, якій доручалося також управління справами спільноти. Таким чином досягався баланс між національним і наднаціональним.

Вступ до ЄЕС нових членів зажадали коригування цілей і завдань, поставлених перед Співтовариством. Програмою дій у цьому напрямку стала опублікована Європейською комісією 1985 р. «Біла книга», у якій містилися основні пропозиції щодо поліпшення діяльності ЄЕС, а також щодо поглиблення інтеграції. На основі цих пропозицій було вироблено Єдиний європейський акт (1986), яким було внесено корективи до Римських договорів [237].

Цей Акт охопив усі спільноти і був націлений на поглиблення економічної інтеграції та підвищення темпів економічного розвитку, які не відповідали очікуваням. Набувши чинності 1987 р., Єдиний європейський акт створив правову основу для переходу до більш високого рівня інтеграції, було розпочато формування не загального, а єдиного внутрішнього ринку, накреслено програму розвитку співробітництва у сфері зовнішньої політики і безпеки. З 1 липня 1990 р. члени ЄЕС приступили до реалізації програми валютно-фінансового союзу. У восьми країнах Співтовариства (Велика Британія (тоді ще член Співтовариства), Данія, Франція, Італія, ФРН, Бельгія, Нідерланди, Люксембург) було запроваджено режим вільного переливу капіталів. До кінця 1992 р. передбачалося завершити формування єдиного внутрішнього ринку. Єдиний європейський акт розширив юрисдикцію спільноти, поширивши її на сферу внутрішньої політики, наукові дослідження, охорону навколишнього середовища.

Єдиний європейський акт вніс також певні зміни до інституціональної системи ЄЕС. Було закріплено виниклу ще в 1970-і рр. практику проведення самітів держав-членів: створювалася Європейська Рада, що складається із глав держав-членів, яка повинна була збиратися не рідше двох разів на рік для обговорення і розв'язання тих проблем, які виявлялися «не по зубах» іншим органам спільнот. Було більш чітко розмежовано повноваження Ради і Комісії, розширено повноваження Європарламенту. У Раді було розширено сферу

застосування принципу кваліфікованої більшості. Передбачалося створення Суду першої інстанції, який повинен був розвантажити Суд спільнот.

З назви Європейського економічного співтовариства, яке переросло межі суто економічного співтовариства, було вилючено слово «економічний», відтепер воно стало називатися Європейським Співтовариством (ЄС). Співробітництво в межах Євросоюзу включало в себе три компоненти, що отримали назву трьох опор Союзу: перша опора – це всі три Співтовариства, друга опора – це спільна зовнішня політика та політика в галузі безпеки, третя опора – співробітництво в галузі юстиції і внутрішніх справ. З 1993 р. в середині ЄС було ліквідовано митні бар'єри, а в семи країнах (Німеччина, Франція, Іспанія, Португалія, Бельгія, Нідерланди, Люксембург), що склали так звану Шенгенську зону, було запроваджено єдиний візовий режим [238].

Інтеграція до ЄС спричинила собою потребу перегляду конституцій європейських держав. Він здійснювався за двома напрямками: обмеження суверенітету держави на користь ЄС й уніфікації частині правових норм. Держави – члени ЄС повинні були добровільно поступитися частиною своїх прерогатив у галузі економічної та соціальної політики наднаціональним органам Європейського співтовариства та Союзу. 80% рішень у цих галузях ухвалюються на загальноєвропейському рівні і носять директивний характер.

Конституційні реформи було націлено також на формування інституту європейського громадянства. Зокрема, усі громадяни ЄС отримали виборчі права на виборах до місцевих органів влади незалежно від країни проживання. У процесі реформ до конституцій окремих держав було включено нові великі статті (Німеччина) і навіть цілі розділи (Франція). Деяким країнам довелося неодноразово переглядати свої конституції: наприклад, у Португалії поправки до конституції вносилися тричі (1982, 1989, 1992 pp.) [239].

У результаті Євросоюз за своїми ознаками все більше став походити на державне утворення, ніж на міжнародну організацію. Проте з юридичного погляду він продовжує залишатися саме міжнародною організацією. Статус Європейського Союзу не може бути змінено ним самим – на це необхідна згода

всіх держав-членів. Крім того, у низці сфер (зовнішня політика, оборона, юстиція та внутрішні справи) інтеграція здійснюється у формі міжурядового співробітництва. Ухвалені у цих сферах рішення, що оформляються, як правило, у вигляді конвенцій, носять обов'язковий характер, але лише для тих держав, які їх схвалили. Споры за ними не можуть вирішуватися Судом ЄС, допустимі лише процедури політичного співтовариства.

Таким чином, Європейський Союз за формою являє собою конфедерацію, однак ступінь інтеграції її учасників істотно вищий ніж у традиційних конфедераціях. Вона не обмежується тільки питаннями оборони та зовнішньої політики, а охоплює значно більше число питань політичного та соціально-економічного характеру, у тому числі й наддержавного регулювання.

Одночасно з політичною проводиться й економічна інтеграція. Так, наприклад, запровадження 1975 р. прямих податків на користь спільноти остаточно позбавило національні парламенти можливості контролювати процес наповнення бюджету ЄС. З того часу джерелами поповнення дохідної частини бюджету спільноти є:

- митні ставки на імпортовану до Союзу продукцію;
- податок на імпорт сільськогосподарської продукції з третіх країн;
- відрахування від ПДВ (як правило, трохи більше 1% від загальної суми національного ПДВ) [240].

Ці доходи встановлюються (регулюються) Директивами ЄС, при цьому є обов'язковими до виконання і не можуть бути змінені національними урядами.

Професор Л. Ліндберг у своїй роботі «Політична динаміка європейської економічної інтеграції» визначає інтеграцію як «... процес, за допомогою якого нації утримуються від бажання і здатності проводити незалежну один від одного зовнішню і в ключових аспектах внутрішню політику, прагнучи натомість ухвалювати спільні рішення, або ж делегувати процес ухвалення рішень новим центральним органам» [241].

У сучасній науковій літературі виокремлюють такі основні види інтеграції:

1) залежно від предмета можлива політична, економічна, науково-технічна інтеграція;

2) ґрунтуючись на географічних ознаках, виокремлюють глобальну, регіональну, субрегіональну інтеграцію;

3) за принципом розширення інтеграція може бути «вширину» (коли збільшується кількість членів) або «вглибину» (коли посилюються інтеграційні процеси серед тих самих членів) [242].

Оскільки бюджет спільнот в обов'язковому порядку повинен бути збалансованим, тобто бездефіцитним, цих джерел доходів виявилось недостатньо. Для заповнення різниці між видатковою і прибутковою частинами бюджету держави-члени роблять додаткові відрахування, пропорційні валовому національному продукту.

Україна ще 1993 р. на законодавчому рівні визначила своїм пріоритетним напрямом зовнішньої політики членство в Європейському Союзі. Незмінність європейського вибору України зумовлена цивілізаційною належністю до спільноти європейських народів.

Аналізуючи пропозиції науковця В. Муравйова щодо механізмів забезпечення трансформаційного розвитку України та її інтеграції до Європейського Союзу, пропонуємо виокремити з них такі, що стосуються державної регуляторної політики:

— концептуальні — наявні базові підходи до трансформаційних процесів, які викладено в концептуальних документах (концептуальні засади, концепції, стратегії) тощо;

— фінансово-економічні — передбачають розроблення державних цільових програм довгострокового характеру. Конкретний перелік таких програм має бути визначено і подано Президенту України;

— політико-правові — передбачають розроблення нової нормативно-правової бази на всіх рівнях — конституційному, законодавчому та підзаконному на єдиних, незмінних концептуальних засадах та принципах;

– інституціональні – створення комплексного механізму правового, науково – методичного та політичного забезпечення трансформаційних процесів [243].

Як зазначають С. Майстро та В. Резніков, організаційно-адміністративний механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції передбачає: реалізацію державних, регіональних, місцевих, галузевих, секторальних програм та проєктів у цій сфері; координацію реалізації реформ з питань євроінтеграції на різних рівнях; координацію та співпрацю у питаннях європейської інтеграції між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, політичними партіями, громадськими організаціями, громадськістю тощо.

Інституційно-правовий механізм формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції ґрунтується на системі нормативно-правових актів держави, правоохоронної, правозахисної та судової систем, за допомогою яких забезпечується процес поступової європейської інтеграції України; забезпечення гармонізації українського законодавства у сфері європейської інтеграції із законодавством ЄС та передовими світовими практиками [244].

Інтеграція в європейський політичний, економічний і гуманітарний простір розглядається стратегічним орієнтиром і системоутворювальним чинником державно-правового розвитку. У політико-правовому вимірі співпраця з Європейським Союзом означає передусім зміцнення демократичності політичної системи та її інститутів, модернізацію правового поля і забезпечення прозорості національного законодавства, поглиблення культури демократії і повагу до прав людини [245].

1998 року набула чинності Угода про партнерство та співробітництво, що започатковує партнерство між Європейським Співтовариством та його державами-членами з одного боку та Україною з іншого боку, але вже з 1 вересня 2017 року відбулась втрата її чинності [246] внаслідок підписання Угоди про Асоціацію «Україна – ЄС».

Цілями такого Партнерства було:

- забезпечення у відповідних межах політичного діалогу між Сторонами, що сприятиме розвитку тісних політичних відносин;
- сприяння розвитку торгівлі, інвестицій і гармонійних економічних відносин між Сторонами і, таким чином, прискоренню їх сталого розвитку;
- створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, цивільного, науково-технічного та культурного співробітництва;
- підтримка зусиль України щодо зміцнення демократії й розвитку її економіки та завершення переходу до ринкової економіки.

Цього ж року було ухвалено постанову Кабінету Міністрів України «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [247], метою якої стало належне організаційне забезпечення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та створення для цього при Міністерстві юстиції Міжвідомчої координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. За час своєї роботи нею було здійснено переклад близько 70 із понад 100 тис. сторінок законодавства ЄС українською мовою, запроваджено обов'язкову експертизу проєктів законів та підзаконних нормативно-правових актів, що готуються Урядом, на відповідність законодавству ЄС [248], видано кілька методичних посібників для українських можновладців та підприємницьких структур з питань регуляторної діяльності, серед яких можна назвати такі:

- регулювання правовідносин у сфері правил конкуренції в ЄС та в Україні;
- регулювання сфери фінансових послуг;
- регулювання правовідносин у сфері державних закупівель в Європейському Союзі та в Україні.

На сучасному етапі міжнародного співробітництва України та Європейського Союзу найбільш актуальним питанням двосторонніх відносин Угода про асоціацію між Україною – з однієї сторони, та Європейським Союзом

і його державами-членами – з другої сторони [249] – нового базового міжнародного договору, що замінив Угоду про партнерство і співробітництво.

Угода є унікальним двостороннім документом, що виходить далеко за межі угод про асоціацію, які були укладені ЄС свого часу з країнами Центральної та Східної Європи. Угоду можна розглядати як важливий крок. Можливість переходу до нових етапів інтеграції за умови виконання попередніх завдань на шляху наближення в перспективі до наступного етапу – укладення договору про вступ до ЄС.

Угода про асоціацію є новаторською і безпрецедентною з погляду свого обсягу (низки сфер, що вона охоплює) і глибини (детальності зобов'язань і часових меж їх виконання). Угода про асоціацію буде мати вплив на всі механізми реалізації європейських принципів публічного управління в Україні. За своїм обсягом і тематичним охопленням вона є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором з третьою країною, коли-небудь укладеним ЄС.

Угода складається із преамбули та семи розділів: «Загальні принципи»; «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики»; «Юстиція, свобода та безпека»; «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею»; «Економічне та галузеве співробітництво»; «Фінансове співробітництво»; «Інституційні, загальні та прикінцеві положення». Угода містить 486 статей, 44 додатки, 3 протоколи.

Угода про асоціацію є новаторською і безпрецедентною з погляду свого обсягу (низки сфер, що вона охоплює) і глибини (детальності зобов'язань і часових меж їх виконання). Угода про асоціацію буде мати вплив на всі механізми реалізації європейських принципів публічного управління в Україні.

Угода про асоціацію між Україною і ЄС містить значні фундаментальні зобов'язання сторін у політико-правовій сфері та регуляторній сферах. Зокрема, за Угодою про асоціацію розширюються можливості координації зовнішньої політики України і країн ЄС у сферах глобальних і регіональних міжнародних відносин, що становлять спільний інтерес і в яких за Україною залишається

право вільно обирати і виробляти власну позицію. Це також стосується і регуляторної політики, наближення якої до стандартів, прийнятих у Європейському Союзі, визначено у частинах II «Поглиблена і всеохопна зона вільної торгівлі» та III – «Економічне співробітництво».

Розглянемо спочатку політико-правові зобов'язання, оскільки вони є дотичними до регуляторних. Концентровано їх викладено в розд. II («Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики», статті 4–13) і розд. III («Юстиція, свобода та безпека», статті 14–24).

З початком застосування Угоди з Україною, ЄС започаткував процес укладення нового типу угод про асоціацію з країнами-сусідами, які за своїм змістом охоплюватимуть максимально широке коло питань взаємного інтересу та пропонуватимуть поглиблену співпрацю на основі принципу зумовленості [250].

На відміну від Угоди про партнерство та співробітництво, Угода про асоціацію закріплює зобов'язання сторін у сфері зовнішньої політики і політики безпеки, що знаменує вихід за межі суто економічно-соціального співробітництва. Водночас з огляду на принциповість і важливість для внутрішніх інтересів сторін зовнішньополітичної і безпекової сфери, їх взаємні зобов'язання у цій сфері за своєю правовою природою є нормами лише так званого «м'якого» міжнародного права [251].

Співробітництво базується на спільних цінностях і спільних інтересах та спрямовується на посилення політичної конвергенції і ефективності, сприяння спільному політичному плануванню. З цією метою Сторони використовуватимуть двосторонні, міжнародні і регіональні форуми.

Таким чином, можна зробити висновок, що положення, сформульовані у цих нормах, мають характер «м'якого права», тобто не породжують чітких юридичних зобов'язань для сторін, що є достатньо характерним для співробітництва держав-членів ЄС у сфері закордонної і безпекової політики.

У сучасній зовнішньополітичній практиці Європейського Союзу угоди про асоціацію є досить поширеними. Як справедливо зазначає Р. Петров, такі угоди стали «одним із найбільш упізнаваних брендів зовнішньої політики Союзу» [252].

Значення Угоди про асоціацію для України слід розглядати крізь призму двох напрямів: по-перше, поступової інтеграції України до ЄС, а по-друге Стратегії сталого розвитку України – 2020 (далі – «Стратегія – 2020») [253].

Якщо розглядати перший напрямок, то, як свідчить зовнішньополітична практика ЄС, часто такі відносини встановлюються з метою підготовки держави до вступу до Союзу. Так, у преамбулі Європейської Угоди про асоціацію з Угорщиною від 16 грудня 1991 р. [254] зазначалося: «Маючи на увазі, що членство в Співтоваристві є кінцевою метою Угорщини, і що чинна асоціація з погляду сторін допоможе досягнути цієї мети...»; «...Метою асоціації є ...встановлення нових норм, практики і політики як основи інтеграції Угорщини до Співтовариства». Аналогічні положення було закріплено також в угодах із Польщею (1994 р.), Болгарією, Румунією, Словаччиною, Чехією (1995 р.) та іншими Східноєвропейськими країнами.

Що ж до другого напрямку, то головною передумовою реалізації Стратегії-2020 є суспільний договір між владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності.

Стратегія-2020 складається з чотирьох векторів руху: сталий розвиток країни; безпека держави, бізнесу та громадян; відповідальність і соціальна справедливість; гордість за Україну в Європі та світі.

Метою реформ визначено досягнення європейських стандартів життя та гідного місця Україні в світі. «Стратегія-2020» включає в себе 62 реформи. З них пріоритетними визначено 8 реформ та 2 програми. Як першочергові визначено реформу системи національної безпеки і оборони, оновлення влади та антикорупційну реформу судову реформу та реформу правоохоронної системи, децентралізацію та реформу державного управління, дерегуляцію та розвиток підприємництва, реформу системи охорони здоров'я і податкову реформу.

Як бачимо, дерегуляцію та розвиток підприємництва визначено як першочергові і вони стосуються саме формування та реалізації державної регуляторної політики на європейських засадах.

Нами проводилося дослідження міжнародних зобов'язань України в частині регуляторних положень Угоди про асоціацію [255].

Головною особливістю Угоди про асоціацію слід назвати те, що її невід'ємною складовою є положення про поступове запровадження впродовж 10 років з моменту набуття нею чинності поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (далі – ПВЗВТ) (стаття 25). Таким чином, ідеться про участь України в найпершій і найпростішій формі міжнародної економічної інтеграції з Євросоюзом, що при цьому має певну специфіку. Так, на відміну від «традиційних» зон вільної торгівлі, які зазвичай обмежуються скасуванням спільного мита і кількісних обмежень у взаємній торгівлі лише промисловими товарами [256],

Так, наприклад, такий важливий напрямок ДРП, як тарифне регулювання, є основною відправною точкою для створення зони вільної торгівлі. ПВЗВТ майже повністю лібералізує торгівлю товарами між Україною та ЄС, але зі значною асиметрією, оскільки ЄС проводить тарифну лібералізацію повним обсягом і негайно для більшості товарів, у той час як Україна проведе тарифну лібералізацію для багатьох товарів упродовж трьох-семи років [257].

Передбачена Розділом IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» ПВЗВТ визначає правову базу для лібералізації переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також регуляторного зближення, спрямованого на поступове входження економіки України до внутрішнього ринку ЄС.

У Розділі 5 «Засоби захисту торгівлі» містяться правила про засоби «захисту торгівлі», які ЄС і Україна можуть застосовувати до імпорту товарів, що мають походження з іншої Сторони та завдають або можуть завдати шкоди вітчизняній промисловості, зокрема, антидемпінгові, антисубсидійні й

спеціальні захисні заходи, що також мають чітке регуляторне спрямування і є частиною державної регуляторної політики.

У Розділі 6. «Митні послуги» визначаються основні принципи митного законодавства і процедур та спрямована на підвищення ефективності оперативної співпраці між митними службами України та ЄС. На загальному рівні Україна і ЄС зобов'язуються гарантувати, що їх митне законодавство та процедури будуть стабільними, всеохопними, пропорційними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, неупередженими й застосовуватимуться уніфіковано та ефективно, а також запобігатимуть шахрайству. Сторони також прагнуть зменшити обсяг і спростити дані й документацію, що потрібні для митних органів. Україна приведе своє законодавство відповідно до вимог Модернізованого Митного кодексу Співтовариства (МКС) (Регламент 450/2008/ЄС) [258], у якому викладено загальні правила й процедури, що застосовуються до товарів, які ввозяться на або вивозяться з митної території ЄС. МКС було розроблено, головним чином, з метою запровадження ІТ-рішень для створення простого й безпаперового середовища на митниці та в торгівлі. Він запроваджує комп'ютерні технології оброблення даних для обміну всіма необхідними даними, супровідними документами і обміну повідомленнями між торговими операторами й митними органами, а також між митними органами.

Положення МКС, які Україна зобов'язана запровадити, переважно пов'язані із зобов'язаннями щодо захисту даних, вимог щодо інформації в межах митних процедур, правил прозорості (включаючи процедури оскарження), митного контролю, методів визначення митної вартості, митної декларації, випуску товарів, зберігання товарів, вільних зон і тимчасового ввезення товарів. МКС було замінено в жовтні 2013 року Митним кодексом ЄС (у Регламенті 952/2013/EU) [259]. Новий кодекс завершить перехід до безпаперового й електронного митного середовища та запровадить кілька нових процедур.

ПВЗВТ, з одного боку, є інструментом системних реформ у торговельно-економічних сферах (правила походження товарів; інструменти торговельного

захисту; санітарні та фітосанітарні заходи; митна сфера; торговельні відносини в енергетичній сфері; заснування компаній; визнання кваліфікації надавачів послуг; рух капіталів та платежів; конкурентна політика, антимонопольні заходи та державна допомога; права інтелектуальної власності; державні закупівлі тощо), а з іншого боку забезпечуватиме поступову інтеграцію економіки України до внутрішнього ринку ЄС.

Процес створення ПВЗВТ передбачає комплексну програму наближення регуляторного законодавства України до відповідного законодавства ЄС. Це сприятиме розширенню доступу українських товарів та послуг до внутрішнього ринку ЄС через:

- створення гармонізованого регуляторного правового поля для забезпечення діяльності суб'єктів підприємництва;
- усунення тарифних (мита та збори) і нетарифних (ліцензії, квоти, стандарти) бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС;
- гармонізацію митних процедур та підвищенню ефективності діяльності митних органів;
- підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції у зв'язку з адаптацією до нових стандартів та технічних вимог;
- розширення кількості та номенклатури товарів та послуг на внутрішньому ринку, а також підвищення їх якості внаслідок наближення до стандартів ЄС;
- стимулювання розвитку конкуренції та обмеження монополізму внаслідок застосування регуляторних актів попереджувального характеру;
- підвищення ефективності використання трудових та фінансових ресурсів;
- гармонізацію торгівлі сільськогосподарською продукцією в межах співробітництва у сфері санітарних та фітосанітарних заходів тощо.

Як видно з наведеного переліку, ПВЗВТ має дуже велику регуляторну складову і саме в напрямку реалізації положень та можливостей нам слід формувати власну регуляторну політику на національному рівні.

На сьогодні ЄС є одним з найбільших торговельних партнерів України. Близько третини зовнішньоторговельного обороту України припадає на торгівлю з країнами ЄС. За даними Державної служби статистики України, обсяг прямих інвестицій в економіку України з країн ЄС складає 80% загального обсягу інвестицій в Україну.

Частина Угоди про асоціацію щодо поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) передбачає далекосяжне спрощення режиму регулювання взаємної торгівлі та відповідну гармонізацію правил, що регулюють цю сферу: як тих, що стосуються внутрішніх правил, так і тих, що регулюють зовнішньоторговельну політику. Загальною метою ПВЗВТ буде поступова інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС.

Зазвичай угоди про вільну торгівлю включають положення про скасування або суттєве зниження мита і митних зборів, спрощення процедур у торгівлі між Сторонами угоди про вільну торгівлю. Проте за останнє десятиліття розвинулася тенденція до розширення сфер, що охоплюються угодами про вільну торгівлю.

Вони отримали назву ЗВТ+ чи угоди «нового покоління», а в практиці власне ЄС «поглиблених та всеосяжних». Поняття всеосяжної ЗВТ означає спрощення (лібералізацію) торгівлі не лише значною частиною товарів (приблизно 95% груп товарів), а й спрощення торгівлі послугами, спрощення руху капіталу та платежів. Водночас під поглибленою ЗВТ розуміють поступову гармонізацію у регуляторних (таких, що регулюють економічну діяльність) сферах, – стандарти, оцінка відповідності товару стандартам, конкурентна політика, державні закупівлі тощо.

Так, наприклад, Главою 11 «Питання, пов'язані з торгівлею енергоносіями» IX розділу надано визначення енергетичних товарів, окреслено положення щодо їх транзиту і транспортування, співробітництва у сфері використання інфраструктури передачі та збереження газу, встановлено принципи регулювання цін на енергоносії та уникнення подвійного ціноутворення, встановлено заборону на митні збори та кількісні обмеження на імпорт та експорт енергетичних товарів, врегульовано питання збою у

постачанні та несанкціонованого відбору енергетичних товарів тощо. Крім того, главою регламентовано діяльність регуляторного органу для електроенергії та газу – в Україні це Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [260]. Сфера діяльності цього регуляторного органу включає здійснення державного регулювання, моніторингу та контролю за діяльністю суб'єктів господарювання у сферах енергетики та комунальних послуг. До її завдань у сфері формування та реалізації державної регуляторної політики, у тому числі й з урахуванням міжнародних зобов'язань України, належать:

1) забезпечення ефективного функціонування та розвитку ринків у сферах енергетики та комунальних послуг;

2) сприяння ефективному відкриттю ринків у сферах енергетики та комунальних послуг для всіх споживачів і постачальників та забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до мереж/трубопроводів;

3) сприяння інтеграції ринків електричної енергії, природного газу України з відповідними ринками інших держав, зокрема в межах Енергетичного Співтовариства, співпраці з Радою регуляторів Енергетичного Співтовариства, Секретаріатом Енергетичного Співтовариства та національними регуляторами енергетики інших держав;

4) забезпечення захисту прав споживачів товарів, послуг у сферах енергетики та комунальних послуг щодо отримання цих товарів і послуг належної якості в достатній кількості за обґрунтованими цінами;

5) сприяння транскордонній торгівлі електричною енергією та природним газом, забезпечення інвестиційної привабливості для розвитку інфраструктури;

6) реалізація цінової і тарифної політики у сферах енергетики та комунальних послуг;

7) сприяння впровадженню заходів з енергоефективності, збільшенню частки виробництва енергії з відновлюваних джерел енергії та захисту навколишнього природного середовища;

8) створення сприятливих умов для залучення інвестицій у розвиток ринків у сферах енергетики та комунальних послуг;

9) сприяння розвитку конкуренції на ринках у сферах енергетики та комунальних послуг;

10) інші завдання, передбачені законом.

Реалізація положень розділу Угоди щодо економічного та галузевого співробітництва (Розділ V «Економічне та галузеве співробітництво») сприятиме поступовому регуляторному зближенню і гармонізації законодавства України та законодавства ЄС, розвитку співпраці у переважній більшості галузей економіки, а також сприятиме реформуванню інституційної спроможності відповідних українських установ. Розділ також містить додатки із переліками та строками імплементації актів законодавства ЄС.

Розділ містить положення щодо цілей, завдань, напрямів та форм співпраці між Україною та ЄС у 28 сферах, із яких до типово регуляторних можна віднести, на нашу думку, такі:

1. макроекономічна співпраця;
2. управління публічними фінансами: бюджетна політика, внутрішній контроль та зовнішній аудит;
3. оподаткування;
4. довкілля;
5. промислова політика і політика щодо підприємств;
6. співробітництво у видобувній та металургійній галузях;
7. фінансові послуги;
8. інформаційне суспільство;
9. аудіовізуальна політика;
10. сільське господарство і розвиток сільської місцевості.

Загалом, вищезазначена частина Угоди містить зобов'язання щодо імплементації та практичного впровадження понад 300 регламентів та директив ЄС, а також інших актів *acquis* ЄС, у тому числі повідомлень та роз'яснень Європейської Комісії та міжнародних договорів.

Строки імплементації актів законодавства ЄС складають від 2 до 7 років з моменту набуття чинності Угодою, причому близько двох третин актів має бути імplementовано впродовж 2-5 років.

У главі 12 «Прозорість» IX-го розділу передбачено створення та підтримку ефективного та передбачуваного законодавчого середовища для суб'єктів господарської діяльності, установлення механізмів прозорості, а саме публікації заходів загального застосування, надання відповідей на запити, порядок застосування адміністративних заходів (акти, процедури, правила, судові рішення), їх перегляд та оскарження, співробітництво для підтримки регулятивної якості та виконання, недопущення дискримінації та застосування прозорих стандартів тощо. Ці ж самі норми передбачено в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зокрема в статтях 6-9 [12].

ЄС надає різноманітну допомогу Україні в її зусиллях щодо реалізації політики європейської інтеграції та виконання Угоди [261] з погляду саме впровадження кращих практик регуляторної діяльності, що отримали свій позитивний відгук у країнах, що входять до склад Європейського Союзу. Програма працюватиме на двох рівнях.

Перший – макрорівень передбачає роботу з Мінекономрозвитку для зменшення регуляторного вантажу на бізнес та допомоги у виробленні та здійсненні політики економічного розвитку. Вона також сприятиме участі України в програмах ЄС, що концентруються на розвитку приватного сектора (зокрема, Horizon 2020 – див. нижче). Передбачається, що 7 млн. євро у межах EU SURE буде доступно у формі компенсації до 50% суми відповідного річного внеску за участь у програмі впродовж трирічного періоду) [262].

Другий – мікрорівень, передбачає створення центрів підтримки бізнесу в різних регіонах України, чия робота здійснюватиметься в співпраці з Європейським банком реконструкції та розвитку. До 2020 року програма створить мережу EU4BUSINESS «Центрів підтримки бізнесу» в 15 регіонах України з тим, щоб давати бізнесу якісну консультаційну підтримку [263]. Вибір

економічних галузей, на які скеровуватиметься допомога, залежатиме від економічної специфіки регіону. Пріоритетами є сільське господарство, інноваційна діяльність, поліпшення надання державних послуг, інфраструктура, енергоефективність та зелена економіка. Наприклад, такий центр діє в Миколаївській області, де за його сприяння надається такий перелік послуг європейського рівня:

- Підтримка сектору малого та середнього бізнесу шляхом надання високоякісних консалтингових, інформаційних та тренінгових послуг.
- Усебічне використання досягнень та найкращого світового досвіду в сприянні приватному бізнесу і міжнародному співробітництву.
- Розвиток ринкових відносин та регіональної економіки шляхом створення сприятливих умов для ведення бізнесу та інвестицій.
- Розроблення та втілення регіональної політики розвитку підприємництва, аналітична підтримка регіональних та місцевих програм розвитку малого та середнього бізнесу [264].

Усі послуги надаються з урахуванням положень та вимог вітчизняної та європейської регуляторних політик.

Відповідно до статті 447 Угоди про асоціацію Сторони зобов'язані підтримувати та посилювати залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва та відповідних управлінських структур, щоб досягти таких цілей:

- 1) посилити співробітництво шляхом створення сприятливої законодавчої бази;
- 2) підтримувати і розвивати вживання заходів з розбудови спроможності;
- 3) сприяти зміцненню транскордонних та регіональних економічних зв'язків та ділового партнерства.

Таким чином, ця стаття передбачає, що Сторони повинні зосередитися на створенні сприятливого регуляторного середовища та належної спроможності

для максимально можливого залучення місцевих та регіональних органів влади до транскордонного та регіонального співробітництва між Україною та ЄС [265].

За підсумками виконання завдань, запланованих на 2018 рік, Угоду було виконано на 52%. Поступово виконуються завдання Угоди, які були не виконані в попередні роки. Як наслідок, сумарний результат виконання Угоди суттєво зростає [266].

2018 року Україна виконала значний обсяг зобов'язань у частині надання державної допомоги, корпоративного управління, заснування та діяльності компаній та конкуренції. Було ухвалено Кодекс про банкрутство, що підвищує ефективність процедур банкрутства, рівень захисту прав кредиторів, виконання судових рішень. У цілому, станом на 1 січня 2019 року виконано 73% зобов'язань України щодо наближення законодавства у сфері регулювання підприємництва до права ЄС та формування на його основі дієвої та ефективної державної регуляторної політики.

Найменш вдало йде виконання зобов'язань у таких напрямках як освіта, навчання та молодь (13%), транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги (15%), державні закупівлі (16%), навколишнє природне середовище та цивільний захист (22%). Однак, і в цих сферах спостерігаються такі позитивні зміни:

- запровадження державного моніторингу вод відповідно до Водної Рамкової Директиви;
- ухвалення Закону «Про стратегічну екологічну оцінку» забезпечує відкритість інформації про вплив державних проєктів та планів на екологічну ситуацію;
- запущено механізм здійснення закупівель товарів та послуг за рамковими угодами в електронній системі закупівель ProZorro.

Таким чином, укладання Угоди про асоціацію відповідає законодавчо визначеним зовнішньополітичним прагненням України і являє собою логічний етап еволюції відносин між Україною та ЄС.

Принципові зміни, визначені Угодою про асоціацію, стосуються, по-перше, суттєвого розширення предмета двостороннього співробітництва та виходу за межі економічно-соціальної співпраці з одночасним збільшенням двосторонніх зобов'язань сторін у різних сферах, у тому числі й у сфері формування та реалізації державної регуляторної політики з урахуванням кращої практики Європейського Союзу.

По-друге, Угодою передбачається запровадження такої форми економічної інтеграції, як «поглиблена та всеосяжна зона вільної торгівлі», для якої характерні окремі елементи більш високої форми – спільного ринку, що діє між усіма державами – членами Союзу.

По-третє, якісно змінюється характер одностороннього зобов'язання України із забезпечення відповідності вітчизняного законодавства регуляторним нормам *acquis communautaire*, що підлягають впровадженню у 28-ми сферах правового регулювання. При цьому обов'язково має враховуватися не лише зміст таких актів, а й практика їх застосування в ЄС.

По-четверте, з огляду на запровадження норм про юридичну обов'язковість рішень, що ухвалюються спільними керівними органами сторін (Радою асоціації та в порядку делегування Комітетом асоціації), значно збільшується ступінь впливу актів таких органів на соціально-економічну ситуацію в Україні.

Досвід виконання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом свідчить, що одним із слабких місць є проходження потрібних рішень в українському парламенті. З цілої низки причин, включаючи відсутність спеціальних процедур у цьому питанні, багато важливих частин законодавства, пов'язаного з інтеграцією в ЄС, затримувалися впродовж багатьох років. Як наслідок, Україна не виконувала значну частину зобов'язань. У цьому контексті запровадження конструктивного діалогу та ефективна координація роботи між парламентом та урядом, насамперед на основі Дорожньої карти, мають вирішальне значення для успішного виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у частині виконання міжнародних зобов'язань України щодо регуляторної діяльності.

Європейський Союз незмінно підтримує незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України. Підтримує продовження зусиль української влади з реформування українських інституцій та економіки. Це має розкрити весь потенціал Угоди про асоціацію, а також надати можливість громадянам України користуватися всіма її перевагами.

Як видно з нашого дослідження, основним завданням для України є забезпечення ефективної імплементації чинного законодавства. За це несуть відповідальність як органи законодавчої та виконавчої влади, так і бізнес. Новий склад Верховної Ради України вже показав, що може працювати швидко та на перспективу, тому маємо надію на дальшу гармонізацію та імплементацію вітчизняного законодавства із законодавством Європейського Союзу. Органи ж виконавчої влади та бізнес готові застосовувати норми гармонізованого законодавства, адже це збільшує можливості для розвитку бізнесу та держави загалом.

Ще однією міжнародною організацією, що має суттєвий вплив на державну регуляторну політику України, є Світова організація торгівлі (СОТ). Власне роль СОТ є не тільки регуляторною, але й арбітражною, адже вона полягає в регулюванні світової торгівлі товарами, послугами, інтелектуальною власністю, а також у формуванні торговельної політики країн-членів та регулюванні торговельних спорів між ними.

Конкретним завданням СОТ є регулювання світової торгівлі переважно тарифними методами при послідовному скороченні рівня імпортного мита, а також усуненні різних нетарифних бар'єрів, кількісних обмежень та інших перешкод у міжнародному обміні товарами та послугами.

Найважливіші принципи СОТ в галузі формування та реалізації регуляторної політики у сфері економіки (торгівлі) такі [267]:

— **режим найбільшого сприяння** — принцип недискримінації на митному кордоні. Будь-який з членів СОТ однаково ставиться до імпортованих товарів з будь-якого іншого держави-члена;

- **принцип національного режиму** встановлює, що країни-учасниці повинні надавати товарам іноземного походження той самий режим, що і національним товарам в сфері внутрішніх податків і зборів;
- **принцип захисту національної промисловості** припускає, що через імпорتنі тарифи в інтересах розвитку національної промисловості країни можуть здійснювати захист, засновану тільки на митних тарифах, а не інших торгово-адміністративні заходах;
- **принцип сприяння справедливій конкуренції** припускає, що СОТ прагне не допустити ведення «війни субсидій» і використання компенсаційних заходів у протекціоністських цілях;
- **спеціальні умови для країн, що розвиваються** передбачають заохочення допомоги країнам і забезпечення більш сприятливих умов доступу їх товарів на світові ринки.

В умовах членства в СОТ українські виробники отримали значні можливості для захисту своїх інтересів. Тому, передусім, увагу в цих умовах слід надавати розвитку зовнішньоторговельних відносин нашої країни з основними торговельними партнерами та міжнародними організаціями. Водночас, структуру органів державної влади в Україні ще не пристосовано для ефективного просування інтересів національних виробників на зовнішніх ринках. Тому доцільним є створення відповідних структурних підрозділів у цій сфері державного управління.

Структуру подібних відомств має бути орієнтовано насамперед на відстоювання інтересів національних виробників шляхом створення сприятливих торговельних режимів у межах багатостороннього торговельного діалогу й на захист від торговельних обмежень на зовнішніх ринках. Саме тому, в умовах членства України в СОТ та процесу європейської інтеграції доцільним є створення центрального органу виконавчої влади, який би відповідав за розроблення й стратегічну реалізацію зовнішньоекономічної і торговельної політики й координував діяльність інших державних органів у цій сфері. Цим центральним органом виконавчої влади, підпорядкованим Кабінетові Міністрів

України, має бути Міністерство зовнішньоекономічної політики та європейської інтеграції. Лише за умов розуміння потреби відстоювання інтересів національних виробників в умовах глобальної світової торгівлі й створення сучасної ефективної системи державних інституцій, що реалізують державну торговельну політику, Україна отримає користь від членства в СОТ [268].

Також цікавою є можливість використання досвіду застосування регуляторних інструментів в Європейському Союзі при проведенні реформи децентралізації в Україні. Серед таких інструментів можна зазначити і бюджетну секторальну децентралізацію, і упорядкування державних закупівель тощо [269].

Висновки до другого розділу

1. Водночас із процесами формування нормативно-правової бази державної регуляторної політики, відбуваються процеси становлення її інституційного забезпечення, тобто створення системи установ та організацій, призначенням яких є діяльність з реалізації на практиці змін державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності, закріплених правовою базою регуляторної політики. Саме тому було вирішено створити окремий державний орган, який би переймався питаннями формування та реалізації державної регуляторної політики.

2. Окремий центральний орган виконавчої влади, відповідальний за контроль (моніторинг) за формуванням та реалізацією державної регуляторної політики в різні роки називався по-різному: Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, Державна регуляторна служба України. Проте його функції залишаються незмінними майже 20 років – участь у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері підприємництва, зокрема регуляторної політики та координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробленням і реалізацією заходів щодо проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємства. У різні роки додавалися чи скасовувалися функції щодо участі у формуванні

державної політики щодо ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, захисту прав інтелектуальної власності.

3. У своїй діяльності щодо формування та реалізації державної регуляторної політики Державна регуляторна служба України спирається не тільки на власні експертні ресурси, але й широко залучає експертне середовище з тих предметних галузей, де планується запроваджувати певні регуляторні впливи (розробляти нормативно-правові акти регуляторного характеру та здійснювати реалізацію регуляторних норм, описаних в них). Тому в різні роки було створено велику кількість громадських дорадчих органів, що мають вплив на діяльність ДРСУ, зокрема формування та реалізацію регуляторної політики взагалі. До них належить Громадська колегія при ДКРПП (громадська рада при ДРС), регіональні громадські колегії на чолі з регіональними уповноваженими, Рада об'єднань підприємців України при Урядовому комітеті економічного розвитку, Рада підприємців при Кабінеті Міністрів України, бізнес-омбудсмен, координаційні ради з питань розвитку підприємництва при місцевих органах виконавчої влади тощо. Важливим завданням Державної регуляторної служби є контроль за дотриманням процедури і законності ухвалення регуляторних рішень, у тому числі й з урахуванням громадської думки та рекомендації представників бізнесу. Останнім часом значну допомогу у виконання функцій ДРС надає Офіс ефективного регулювання (BRDO) – громадська експертна організація, що опікується проблемами регуляторної політики.

4. Проведено аналіз зарубіжного досвіду здійснення регуляторної реформи та формування регуляторної політики на основі нових державноуправлінських парадигм. Визначено, що існує набір ключових компонентів, що призводять до успішних заходів регуляторної реформи, а саме: побудова ефективного механізму секторального перегляду чинного законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або поліпшення регулювання; упровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців, бюджет держави на основі аналізу витрат коштів і отриманої вигоди (очікуваного

результату (регуляторного впливу); активна участь громадськості в обговоренні нових проєктів регулювань; зменшення адміністрування через скасування або перегляд нормативно-правових актів регуляторного характеру; децентралізація в ухваленні державних рішень тощо.

5. Проведено дослідження принципів формування та реалізації регуляторної політики на прикладі регуляторних систем Канади, Сполучених Штатів Америки, Великої Британії та Китаю. Це дослідження дало змогу визначити, що в цих країнах регуляторна реформа почалася разом із реформуванням власне системи державного управління в 60-70-х роках минулого століття і за пройдений час напрацювала певні критерії, що використовуються при впровадженні нових нормативно-правових актів регуляторного характеру, а саме:

а) проблема ризику для суспільства існує, втручання уряду є доцільним, а запровадження регулювання є найкращою альтернативою;

б) громадськість брала участь у консультаціях, у розробленні і внесенні змін до регулювань та регуляторних програм;

в) сумарні вигоди від регулювань перевищують їх вартість для громадян, влади та бізнесу;

г) нормативно-правовий акт не утворює додаткових регуляторних бар'єрів і сприяє зростанню здатності економіки нагромаджувати багатство та створювати робочі місця.

д) дотримано стандартів управління регуляторним процесом, пропонуване регулювання легітимне, існує механізм моніторингу за виконанням регулювання.

6. Цікавим для України є досвід функціонування системи формування та реалізації регуляторної політики в США. Нами було визначено, що вона має доволі децентралізований характер і кожен штат може в межах своїх повноважень ухвалювати відповідні регуляторні рішення, що будуть суттєво відрізнятися в різних штатах (наприклад, обмеження щодо зонування територій). Повсюдно використовуються інформаційні системи для допомоги у підготовці

аналізу регуляторного впливу нормативно-правових актів, а також для збору рекомендацій і пропозицій від зацікавлених сторін.

7. У зв'язку з поглибленням глобалізаційних та інтеграційних міждержавних процесів особливого значення набуло наддержавне регулювання, що охоплює окремі сфери світового господарства й реалізується за допомогою міжнародних (наднаціональних) організацій (органів), а також у межах регіональних об'єднань. Об'єктами регулювання є численні зв'язки і відносини на глобальному рівні. Глобалізаційні процеси ведуть до поглиблення й уніфікації економічних інтеграційних процесів, викликаючи до життя нові форми організаційної єдності держав у цій сфері міжнародних відносин, у т.ч. за допомогою впровадження наднаціональних органів регулювання. Отже, ефективність наддержавного втручання більшою мірою залежить не від того, яку частину свого суверенітету держави-члени делегують глобальним інститутам, а від того, як всі держави дотримуються спільно вироблених правил гри не тільки у своїй зовнішньоекономічній діяльності, але й у внутрішній економічній політиці.

8. Розглянуто процеси формування та реалізації регуляторної політики в Європейському Союзі, а також зобов'язання України щодо гармонізації свого регуляторного законодавства до відповідного законодавства ЄС. Як видно з нашого дослідження, основним завданням для України є забезпечення ефективної імплементації чинного законодавства. За це несуть відповідальність як органи законодавчої та виконавчої влади, так і бізнес. Проаналізувавши положення Угоди про Асоціацію та її складової – Договору про повну та всеосяжну зону вільної торгівлі – акцентовано увагу на сферах, що мають відношення до регуляторної політики України та ЄС (з 28 сфер співпраці це мінімум 10). Органи ж виконавчої влади та бізнес готові застосовувати норми гармонізованого законодавства, адже це збільшує можливості для розвитку бізнесу та держави загалом.

9. Зроблено висновок, що за останні 20 років світова спільнота нагромадила значний досвід у сфері реформування системи державного

регулювання національної економіки. Аналіз цього досвіду дозволяє зробити кілька висновків. По-перше, хоча причини й умови початку регуляторних реформ в сфері господарювання в багатьох країнах різні, у цілому обрана стратегія та основні напрямки збігаються. По-друге, модернізацію державного регулювання національної економіки спрямовано на підвищення ефективності і результативності регуляторної діяльності державних структур у сфері господарювання, посилення їх відповідальності за впровадження неякісних, неефективних регуляторів у сфері господарської діяльності. По-третє, якщо в розвинутих країнах проводиться робота з удосконалення сформованої системи державного регулювання національної економіки, то в Україні та інших колишніх соціалістичних країнах розгортається процес формування нових інститутів і механізмів управління національною економікою на фоні глибоких економічних і політичних перетворень. По-четверте, інтенсивно розробляється концепція «нового державного регулювання», заснована на заміні бюрократичної машини гнучкими автономними організаційними структурами, що несуть відповідальність перед суспільством і розвивають партнерські відносини з приватним сектором, громадянами і громадами. По-п'яте, регуляторні реформи разом з адміністративними перетвореннями, що охопили більшість країн світу, є віддзеркаленням глобальної тенденції щодо переосмислення природи і ролі держави в житті сучасного суспільства.

Основні наукові результати, подані у другому розділі, висвітлено в працях автора [142, 167, 232, 255].

РОЗДІЛ 3.

МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

3.1. Правова та організаційна база формування державної регуляторної політики

Формування нормативно-правової бази повинно усунути наявні перешкоди в процесах формування державної регуляторної політики й сприяти в подальшому успішній їх реалізації. Для забезпечення економічного розвитку і країни, і регіону та використання потенціалу підприємницьких структур велике значення має зменшення втручання державних органів у господарську діяльність суб'єктів підприємництва та економіки в цілому при збереженні можливості управління процесами регулювання економіки.

Як видно з попереднього розділі, в Україні на урядовому рівні за останні роки проведено значну роботу щодо створення необхідного інструментарію процедури впровадження регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності, розроблено належні дерегуляційні і фільтраційні механізми, що споріднені з відповідними механізмами, які діють у розвинутих країнах світу.

Нами проведено аналіз та розподіл органів публічної влади, відповідальних за формування, здійснення та контроль за здійсненням державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в Україні (рис. 3.1).

Як видно з рисунка, на ці процеси мають вплив доволі велика кількість органів, про більшість з них і їх роль у регуляторних процесах ми і будемо говорити далі.

Перелік видів підприємницької діяльності та обмеження щодо здійснення підприємницької діяльності встановлюється Конституцією України [53], Податковим Кодексом України [270] та чинним законодавством. Умови, обсяги, сфери та порядок застосування окремих засобів державного регулювання (формування та реалізації державної регуляторної політики) визначаються Господарським кодексом України [271] та відповідним спеціалізованим

законодавством, насамперед, уже неодноразово згаданим Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [12].



Рис. 3.1. Розподіл органів влади, відповідальних за формування, здійснення та контроль за здійсненням державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності в Україні [власна розробка автора].

Для того щоб забезпечити розвиток економіки, стимулювати розвиток малого та середнього бізнесу, потрібно гарантувати реалізацію конституційного права громадян на підприємницьку діяльність на засадах непорушності права приватної власності, підтримання добросовісної конкуренції, обмеження монополізму в Україні.

Серед перших документів, спрямованих на формування нормативно-правових підвалин проведення вітчизняної регуляторної реформи, особливе місце раніше посідав Указ Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» від 03.02.1998 р. №79/98 [272]

Ним передбачалося за необхідне здійснити заходи щодо усунення обмежень, які стримують розвиток підприємницької діяльності, та щодо зменшення надмірного державного регулювання підприємницької діяльності

(далі – дерегулювання) і вважати дерегулювання одним із пріоритетних напрямів реформування державного управління економікою.

Дерегулювання повинно було забезпечуватися шляхом:

- аналізу законодавства України з питань про регулювання підприємницької діяльності з метою підготовки пропозицій щодо внесення до нього відповідних змін та доповнень;
- експертизи проєктів нормативно-правових актів з питань підприємницької діяльності щодо відповідності їх основним принципам дерегулювання;
- систематичного контролю за належним виконанням відповідних нормативно-правових актів щодо дерегулювання.

Наступним був Указ Президента України від 23 липня 1998 р. № 817 «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» [273], яким передбачалася низка обмежень для органів контролю та регуляторних органів, що мали на меті стимулювання розвитку економіки шляхом полегшення ведення господарської та підприємницької діяльності.

До них можна віднести:

- чітке визначення повноважень органів контролю щодо проведення планових та позапланових виїзних перевірок, у тому числі й обставин, що зумовлюють проведення таких перевірок:
 - а) за наслідками зустрічних перевірок виявлено факти, що свідчать про порушення суб'єктом підприємницької діяльності норм законодавства;
 - б) суб'єктом підприємницької діяльності не подано в установлений строк документи обов'язкової звітності;
 - в) виявлено недостовірність даних, заявлених у документах обов'язкової звітності;
 - г) суб'єкт підприємницької діяльності подав у встановленому порядку скаргу про порушення законодавства посадовими особами органу контролю під час проведення планової чи позапланової виїзної перевірки;

д) у разі виникнення потреби в перевірці відомостей, отриманих від особи, яка мала правові відносини з суб'єктом підприємницької діяльності, якщо суб'єкт підприємницької діяльності не надасть пояснення та їх документальні підтвердження на обов'язковий письмовий запит органу контролю впродовж трьох робочих днів від дня отримання запиту;

е) проводиться реорганізація (ліквідація) підприємства;

— обмеження видачі рішень про вилучення документів первинного обліку, зупинення операцій на рахунках в установах банків, інших фінансово-кредитних установах, а також заборону відчуження майна суб'єкта підприємницької діяльності у зв'язку з порушенням податкового, бюджетного або валютного законодавства тільки органами державної податкової служби та митними органами.

— рекомендація суб'єктам підприємницької діяльності всіх форм власності ведення журналів відвідання їх та їх структурних підрозділів представниками органів контролю з обов'язковим зазначенням у цих журналах строків та мети відвідання, посади і прізвища представника, який обов'язково ставить свій підпис у цьому журналі. Відмова представника органу контролю від підпису в журналі є підставою для недопущення його до проведення перевірки.

— установлення потреби погодження нормативно-правових актів органів контролю, що регламентують порядок проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності з уповноваженим органом щодо здійснення державної регуляторної політики;

— установлення заборони для органів, що здійснюють реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності або видають ліцензії на здійснення окремих видів підприємницької діяльності, а також видають інші дозволи, передбачені законодавством, не можуть ставити як умову реєстрації чи видачі ліцензій, інших дозволів відрахування коштів на користь будь-яких бюджетних або позабюджетних фондів, установ, підприємств, організацій чи окремих осіб.

– установлення заборони повторної сертифікації товарів (продукції), крім продуктів харчування, якість та відповідність яких підтверджено сертифікатами, що видані за межами України, згідно з міжнародними стандартами ISO та іншими міжнародними стандартами;

– установлення заборони органам виконавчої влади щодо запровадження будь-яких обмежень підприємницької діяльності, якщо повноваження на запровадження таких заборон або обмежень прямо не передбачені законодавством.

Наступним документом, що був скерований на вдосконалення регуляторної політики, став Указ Президента України «Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва» [274], у п. 1 якого, зокрема, передбачалося, що ще 2005 року Кабінет Міністрів України та місцеві органи виконавчої влади мали переглянути свої регуляторні акти за принципом дерегуляторної «гільйотини» та привести їх відповідно до принципів державної регуляторної політики.

Такий аналіз було проведено в Херсонській області на базі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування міст обласного значення і кількість НПА регуляторного характеру зменшилася на 34% [275].

Упродовж тих років державна регуляторна політика, що здійснювалася у сфері підприємництва, пройшла перші два історичні етапи: дерегулювання – здійснення заходів щодо усунення обмежень у чинних нормативно-правових актах, які стримують розвиток підприємництва, що дозволяло мобільно реагувати на потреби ринкових вимог, та впровадження єдиного підходу до унеможливлення появи неефективних, економічно недоцільних регуляторних актів із застосуванням методів економічного аналізу для пошуку найбільш оптимального варіанту формування правової бази з використанням форм діалогу державних органів з громадськістю.

Водночас доречно буде зазначити, що на той момент у цій сфері правового регулювання не існувало жодного закону, а Укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України не створювали законодавчого підґрунтя для

здійснення єдиної державної регуляторної політики ні на рівні органів виконавчої влади, ні на рівні парламенту чи органів місцевого самоврядування [276].

З 2004 року основним документом, що почав регулювати процеси формування, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики, став Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Ухвалений 2003 року (вступив у дію 2004 року), він став початком нового етапу формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні. Це період, упродовж якого на новій законодавчій базі була сформовано принципово нову прогресивну систему державного управління щодо провадження державної регуляторної політики, спрямованої на переорієнтацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування вбік недопущення зарегульованості економіки та господарської діяльності.

Початкові новели для цього Закону було перенесено із вищезгаданого Указу, однак тут уже було вказано на вирішальну роль розвитку підприємництва для економічного зростання України, визнається за необхідне проведення роботи щодо усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності і проведення заходів із дерегулювання. Згідно із цим Законом, дерегулювання визначається як сукупність дій, спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод розвитку підприємництва, що включають:

- спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності;
- скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, вимагають одержання сертифікатів і будь-яких інших дозволів на здійснення підприємницької діяльності;

- лімітування перевірок та контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва; спрощення процедури митного оформлення вантажів при здійсненні експортно-імпорتنих операцій;
- забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності.

Отже, змістом процедури дерегулювання є первинний статичний і дальший систематичний аналіз чинних регуляторних актів на предмет виявлення та скасування неефективних регуляторних дій (регуляцій) з метою усунення недоцільного державного регуляторного втручання в підприємницьку діяльність. Деретуляційну активність спрямовано, насамперед, на впорядкування масиву вже чинних регуляторних актів, і тому вона, як правило, є первинним етапом будь-якої регуляторної реформи. На цьому етапі відбувається коригування нормативно-правових та організаційно-інституційних умов у напрямку скасування всіх елементів, які не відповідають духу регуляторної реформи, що впроваджується.

Запровадження лише заходів із дерегулювання, що мають систематизувати чинну нормативну базу, не спроможне кардинально змінити умови ведення підприємницької діяльності на краще. У зв'язку з цим, окрім статичних деретуляційних процесів, важливим компонентом державної регуляторної політики у сфері підприємництва є вбудова в процес підготовки і впровадження регуляторних актів «фільтраційного» механізму, призначенням якого є, по-перше, контроль за нормотворчим процесом державних органів влади і, по-друге, забезпечення відсіву неефективних регуляторних актів, що є джерелом виникнення регуляторних бар'єрів ведення підприємницької діяльності.

Саме такий зміст мали положення Указу Президента України «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» [277] №89 від 22.01.2000 р., а також ухвалені на його підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проєктів регуляторних актів» від

6.05.2000 р. №767 [278] і «Про затвердження Положення про порядок підготовки проєктів регуляторних актів» від 31.07.2000 р. № 1182 [279].

Як вже неодноразово зазначалося, важливим досягненням на шляху впровадження регуляторної політики в Україні стало розроблення та ухвалення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [12], у якому було систематизовано, узагальнено та закріплено основні принципові положення перебігу регуляторних процесів у країні. Зупинимося на розгляді ключових моментів означеного Закону.

Структуру вищезазначеного Закону складає дев'ять розділів. Предметом першого розділу Закону є базові положення регуляторної політики країни, зокрема:

1. Визначення термінів, що є ґрунтовними в регламентації регуляторних процесів. Зокрема, першою статтею Закону визначаються терміни «державна регуляторна політика», «регуляторний акт», «регуляторний орган», «регуляторна діяльність», «аналіз регуляторного впливу» тощо.

2. Сфера дії Закону, надається перелік нормативних актів регуляторного характеру, на які не поширюється дія положень Закону. До таких нормативних актів, зокрема, належать постанови Верховної Ради України, низка актів Національного банку України, санітарних норм, державних норм і правил містобудування, державних норм і правил пожежної безпеки, нормативних актів про охорону праці тощо.

3. Принципи державної регуляторної політики, тобто доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки.

4. Забезпечення здійснення державної регуляторної політики, що містить такі механізми, як, зокрема, встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів; планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів; перегляд регуляторних актів, систематизацію регуляторних актів; оприлюднення інформації про регуляторну діяльність тощо.

5. Права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики.

Окрім того, в першому розділі Закону регламентується порядок проходження та правила здійснення основних процесів регуляторної діяльності:

- підготовка аналізу регуляторного акта,
- оприлюднення проєктів регуляторних актів із метою отримання зауважень і пропозицій,
- відстеження результативності регуляторних актів,
- перегляд регуляторних актів,
- офіційне оприлюднення регуляторних актів та спосіб оприлюднення документів, підготовлених у процесі здійснення регуляторної діяльності.

У розділах II-IV та розділі VI встановлюються основні положення порядку здійснення державної регуляторної політики органами законодавчої і виконавчої влади України та Автономної республіки Крим, а також особливості проведення регуляторних процедур посадовими особами місцевого самоврядування.

Положення розділу V визначають повноваження спеціально уповноваженого органу щодо здійснення державної регуляторної політики. У прикінцевих положеннях міститься основа регламенту впровадження в дію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Розділ VII визначає особливості здійснення регуляторної діяльності щодо положень нормативних документів, а також особливості здійснення регуляторної діяльності в умовах воєнного, надзвичайного стану та оголошення зони надзвичайної екологічної ситуації. В останньому разі визначається, що регуляторна діяльність у цих умовах може здійснюватися з урахуванням обмежень прав і свобод людини і громадянина, проте відповідно до Конституції України, Закону України «Про правовий режим воєнного стану», Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» та Закону України «Про зону надзвичайної екологічної ситуації».

Розділ VIII визначає, що відповідальність за порушення порядку регуляторної діяльності несуть керівники і посадові особи регуляторних органів за порушення вимог законодавства у сфері державної регуляторної політики у порядку, встановленому законом.

У прикінцевих положеннях (розділ IX) уточнюється дата набрання чинності цим Законом України, а також встановлюються зобов'язання для Кабінет Міністрів України, Національного банку України та інших регуляторних органів щодо запровадження норм закону у дію.

Слід наголосити, що ухвалення такого закону є унікальним явищем серед країн СНД, і такий крок законодавчої ініціативи високо оцінюється аналітиками та експертами.

Далі розглянемо, якою ж є роль управлінських процедур. Процедури за умови їх раціональності і точного дотримання на практиці створюють усталений та чіткий порядок управлінської діяльності. Досконала, процедура передбачає здійснення органом управління таких дій та «включення» до процесу таких його учасників, які справді є необхідними та достатніми для правильного і законного вирішення справ. Цим забезпечується ефективність управління – досягнення оптимального результату за мінімальних затратах сил, часу і засобів.

Управлінські процедури покликані створювати умови, які дають змогу своєчасно виявляти проблеми, що потребують розв'язання, і гарантують повноту, всебічність та об'єктивність аналізу інформації, потрібної для ухвалення управлінських рішень. Продумані процедури сприяють упровадженню наукових досягнень та практичних напрацювань в державно-управлінську практику. Наприклад, як ми вже зазначали раніше, з метою підвищення наукової обґрунтованості управлінських рішень слід застосовувати процедури, що передбачають участь наукових установ та практиків від бізнес-структур у розробленні проєктів нормативно-правових актів, що носять регуляторний характер та запроваджують регуляторні рішення.

Етимологічно слово «форма» (від латин. *forma* – зовнішній вигляд) – зовнішній вияв, зовнішнє вираження. У дослідженнях форми управлінської діяльності визначаються як [280]:

- способи вираження змісту цієї діяльності;
- способи здійснення, виявлення методів управління;
- зовнішнє практичне втілення функцій управління в конкретних діях;
- організаційно-правове вираження конкретних однорідних дій апарату державного управління;
- виокремлення у самостійні групи споріднених за характером однакових чи схожих у своєму зовнішньому вираженні дій;
- системи внутрішньо поєднаних способів здійснення функцій державного управління;
- зовнішнє практичне виявлення управлінської діяльності в конкретних діях;
- дії суб'єктів управління, що мають відповідне зовнішнє виявлення;
- зовнішнє виявлення управлінської діяльності; зовнішнє виявлення; управлінського впливу тощо.

Різноманітними є найменування конкретних форм управлінської діяльності. За класифікацією у різних комбінаціях називають такі види, що стосуються формування та здійснення державної регуляторної політики:

- видання нормативних актів управління та їх застосування;
- встановлення та застосування норм права;
- організаційна робота та проведення організаційних заходів;
- заходи безпосереднього стимулювання чи примусу.

Деякі автори звужують форми управлінської діяльності лише до актів (правових-неправових). На нашу думку, таке обмеження суттєво звужує зазначену наукову категорію і не відбиває її багатогранності, що є набагато ширшою ніж лише запропонований юридичний підхід. Зокрема, під формою слід розуміти не тільки внутрішню структуру змісту, а й її зовнішню межу: спосіб,

вид здійснення, виявлення і вираження змісту, зовнішнє вираження змісту, взаємодію із зовнішнім середовищем тощо.

Зважаючи на вищесказане та практику державного управління, можна зробити висновок: форма вираження змісту управлінської діяльності – це встановлення правових норм; застосування таких норм; організаційна робота; здійснення матеріально-технічних операцій.

Перші дві форми знаходять своє вираження через акти державного управління, що уособлюють правову форму виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади та посадових осіб. Неправові форми управлінської діяльності, навпаки, зводяться до здійснення таких управлінських дій, що безпосередньо не пов'язані з виданням актів управління.

Таким чином, перша і друга форми пов'язані зі здійсненням державно-владних повноважень. Однак, якщо у першому разі йдеться про більш повну юридичну регламентацію, яка нерідко набуває значення юридичного факту, то форми, що віднесені до другої групи, хоча також пов'язані з компетенцією органу управління (посадової особи), проте ці повноваження проявляються не в прямій юридичній формі, а опосередковано – через позаправові засоби, і лише їх передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані.

Підсумовуючи, виокремимо такі види форм управлінської діяльності [281] і розглянемо їх далі:

- нормативно-правова;
- ненормативно-правова;
- організаційна.

Нормативно-правова форма

Видання правових актів, що встановлюють відповідні правила поведінки або спрямовані на вирішення якоїсь конкретної проблеми, є нормативно-правовою формою управлінської діяльності. Ця форма реалізується через видання нормативно-правових актів [282].

Нормативно-правовий акт – це офіційний письмовий документ, ухвалений чи виданий уповноваженим на це суб'єктом нормотворення у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, що спрямований на регулювання суспільних відносин, містить нормативні приписи (має неперсоніфікований характер, розрахований на багаторазове застосування, і його дія не вичерпується одноразовим виконанням). Таким чином, нормативно-правові акти відповідають на питання: що і як необхідно робити, нерідко пов'язуючи дії кількох учасників виконання поставленого завдання.

Нормативно-правові акти видаються Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами; управліннями, відділами, іншими структурними підрозділами обласних, Київської і Севастопольської міських, районних державних адміністрацій.

Підставами для ухвалення нормативно-правових документів є [283]:

1. Конституція і закони України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення та постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

2. провадження виконавчої і розпорядчої діяльності з метою виконання органом, що видає нормативний акт, покладених на нього завдань і функцій.

Нормативно-правові акти повинні відповідати Конституції та чинному законодавству, а також узгоджуватися з раніше ухваленими актами з питань, що регламентуються актом, і викладатися згідно з Українським правописом. Крім того, нормативно-правові акти, що видаються міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, відділами, управліннями, іншими структурними підрозділами обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, що зачіпають соціально-економічні, політичні, особисті та інші права, свободи й законні інтереси громадян, проголошені й гарантовані Конституцією та законами України, встановлюють новий або змінюють, доповнюють чи скасовують

організаційно-правовий механізм їх реалізації або мають міжвідомчий характер, тобто є обов'язковими для інших міністерств, органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що не належать до сфери управління органу, який видав нормативний акт та незалежно від форм власності підлягають обов'язковій державній реєстрації. Державна реєстрація здійснюється шляхом проведення правової експертизи нормативно-правового акта Міністерством юстиції України.

Отже, застосовуючи категорію «правовий механізм» в державноуправлінських дослідженнях, слід вести мову про різнобічні та водночас конкретні прояви впорядкування відповідної сфери суспільних відносин. Це, насамперед, питання застосування принципу верховенства права, нормативних засад становлення правової держави та сучасного державного управління, юридичної сили нормативно-правових актів, співвідношення права та політики, статичної та динаміки правового регулювання тощо. На такій основі видається можливим аргументовано проаналізувати повноваження відповідальних посадових осіб, права і обов'язки учасників управлінської взаємодії, зокрема у сфері захисту прав і свобод людини [284].

Невід'ємним компонентом популярної на сьогодні концепції «розумного регулювання» (smart regulation) вважається процес так званого «спрощення» законодавства, тобто ухвалення більш зрозумілих та придатних для використання нормативно-правових актів. При цьому визначаються і методи вдосконалення процесу законотворчості, зокрема практика правових експериментів, оцінка чинного законодавства, створення єдиних інформаційно-аналітичних баз даних для полегшення доступу громадськості до проєктів та нормативних актів.

Можна сказати, що в Україні створено достатньо інформативну базу законопроєктів на сайті Верховної Ради України [285], проте на сайті Кабінету Міністрів України розділ, присвячений саме регуляторній діяльності, – відсутній. Мотивація цього полягає в тому, що майже кожен центральний орган виконавчої влади (міністерство, служба, агентство тощо) на своїх сайтах

розміщують відповідні розділи, а узагальнення інформації по всім органам виконавчої влади здійснює Державна регуляторна служба України у відповідних розділах «Регуляторна політика» [286] та «Дерегуляція» [287].

Докладніше регуляторну діяльність Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Національного банку України та органів місцевого самоврядування ми розглянемо в наступних розділах.

Ненормативно-правова форма

Якщо суттю першої форми управлінської діяльності є встановлення норм права, відповідно до наданої компетенції органу виконавчої влади (посадової особи), то ненормативно-правова форма зводиться до застосування цих норм, для чого видаються відповідні акти застосування права та здійснюються інші юридично значущі дії. Вона, як і перша, належить до правової форми, знаходячи своє вираження в актах державного управління, хоча на відміну від першої, ці акти мають ненормативний характер як загального, так й індивідуального значення.

Органи виконавчої влади можуть здійснювати такі юридичні дії, що носять регуляторний характер [288]:

Ліцензування (надання права): на зайняття окремими видами підприємницької діяльності; банківської; з надання фінансових послуг; зовнішньоекономічної; телекомунікацій; електроенергетики та використання ядерної енергії; освіти, інтелектуальної власності; виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами.

Ліцензування є своєрідним дозволом держави в особі її органів на певні дії суб'єктів господарювання у різних сферах підприємницької діяльності. Він полягає у видачі, переоформленні та анулюванні ліцензій на надання послуг та контроль за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов.

Акредитація закладів вищої освіти; атестація підприємств, робочих місць, судових експертів; сертифікація товарів, робіт і послуг.

Дозвільні процедури: щодо введення в експлуатацію нових і реконструйованих виробничих та інших об'єктів (малих архітектурних форм, офісів, торговельних, виробничих та соціально-побутових приміщень тощо) та можливості початку здійснення діяльності на цих об'єктах; на розміщення реклами; на придбання, зберігання, носіння і перевезення зброї.

Реєстрація з веденням реєстрів: суб'єктів підприємницької діяльності; актів громадянського стану; авто-, мото-, транспортних та плавучих засобів.

Легалізація суб'єктів: легалізація об'єднань громадян, недержавних організацій.

Легалізація актів: консульська легалізація документів; нострифікація – визнання дипломів, виданих в інших країнах; верифікація – встановлення вірогідності сертифікатів про походження товарів з України.

Соціальні управлінські послуги (напр., призначення субсидій, пенсій) – комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їхньої життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Поряд із названими, до цієї форми також відносять: установлення різноманітних загальнообов'язкових правил; укладання цивільно-правових договорів; подання обов'язкових звітів; застосування економічних санкцій, заходів адміністративного примусу до порушників юридичних заборон галузевого, відомчого характеру; участь органів влади як позивачів чи відповідачів у судах.

Більше про механізми та інструменти формування та здійснення регуляторної політики ми розкажемо в наступному параграфі.

Організаційна форма

Наукова література містить різні підходи до визначення категорії «державне регулювання», що відрізняються залежно від об'єктів регулювального впливу та його спрямованості, призначення, строковості тощо.

Як зазначає М. Онищук [289], систематизація цих методів може виглядати таким чином:

а) за функціональним змістом методи регулювання розглядають з позиції віддзеркалення вимог законів управління, специфіки державноуправлінських відносин, принципів управління, об'єктивних закономірностей, у розкритті яких реалізується метод. За цим підходом можна визначити такі групи регуляторних методів: адміністративні (організаційно-розпорядчі), економічні, правові, соціально-психологічні;

б) за спрямованістю впливу методи регулювання розглядаються залежно від джерела (чи рівня) та за об'єктом керівного (регуляторного) впливу. Відповідно розрізняють три групи методів: орієнтовані на загальнодержавний рівень; різноманітні структури (галузі, сфери, регіони, установи, організації тощо); окремих працівників. Ми також пропонуємо додати сюди наддержавний рівень (рівень міжнародних організацій та міждержавних відносин) регулювання економічних (господарських) відносин.

в) за організаційними формами методи регулювання реалізуються в різних видах: тип впливу (акт, норма, стандарт); спосіб здійснення впливу (одноосібний, колективний, колегіальний); часова характеристика впливу (разові та періодичні, тактичні та стратегічні, короткотермінові та довготермінові); особливості впливу (виправляти результати або запобігати їм, активно втручатися чи очікувати). Регуляторні методи можуть використовувати всі запропоновані організаційні форми;

г) за характером регуляторного впливу методи бувають прямої чи непрямой дії. До першої групи належать методи правового регулювання, публічного адміністрування, що передбачають досягнення конкретного результату. Непрямий вплив (демократизація, оптимізація управління, оподаткування тощо)

передбачає створення сукупності умов для досягнення кінцевих результатів. Для регуляторних методів якнайкраще підходять методи непрямого впливу, а методи прямого впливу доцільно використовувати тільки у випадках неспроможності або неефективності прямих методів регулювання;

г) за механізмом впливу на людину, її свідомість і поведінку: позитивні (стимулювання) та негативні (примус). При цьому слід зазначити, що сучасна філософія державного управління за основу впливу на людей покладає не примус, а позитивні регулятори, побудовані на врахуванні психологічних особливостей людини. Застосування стимулювальної методики вимагає неабиякого вміння, наполегливості, розуміння людської природи та розвинутих здібностей спонукати виконавців до вищого рівня напруження сил, досягнення оптимальних результатів праці.

За масштабами впливу державне регулювання може бути загальноекономічне, галузеве, міжгалузеве, спрямоване на розв'язання проблем локального, регіонального, національного й глобального значення [290].

За формами регулювання розрізняють загальне і спеціальне, короткострокове й довгострокове.

Ураховуючи складність і багатовимірність способів і прийомів управління під час їх теоретичного розроблення та впровадження в практику, слід використовувати загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Як уже зазначалося, управлінська наука використовує і певною мірою інтегрує нагромаджені іншими науками методи: аналіз і синтез, прогнозування, порівняльний аналіз, планування, моделювання, статистичне та економіко-математичне програмування тощо.

Поряд з ними існують спеціальні (специфічні) методи, прийоми, дослідження. Залежно від того, які методи управління застосовуються, використовуються відповідні теорії та практики із суміжних галузей наукового пізнання. Наприклад, в економічних методах застосовуються лінійне та динамічне програмування, статистика та теорія ймовірностей, в організаційно-

розпорядчих – аналіз систем, організаційне регламентування, організаційне нормування, організаційне проєктування [291].

При використанні методів державного управління, а особливо при реалізації політики державного регулювання різних сфер суспільно-економічного життя країни, важливо дотримуватися принципів системного підходу.

Системний підхід до розуміння механізмів державного управління базується на діалектичній єдності управління як складної системи та неможливості жорсткого відособлення механізмів від управління в цілому (адже останньому іманентно властивий так званий «діяльнісний» чи функціональний аспект, який, на відміну від «механізму держави», відзначається не статичними, а динамічними характеристиками). Доцільність застосування такого підходу підкріплюється низкою аргументів. Це, передусім, наведений вище чинник системності, а також недоліки обмеження механізмів лише «методами» чи «впливом на чинники» (зокрема, виведенням за межі аналізу емпіричної складової управлінського процесу). Водночас це, звичайно, не заперечує доцільності часткового відокремлення компонентів цілого, що першочергово пояснюється саме потребою аналізу механізмів державного управління як єдиної системи, що не може існувати без певного структурного відособлення [292].

Застосування системного підходу наближає нас до поставленої мети найоптимальнішим шляхом, при цьому потрібно враховувати інтереси всіх зацікавлених сторін або сторін, на яких скероване регулювання [293].

Причому, ураховуючи ці інтереси, слід відслідковувати не тільки прямі впливи, але й опосередковані. Наприклад, при піднятті ставок єдиного податку до позитивних наслідків слід віднести зростання надходжень до бюджету та можливість підвищення соціальної допомоги незахищеним верствам населення в короткостроковій перспективі. У той же час таке зростання може призвести до зменшення кількості робочих місць і, як наслідок, – зростання соціальної напруженості (у довгостроковій перспективі).

Слід зазначити, що функціональні зміни апарату державного управління, що визначаються принципово новими підходами до державної організації суспільства, у цілому знаходять своє вираження в поступовій заміні чисто адміністративних методів управління механізмами координаційного, забезпечувального та контрольного впливу. Державне управління, а, відповідно, й методи державного управління втрачають характер безпосереднього адміністративно-управлінського впливу, усе більше трансформуючись у площину:

- організації взаємодії відповідних суб'єктів господарської чи іншої суспільної діяльності;
- створення умов для забезпечення реалізації нормативної моделі функціонування відповідних підсистем і об'єктів управління;
- контролю та моніторингу нормативно встановлених параметрів такої діяльності.

Адміністративні методи управління або, як ще їх називають, організаційно-розпорядчі, торкаються всіх відносин у сфері державного управління, у тому числі й регуляторної політики. Зазначимо, що поняття «організаційно-розпорядчі» є ширшим, оскільки адміністративні методи базуються лише на застосуванні нормативних актів (розпоряджень, наказів, постанов органів виконавчої влади), тоді як організаційно-розпорядчі методи охоплюють усю сутність організаційної складової механізму державного управління [294].

За будь-яких форм державного устрою, організації виконавчої влади, економічних відносин, адміністративне розпорядництво є необхідною складовою здійснення державного управління, навіть більше – без нього воно просто неможливе.

Адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи полягають у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за посередництвом владно-розпорядчих вказівок і організаційно-структурних упорядкувань. Як уже зазначалося, організаційні і розпорядчі методи управління є методами прямої дії, оскільки

мають директивний, обов'язковий характер. Вони ґрунтуються на таких управлінських відносинах, як дисципліна, відповідальність, влада, примус.

Якщо організаційні методи, як правило, базуються на типових ситуаціях, то розпорядчі – більшою мірою зорієнтовано на конкретні, що склались у певний момент чи прогножуються в майбутньому. У практичних умовах розпорядчі методи, як правило, ґрунтуються на правилах і нормах, що вироблені в процесі здійснення організаційних методів.

Адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи включають комплекс організаційних впливів на різних рівнях управління і в різних формах їх виявлення. Тому можна зробити таке визначення: адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи – це сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління [295].

Характерними особливостями адміністративних методів державного управління є такі:

- прямий вплив на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав і обов'язків);
- односторонній вибір суб'єктом управління головної мети діяльності, завдань управлінського процесу, порядку, термінів їх виконання об'єктом, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;
- юридична обов'язковість актів управління (постанов, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може спричинити не лише адміністративну чи дисциплінарну відповідальність, але й навіть кримінальну.

Виходячи із підзаконного характеру організаційно-розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, ефективного застосування адміністративного методу досягається лише шляхом дотримання принципу законності в державному управлінні. Це означає, що найбільш важливі державноуправлінські відносини повинні бути врегульовані законами, а нормативно-правові акти, що є

вираженням адміністративних засобів впливу на управлінські об'єкти, повинні ґрунтуватися на чинному законодавстві та відповідати йому [296].

Адміністративні методи управління ще класифікують за джерелами впливу, виокремлюючи способи організаційного впливу першого, другого та наступних рівнів управління. Практична діяльність показує, що кожен рівень системи виконавчої влади характеризується своїми особливостями організаційного впливу, виокремлюючи ті з них, що є найбільш ефективними для відповідного рівня.

На вищих рівнях системи органів виконавчої влади переважають регламентаційні та нормативні засоби організаційного впливу. На нижчих рівнях на передній план виходять розпорядчі методи, покликані регулювати та підтримувати повсякденну управлінську діяльність. Така диференціація інструментів організаційного впливу за рівнями системи виконавчої влади є закономірною, оскільки вона віддзеркалює обсяг повноважень, якими наділено керівників того чи іншого рангу, правове становище відповідного рівня управління, специфіку управління, його функціональний зміст на певному щаблі державного управління [70].

Обґрунтована диференціація адміністративних методів державного управління за рівнями управлінської системи відіграє важливу роль для державного управління як науки та сприяє найбільш повному врахуванню організаційних відносин у соціальній системі. І, навпаки, застосування цієї групи методів із порушенням положення рангу управління в ієрархії структури виконавчої влади може призвести до порушення управлінських процесів. Прикладом такої ситуації може бути намагання сконцентрувати на вищих рівнях державного управління в роки переважання командно-адміністративної системи розпорядницьку діяльність з поточного регулювання діяльності організацій, установ і підприємств [297].

Особливе значення адміністративні (організаційно-розпорядчі) методи мають у період становлення ринкової економіки, проведення адміністративної реформи в Україні. На цьому етапі слід сформувати нові управлінські структури,

регламентувати їх діяльність, визначити раціональне співвідношення між усіма групами методів відповідно до рекомендацій сучасної науки та практики державного управління.

Розпорядчий вплив за терміном дії може мати довготривалий (стратегічний), середньотривалий (тактичний) і короткотерміновий (оперативний) характер [298]. При цьому розпорядчий вплив здійснюється в різноманітних формах, що дає змогу підтримувати стабільність системи органів виконавчої влади та усувати відхилення в діяльності її складових. Відповідно, ефективність використання розпорядчих методів є однією з найважливіших проблем управління [299]. Практика державного управління показує таку належність: чим вищий рівень (якість) організації праці та управління, тим менше видається письмових актів розпорядчого характеру.

Саме тому ефективне формування і запровадження адміністративно-організаційних дій (механізмів) у діяльність органів публічної влади означає, що чим важливіший вплив управлінських рішень, тим вищим повинен бути рівень ухвалення цих рішень. Тобто державноуправлінські рішення, що впливають на державу в цілому або регулюють діяльність певних галузей (сфер управління) повинні бути врегульовані законами, а нормативно-правові акти, що є вираженням адміністративних засобів впливу на менші об'єкти управління, повинні ґрунтуватися на чинному законодавстві та відповідати йому.

Як вже згадувалося раніше, суб'єкти та об'єкти управління постійно впливають один на одного через процеси управлінської діяльності. Однак, публічне управління, на відміну від бізнес-управління, повинно керуватися виключно відповідним нормативно-правовим забезпеченням, що діє на момент управління. Саме тому, при створенні нових нормативно-правових актів чи вдосконаленні вже чинних існує нагальна потреба в оцінці впливу цих НПА не тільки на безпосередні об'єкти впливу (бізнес чи суспільство), але й на суб'єкти управління (різні гілки влади, органи місцевого самоврядування) [300].

3.2. Соціально-економічні та організаційно-правові механізми та інструменти державної регуляторної політики

Об'єктами регуляторного впливу є як суб'єкт регулювання (публічного управління), так і об'єкт регулювання (інший суб'єкт публічного управління або суб'єкт господарської діяльності), а також частково зовнішнє середовище. Такий вплив на суб'єкт управління полягає в заміні його функцій, структури, організації управлінської праці, визначенні чи зміні прав, обов'язків тощо. Вплив на суб'єкт управління зумовлює відповідний вплив і на об'єкт управління, оскільки ці дві підсистеми перебувають у нерозривному зв'язку. Суб'єкт управління здійснює самостійний організаційний вплив на об'єкт шляхом установлення режиму функціонування останнього.

За будь-яких форм державного устрою, організації взаємодії різних гілок влади, соціально-економічних відносин, адміністративно-організаційні механізми є необхідною складовою здійснення державного управління. Вони є складовою системи управління і полягають у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за допомогою управлінських впливів і організаційно-структурних змін через систему зв'язку для обміну інформацією (рис. 3.2). При цьому керований об'єкт може приймати різні стани в деяких властивих для нього межах. Ці впливи є прямими діями, оскільки мають директивний, обов'язковий характер [301].



Рис. 3.2. Загальна структура системи взаємодії у процесі формування регуляторної політики з погляду системного підходу [власна розробка автора].

Існуючи в просторі і часі, система регулювання взаємодіє з навколишнім світом, складовою якого вона є. Зміна стану зовнішнього середовища впливає на всі елементи цієї системи. Своєю чергою, регуляторна система може впливати на стан зовнішнього середовища. Метою регулювання в цьому разі є або підтримання заданих значень деяких параметрів системи при різних станах зовнішнього середовища, або виконання системою заданої програми дій. До першого типу належать соціально-економічні механізми регуляторної політики, а до другого типу – організаційно-правові механізми ДРП. При цьому організаційно-правові механізми формування ДРП включають комплекс організаційних впливів на різних рівнях управління і в різних формах їх виявлення.

Дію та вплив організаційно-правових механізмів можна достатньо чітко визначити, причому не тільки в якісному, але й у кількісному виразі [302]. Оцінка впливу повинна використовуватися для поліпшення соціально-економічного розвитку держави чи регіону через підвищення якості рішень, які ухвалюються, та інструментів політики (у більшості випадків сюди належать саме НПА). Насамперед оцінка впливу – це прогноз можливих розвитків тієї чи іншої ситуації через застосування відповідних механізмів та інструментів державного регулювання ринкових відносин.

Оцінку інструментів впливу відповідно до чинного законодавства потрібно проводити кожен раз, коли ухвалюються чи змінюються норми, якими передбачається суттєво змінити (підвищити чи понизити) витрати/вигоди як суб'єктів підприємницької діяльності, так і суспільства та держави в цілому, тобто при застосуванні тих або інших організаційно-правових чи соціально-економічних впливів. Прикладами таких інструментів можна вважати, наприклад, ухвалення податкового кодексу, застосування нових форм ліцензування певних видів діяльності, запровадження для населення субсидій з наступним відшкодуванням затрат через державний та місцевий бюджети тощо.

При розробленні оцінок впливу слід ураховувати таке:

- наявність різних альтернативних шляхів досягнення тієї чи іншої мети регулювання, можливі позитивні та негативні наслідки від запровадження відповідних альтернатив;

- потреба проведення моніторингу суспільних очікувань від запровадження тих чи інших механізмів регулювання;

- для вже чинних механізмів регулювання проведення моніторингу досягнення мети регулювання, якості адміністрування та реакції відповідних суспільних груп, на які було скеровано регулювання.

Відповідно до зазначених критеріїв слід чітко розуміти, що існує пряма залежність важливості регуляторного механізму (інструменту формування регуляторної політики) та ресурсної залежності під час аналізу та синтезу відповідних змін. Чим сильніше регулятор впливає на суб'єкт регулювання, тим складнішою буде процедура оцінки регуляторного впливу і тим більше часу та ресурсів вона поглине. Крім того, якщо підготовка оцінки впливу малозначущого інструменту може здійснюватися особою, яка не має спеціальної підготовки і діє тільки в межах посадових інструкцій, то оцінка більш важливого інструменту повинна проводитися особами, які мають спеціальну підготовку, добре орієнтуються в предметній галузі, ознайомлені з особливостями застосування кількісних і якісних показників ефективності.

Принагідно слід зазначити, що відсутність досконалої, адекватної системи виміру та оцінювання ефективності управлінських рішень, як засвідчила практика майже трьох десятиліть функціонування України як незалежної держави, призводить до анархії й хаосу в державному управлінні загалом та ухваленні регуляторних управлінських рішень зокрема.

На думку І. Лопушинського та С. Набоки, система виміру та оцінювання ефективності таких має складатися з таких підсистем:

- формування критеріїв оцінювання;
- формування показників оцінювання;
- конкретизація міри оцінювання.
- встановлення повноважень і відповідальності суб'єктів оцінювання;

– формування механізму оцінювання.

Критеріями оцінювання є правові, економічні, соціальні, екологічні, політичні, інформаційні та інші. Кожен критерій має свої показники, кожен показник – свою міру оцінювання. Є абсолютна та відносна міра оцінювання, кількісна і якісна. Крім того, мірою оцінювання є максимум кількісних та якісних характеристик, мінімум, стандарт і факт. Наприклад, правовий критерій має показник оцінки – відповідність законодавству України. Мірою оцінювання є терміни «відповідає», «не відповідає» [303].

Обґрунтована диференціація методів державного регулювання процесів управління відіграє важливу роль для державного управління як науки та сприяє найбільш повному врахуванню організаційних відносин у соціальній системі. І, навпаки, застосування цієї групи методів із порушенням положення рангу управління в ієрархії структури виконавчої влади може призвести до порушення управлінських процесів [304]. Також недостатньо уваги надається питанням дерегулювання процесів та процедур, що складають той фундамент, на якому функціонує все бізнес-середовище. Такий стан речей призводить до ухвалення управлінських рішень низької якості на різних рівнях державного управління – від державного до регіонального та рівня територіальних громад [305].

Погоджуючись із цим, зазначимо, що правильне використання соціально-економічних та організаційно-правових методів для формування механізмів регуляторної політики на державному, регіональному та місцевому рівні має суттєве значення для вдосконалення управління в цілому, підвищує ефективність діяльності органів публічної влади, оперативність і своєчасність управлінських рішень, гнучкість управління.

На основі розглянутих механізмів, нами зроблено висновок, що в розвинутих державах нагромаджено достатньо досвіду щодо механізмів формування ДРП з урахуванням процесів та процедур розроблення й ухвалення регуляторних актів. Регуляторна політика у сфері господарської діяльності, що заснована на єдиних правилах і впроваджується в Україні з 2003 року, відповідає принципам, що напрацьовано та перевірено світовою практикою. У нашій

державі розроблено дерегуляційні та фільтраційні механізми, що є аналогами відповідних механізмів, які діють у розвинутих країнах світу. Головним критерієм ефективності ДРП повинна стати своєчасна нейтралізація і випередження виникнення штучно створених регуляторних проблем, що перешкоджають розвитку вітчизняної економіки.

Регуляторна політика повинна стати тим методологічним інструментом публічного управління, за допомогою якого в державі буде досягнуто сприятливих соціально-економічних та організаційно-правових умов рівноправної та продуктивної взаємодії на терені суспільних відносин усіх зацікавлених у цьому суб'єктів – індивіду, громадськості, бізнесу і влади.

Реформування економіки України потребує здійснення переходу від переважно адміністративних (організаційно-правових) до економічних (соціально-економічних) методів управління на всіх рівнях та активізації людського чинника. Економічні методи зорієнтовано на досягнення поставлених цілей за допомогою властивих управлінню економічних засобів та стимулів, що впливають на економічні інтереси працівників [306]. У той же час, повністю позбавитися організаційно-правових механізмів та інструментів не має можливості, адже саме через них запроваджуються у дію економічні.

Лише в абсолютно стабільній економічній системі, у якій відсутні збурення або впливи (у тому числі й розвиток) теоретично може бути відсутнє зовнішнє, відносно цієї економічної системи, регулювання, натомість у ній діють лише закони саморегуляції. Проте такі системи світовій практиці невідомі.

Як згадувалося раніше, у високорозвинених економіках ринок, що визначає цінові, ресурсні, трудові та товарні параметри розвитку, взаємодіє із економічною системою через систему державного регулювання як засобу досягнення оптимально справедливого розподілу суспільних благ (коштів, товарів, послуг) шляхом формування та реалізації регуляторної політики.

Цей регуляторний вплив може реалізуватися різними механізмами, інструментами та методами в різних сферах управління, наприклад:

- через власність держави на певні підприємства й управління ними (наприклад, оборонні, паливно-енергетичні, фармацевтичні);
- через діяльність окремих важливих для держави підприємств (атомні станції, підприємства оборонної промисловості);
- через стимулювання наукових досліджень, нових технологій, освоєння космосу;
- через перерозподіл доходів на користь малозабезпечених верств населення;
- через запровадження фіскальної і монетарної політики з метою забезпечення економічного зростання, пом'якшення ділових циклів економіки.

Таким чином, без широкомасштабного втручання держави в економіку в усіх сферах суспільного відтворення (у безпосередньому виробництві, обміні, розподілі та споживанні) економічна ринкова система не змогла б існувати. Водночас роль держави у розвитку економіки має оцінюватися за рівнем забезпечення державою внутрішніх та зовнішніх умов сталого розвитку економіки. При цьому не слід забувати, що хоч це забезпечення і передбачає регуляторне втручання, проте воно повинно бути доцільним і ефективним.

Тобто, держава повинна виступати ключовим чинником у створенні екосистеми, сприятливої для підприємницької діяльності. Держава, не втручаючись безпосередньо в діяльність суб'єктів господарювання, повинна управляти ринковою економічною системою і підтримувати її чи стримувати негативні тенденції через відповідні регуляторні впливи.

Таким чином, на нашу думку, система державного регулювання економіки включає в себе підсистему формування та реалізації державної регуляторної політики заходами законодавчого, виконавчого і контрольного характеру, що здійснюються відповідними регуляторними органами за сприяння громадських організацій (громадян, бізнесу, саморегулювальних громадських організацій та об'єднань).

Сучасному перехідному суспільству властиві об'єктивні економічні інтереси, використання яких має велике значення для прискорення

інтенсифікації економіки країни. Вони широко використовуються в процесі управління виробничими процесами, розподілі суспільного продукту і національного доходу на основі державних цільових комплексних програм соціально-економічного розвитку та економічних стимулів.

Ринкове регулювання впливає на стан будь-якої сфери управління (виробництва, туризму, сфери послуг тощо) за допомогою об'єктивних ринкових законів та закономірностей, таких як конкуренція, закони попиту й пропозиції, динаміка ринкових цін, закон вартості тощо. Цей вплив відбувається в умовах інституційних меж і концепцій, характерних для ринкових відносин: приватної власності, свободи підприємництва і вибору, конкуренції і особистої зацікавленості.

Регулювання виробництва лише ринковими методами, які націлені на отримання якомога більших прибутків, зумовлює порушення рівноваги в соціальній, економічній та екологічній системах та призводить до небажаних змін усередині економічної системи, що не відповідає принципам сталості. У зв'язку з цим особливої ваги набуває друга система регулювання – державна, що в умовах ринку здійснює коригувальний вплив на розвиток відносин «влада – бізнес», уключаючи їх екологічну й соціальну складові [307].

Виконання державою перерахованих функцій пов'язане передусім з вадами та обмеженнями ринку. Серед них науковці виокремлюють такі [308]:

1. Ринкова система не забезпечує загальної рівноваги між суспільним попитом і суспільною пропозицією. Іншими словами, ринкова економіка – не достатньо стабільна система, що виявляється в нестійких темпах економічного зростання; циклічному характері розвитку, недовикористанні ресурсів, неповній зайнятості, нестабільності загального рівня цін, інфляції.

2. Ринкова економіка не забезпечує виробництва громадських благ (національна безпека, охорона порядку, фундаментальна наука, виробнича та соціальна інфраструктура).

3. Ринковий механізм не розв'язує регіональних проблем (у межах країн є розвинуті й запущені регіони; у межах світової економіки – розвинені і слаборозвинені країни).

4. Ринковий механізм супроводжується зовнішніми (побічними) наслідками діяльності.

5. Ринковій економіці властива тенденція до монополізації, тому для забезпечення конкуренції потрібне втручання держави (антимонопольна політика).

6. Ринок інертний до забрудненого довкілля.

7. Ринок не може розв'язати багато соціальних проблем.

8. Ринок не в змозі забезпечити повної зайнятості та стабільності цін.

Як бачимо, власне ринкове регулювання не може вирішити дуже багато проблем державного управління, хоча для певних з них, наприклад, щодо забруднення довкілля, є певні позитивні приклади, хоча й ґрунтуються вони більше на соціально-психологічних методах регулювання. Так, наприклад, у світі зростає попит на «зелені» інвестиції у виробництво чи в розвиток територій, коли гроші інвесторів приходять туди, де виробник або місцева влада доводять, що вони піклуються про довкілля [309].

Проте, попри певні переваги державного регулювання над ринковим саморегулюванням, у ньому існують і певні вади. Можна виокремити такі з них [310]:

- обмеженість інформації (деякі органи, як і інші суб'єкти ринку, не володіють абсолютно повною та об'єктивною інформацією про стан економіки);
- нездатність держави повністю контролювати реакцію контрагентів на її дії (не тільки втручання держави в економіку, але й реалізація, на перший погляд, обґрунтованих державних рішень можуть спричинити негативні побічні наслідки (екстерналії);
- недосконалість політичного процесу (під впливом виборців, груп спеціальних інтересів (лобі), політичних маніпуляцій тощо державні органи

здатні застосовувати неадекватні методи регулювання і тим самим проводити неефективну політику);

- обмеженість контролю над державним апаратом (особливості становища і поведінки бюрократії здатні посилювати неефективність функціонування економіки, зокрема призводити до надмірного зростання управлінського апарату та невиправданого збільшення бюджетних витрат).

Отже, для реальної економіки характерні ситуації, коли одночасно мають місце й вади ринку, й вади державного втручання. При цьому послабити вплив одних вад найчастіше можна лише посиленням впливу інших.

Так, ті ж самі неспроможності ринку щодо забезпечення високого рівня екології можна вирішити двома методами державного регулювання – донорським (економічним) і адміністративним. У першому випадку можна стимулювати заміну обладнання на більш екологічне через надання пільг на придбання такого обладнання, в іншому – запровадити дієві методи контролю за викидами виробництв і, у разі їх невідповідності екологічним нормам, забороняти роботу підприємств з таким обладнанням.

Далі розглянемо класифікацію інструментів та методів державної регуляторної політики, що використовуються або можуть бути використані для її формування, здійснення та моніторингу.

У науковій літературі зустрічається класифікація інструментів державного регулювання на чотири групи (за методами впливу на господарську систему): економічні (фінансово-економічні, соціально-економічні), організаційно-розпорядчі (адміністративні), соціально-психологічні, інституційно-правові [311]. Проте існує й інша класифікація цих інструментів, що поділяються на адміністративні (прямі) та економічні (непрямі) [312]. Крім того, є додаткова класифікація економічних методів на донорські і протекціоністські [313].

Нами пропонується сформулювати таку схему класифікації методів державного регулювання (інструментів державної регуляторної політики), інтегрувавши всі запропоновані підходи до класифікації методів та інструментів формування регуляторної політики (рис. 3.3).



Рис. 3.3. Схема класифікації методів державного регулювання (інструментів державної регуляторної політики) [власна розробка автора].

За цією класифікацією ми відносимо до інституційно-правових інструментів регулювання, крім адміністративних, ще й розроблення та запровадження норм, нормативів та стандартів, оскільки, у більшості випадків, вони обов'язкові до виконання і мають правовий характер. До соціально-психологічних додаємо розвиток економічних об'єднань (кооперативів), які за усталеною класифікацією належать до непрямих, сприяння розвитку

національної науки, техніки та технологій (протекціоністські) та формування системи ціннісних орієнтирів (наприклад, стимулювання розвитку «зелених» виробництв або випуск «зелених» цінних паперів [314]) через громадську активність.

Економічні інструменти мають непрямий характер управлінського впливу: тобто при застосуванні цих інструментів досить складно визначити їх вплив на кінцевий результат. Звичайно, досить легко прослідковуються прямі вигоди та витрати суб'єктів регулювання, а от опосередковані вигоди та витрати можна відслідкувати тільки застосовуючи соціологічні оцінки.

Адміністративні інструменти скеровані на мотивацію людини чи суб'єкта господарської діяльності в частині усвідомлення нею дисципліни, почуття обов'язку, відповідальності, розуміння можливості покарання тощо. Вони носять прямий характер впливу: будь-який нормативно-правовий акт підлягає обов'язковому виконанню. Застосування адміністративних інструментів не повинно суперечити чинному законодавству, відповідати документам, що регламентують діяльність тих чи інших органів публічної влади.

Соціально-психологічні інструменти – це сукупність конкретних прийомів впливу на процеси формування та розвитку трудових колективів, соціальні процеси, що відбуваються всередині них, структуру зв'язків споживачів, інтереси, стимули, соціальні завдання. Соціально-психологічні інструменти регулювання являють собою єдність двох аспектів управлінського впливу на працівників – соціального і психологічного.

Соціальний вплив проявляється через сукупність конкретних способів і прийомів, спрямованих на формування і розвиток виробничого колективу, трудову і творчу активність його працівників, формування духовних інтересів людей і їх світогляд.

Психологічний вплив полягає в регулюванні взаємовідносин між членами виробничого колективу з метою створення в ньому сприятливого психологічного клімату. Психологічний вплив базується на використанні різноманітних чинників: інформованість про результати праці, моральні спонукання до

творчості, ініціативи, активності якісної праці, урахуванні психологічних особливостей працівників, забезпечення перспективного соціального й професійного росту, справедливості матеріального стимулювання, доборі працівників з урахуванням їхніх психологічних характеристик.

Донорські методи (інструменти) – є самостійним різновидом економічних методів, проте держава задіює при цьому економічні механізми. Так, ці методи використовуються тоді, коли держава встановлює певні пільги, утрачаючи надходження до бюджету (державного чи місцевого), виступаючи в цьому разі у вигляді «донора» грошових коштів: прямого – якщо здійснює державні дотації або надає податкові кредити за зниженими ставками, або непрямого – якщо надає податкові пільги.

Протекціоністські методи (інструменти) – мають риси як економічних (квоти і ліцензії), так і адміністративних (захист від зовнішньої конкуренції). Цікавим також видається такий інструмент формування регуляторного середовища, як сприяння розвитку національної економіки шляхом розвитку науки та інноваційних технологій (наприклад, в Україні створено Національний фонд досліджень України [315], який надає гранти на науково-практичні дослідження, що можуть мати вплив на розвиток виробництва).

Як і будь-яка класифікація, запропонований підхід не може бути ні повним, ні виключним, оскільки будь-яка класифікація має за підґрунтя ту мету, задля якої ставиться та чи інше завдання. Тобто, залежно від того чи іншого завдання, можна запропонувати іншу систему класифікації методів державного управління та інструментів формування та реалізації державної регуляторної політики.

Деякі дослідники виділяють як окремий клас інституційно-правові методи управління. На нашу думку, це не відповідає парадигмі системи саме державного управління, оскільки основною вимогою до діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування є те, що вони повинні працювати у винятково правовому полі. Якщо ж розглядати правові методи як проведення законо- та нормотворчої діяльності, то це можна віднести до організаційно-розпорядчих методів (див. далі).

Саме тому, на нашу думку, правове регулювання слід розглядати як перехідну ланку між прямими (адміністративними) та непрямыми (економічним, донорським) регулюваннями. Цієї ж думки дотримуються і в [316].

Економічні методи покликані поєднати інтереси більшості суспільства, підприємницької структури та особисті інтереси працівника; забезпечувати точне врахування інтересів більшості з метою їх оптимального поєднання для збільшення обсягів продукції і поліпшення її якості, росту прибутку та заробітної плати, підвищення ефективності виробництва. Свідоме використання в процесі управління об'єктивних економічних ринкових законів і економічних інтересів шляхом оцінки якості праці за кінцевими результатами, матеріального стимулювання виробництва на всіх рівнях народного господарства і є економічними методами державного управління.

Розподіл функцій державного і господарського управління диктує формування та розроблення адекватних сучасному ринку методів управління: укладення контрактів на забезпечення державних потреб у товарах і послугах, управління державною часткою (пакетами акцій, паями) господарських товариств, делегування повноважень щодо управління державною власністю, вплив на кадрову політику тощо [317].

До соціально-економічних інструментів формування та реалізації державної регуляторної політики можна віднести такі [318]:

- планування (стратегічне та індикативне);
- державне регулювання (ліцензування, патентування, квотування, сертифікація та стандартизація);
- грошово-кредитна та фінансова політика
- захист від недобросовісної конкуренції чи стимулювання добросовісної конкуренції (обмеження монополізму, контроль за ціноутворенням);
- регуляторна політика в зовнішньоекономічній діяльності;
- податкова політика (фіскальна і стимулювальна);
- економічне стимулювання (державне замовлення, дотації, субсидії);

- методи переконання і примусу;
- стимулювання розвитку науки і технологій.

При цьому не слід забувати про те, що ефективне використання економічних важелів і стимулів, що визначають зміст кожного конкретного інструменту, залежить від умов їх застосування (організаційних, правових, соціальних, фінансових тощо). Саме тому у зв'язку з упровадженням в Україні ринкової економіки, створюються передумови для широкого поширення саме економічних (непрямих, не адміністративних) інструментів регулювання з обов'язковою їх імплементацією через організаційно-правові форми, механізми та інструменти – формування та реалізацію державної регуляторної політики.

Планування (стратегічне та індикативне)

За результатами аналізу наукової літератури слід визнати той факт, що питання прогнозування та програмування суспільно-економічного розвитку, знайшли своє віддзеркалення переважно в межах системи економічних наук. Теорія прогнозування і програмування в системі економічних дисциплін посідає проміжне місце між економічною теорією, з одного боку, та прикладними економічними дисциплінами – з іншого. Це пов'язано, насамперед, з тим, що основою для проведення відповідних наукових досліджень є сукупність статистичних показників та система методів їх аналізу.

З появою науки державного управління, до компетенції якої належать у тому числі й питання розроблення теорії ухвалення державноуправлінських рішень, політичного прогнозування, методів державного управління тощо [319], проблематика соціально-економічного прогнозування перестає бути прерогативою економічних наук, акцент же в її дослідженні дедалі зміщується до кола інтересів державноуправлінської науки.

Огляд наявної практики прогнозування напрямів трансформації суспільно-економічних відносин, у поєднанні з теорією і практикою індикативного управління соціальним розвитком, засвідчує про недостатню ефективність використання потенціалу соціальних (економічних) прогнозів у державному

управлінні. Скоріше за все це пов'язано з невисокою точністю раніше опрацьованих прогнозів, які свого часу не були підтверджені практикою відповідних соціальних змін (економічних перетворень).

На нашу думку, активне використання інструментарію прогнозування для передбачення змін у соціальних настановах людей та стані суспільства (економіки) дозволить суб'єктам державного управління не лише отримати інформацію щодо можливих напрямів зміни стану об'єкта прогнозування (управління), а й забезпечить підвищення рівня ефективності у використанні наявних в органів державного управління потенціалів.

Водночас, слід пам'ятати про існування загальнометодологічних проблем та потреби підвищення якості методичних засобів соціальної прогностики. Першим кроком, у контексті вдосконалення чинної практики застосування методу прогнозування, повинен стати ґрунтовний методологічний аналіз та оцінка способів складання соціальних (економічних) прогнозів. Другим кроком має стати якомога більш точне визначення можливостей і межі кожного з методів прогнозування в поєднанні з опрацюванням шляхів їх розвитку за напрямом підвищення їх результативності [320].

Принцип плановості державного управління є невід'ємним атрибутом ринкової економіки, так само як і принципи свободи підприємництва, приватної власності, конкуренції тощо. Індикативне планування – це метод державного управління, суттю якого є централізоване планування з використанням середньо-й довгострокових планів і цільових програм з установленням подекуди деталізованих завдань і термінів їх виконання, з суворою системою моніторингу господарської діяльності, що органічно поєднує планові та ринкові чинники [321;322].

Без індикативного (рекомендаційного) планування сьогодні важко уявити ринкове господарство будь-якої високорозвиненої країни світу, оскільки індикативний характер планової системи ринку не має нічого спільного з директивністю ієрархії планів командно-розподільчої системи управління радянського зразка. Для останньої директивність плану було максимізовано до

можливої межі, оскільки це був загальний інструмент доведення рішень до виконавців і контролю за їх виконанням. Суворі субординація рівнів і ланок державного управління позбавляла всю систему найважливішої передумови динамічного розвитку – автономності її підсистем у виробленні та реалізації управлінських рішень і стримувала ініціативу суб'єктів господарювання [323].

Індикативний план, навпаки, має не директивний, а рекомендаційний характер. Планові документи тут містять лише загальні контури державного прогнозу щодо бажаного розвитку економіки, включають рішення про державні витрати і капіталовкладення, про поточні витрати підприємств. Прямим завданням плану є координація використання державних ресурсів. Індикативне планування впливає на приватний сектор головним чином через його стимулювальний (або обмежувальний) попит, а також через «тиск пропозиції» з боку державних підприємств.

До найбільш поширених індикативно-планових методів можна віднести такі [324]:

- а) прогнози і перспективні плани економічного та соціального розвитку, а також екологічної безпеки;
- б) комплексні цільові програми подолання проблемних ситуацій;
- в) маркетингове прогнозування внутрішніх і зовнішніх ринків.

Поетапність переходу до індикативного планування і регулювання ринкової економіки в країнах Заходу тривала десятиліттями – на початку стихійно, а згодом – регульовано. Сьогоднішня ситуація в Україні вимагає прискорення зазначеного процесу через державний вплив, контроль державних органів щодо дотримання законності, оскільки з української системи державного управління разом з паралізуючою директивністю відкинули й раціональні елементи планування, напрацьовані за минулі десятиліття. Як наслідок, управління втратило чітку перспективу, рішення ухвалювалися здебільшого інтуїтивно, наосліп, без аналізу альтернативних варіантів і можливих наслідків.

Таке планування стало сьогодні економічною реальністю багатьох високорозвинених країн з ринковою економікою. Усе це гармонійно

впроваджено в ринкові відносини, будучи сучасною господарською моделлю, що органічно поєднує планові та ринкові чинники.

Повчальним у цьому плані є досвід Південної Кореї. На початку 60-х років XX ст. уряд цієї країни ініціював розроблення серій п'ятирічних планів економічного розвитку. Для реалізації своєї економічної політики було засноване Міністерство економічного планування (далі – МЕР) з широкими повноваженнями щодо врегулювання умов господарської діяльності підприємств і галузей. Керівник МЕР одночасно був заступником прем'єр-міністра. МЕР як координаційний орган роботи всіх міністерств мало також можливість за рахунок бюджетних повноважень безпосередньо впливати на інвестиційну та виробничу політику [325].

У Франції під час президентства Жака Ширака було створено Міністерство планування економіки, що також виконувало схожі функції [326; 327]. У Японії, починаючи з 1995 р., постійно розробляються п'ятирічні плани вирішення найважливіших проблем економічного розвитку країни. У США планування зосереджене, головним чином, на місцевому рівні. На федеральному рівні провідне місце належить бюджетному плануванню і державній бюджетній системі. Державний бюджет фактично є досить деталізованим планом розвитку країни на поточний рік.

Відомий американський учений-економіст, лауреат Нобелівської премії В. Леонт'єв радить запозичити досвід планування економіки колишнього СРСР та пристосувати його до капіталістичної економіки. Без цього, на думку вченого, неможливий цілеспрямований розвиток продуктивних сил будь-якого суспільства [328]. Сучасні парадигми державного управління спонукають дотримуватися серединки між цілковито ринковою економікою та суто планувальною, перейшовши до регулювання розвитку економіки й втручання в складні соціально-економічні процеси суспільства з боку держави тільки в разі неспроможності ринку або потреби забезпечити соціальну справедливість. Відповідно, ефективний соціально-економічний та культурний розвиток будь-якої країни є неможливим без індикативного планування в

загальнонаціональному масштабі, оптимальне ж поєднання плану і ринку є запорукою такого розвитку.

В Україні основними формами державного планування господарської діяльності є Державна програма економічного та соціального розвитку України, Державна стратегія регіонального розвитку, Державний бюджет України, а також інші державні програми з питань економічного і соціального розвитку. Органи місцевого самоврядування відповідно до Конституції розробляють і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та здійснюють планування економічного і соціального розвитку цих одиниць [329, 330].

У сучасних умовах реформування адміністративно-територіального устрою України та швидкого просування процесів децентралізації, з передачею областям та об'єднаним територіальним громадам більших повноважень у сферах свого управління, на перший план виходить уже навіть не планування розвитку (горизонт якого складає 2-3 роки), а стратегування розвитку (горизонт якого складає 5-7-10 років). При цьому і планування, і стратегування повинно спиратися на реальні показники та можливості економіки. Цікавим тут видається можливість застосування до процесів формування державної регуляторної політики принципів стратегування.

Науковець Р. Приходько пропонує визначати концепцію ресурсного забезпечення та перспективного економічного потенціалу території як усвідомлене, обґрунтоване, послідовне і результативне реформування системи управління розвитком АТО, що, на думку автора, повинна включати зміну пріоритетів територіального управління (спочатку формулювання цілей і завдань розвитку, потім визначення економічної політики, спрямованої на досягнення цих цілей) та перехід від безсистемного планування до стратегічного планування з урахуванням короткострокового планування [331].

На нашу думку, формування стратегічної регуляторної політики повинно мати позитивний ефект, адже буде поєднувати в собі переваги обох підходів. Про

формування регуляторної політики за стратегічними принципами ми поговоримо в наступних розділах.

Державне регулювання (ліцензування, патентування, квотування, сертифікація та стандартизація)

У сфері господарювання ще одним ненормативно-правовим методом державного регулювання є ліцензування, патентування, квотування певних видів господарської діяльності, спрямованих на забезпечення єдиної державної політики у цій сфері, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства та окремих споживачів.

Ліцензія – це спеціальний дозвіл, що видається компетентним державним органом або уповноваженою ним посадовою особою на здійснення певних дій чи діяльності у визначених сферах або на використання певних прав, що належать іншій особі. Тобто, ліцензія є підставою виникнення права суб'єкта господарювання здійснювати певні види господарської діяльності. Ліцензуванню підприємницької діяльності підлягають тільки ті види підприємницької діяльності, що безпосередньо впливають на здоров'я людини, навколишнє природне середовище та безпеку держави [332]. Таким чином, ліцензування – це документований дозвіл держави, що надається суб'єктам господарювання, на ведення діяльності в різних сферах економіки і підприємництва. Цей дозвіл може бути документовано в паперовому або в електронному вигляді.

Постановою Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 553 «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [333] було внесено зміни, зокрема, до пункту 6 Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2000 № 1658 «Про затвердження Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру» [334], відповідно до яких, державну

регуляторну службу України визначено розпорядником та держателем Єдиного ліцензійного реєстру (далі – ЄЛР), що веде такий реєстр та здійснює нормативно-методичне забезпечення його функціонування, та встановлено, що адміністратором ЄЛР є державне підприємство, що належить до сфери управління Міністерства юстиції України. Саме тому, починаючи з 2016 року, в Україні всі ліцензії видаються тільки в електронному вигляді шляхом внесення запису до ЄЛР.

В Україні ліцензуванню підлягає:

- банківська діяльність та діяльність у сфері надання фінансових небанківських послуг;
- діяльність з надання освітніх послуг і соціальних послуг;
- ведення зовнішньоекономічної діяльності;
- діяльність каналів теле- та радіомовлення, надання послуг у сфері телекомунікацій;
- виробництво, передача та продаж електроенергії;
- діяльність у сфері інтелектуальної власності;
- виробництво і торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами;
- виробництво, зберігання, оптова та роздрібна торгівля пальним та експлуатація місць виробництва, зберігання, оптової та роздрібно торгівлі пальним тощо.

Доступ до нього в режимі інформування мають усі зацікавлені особи. Так, наприклад, ознайомитися з інформацією щодо суб'єктів господарювання, які займаються операціями з пальним, можна за посиланням [335].

У сферах, пов'язаних із торгівлею, обміном готівкових валютних цінностей, у сфері побутових послуг, інших сферах, визначених законом, може здійснюватися патентування підприємницької діяльності суб'єктів господарювання. Таким чином, цей документ – це державне свідоцтво, яке засвідчує право суб'єкта підприємницької діяльності чи його структурного (відокремленого) підрозділу провадити вказані види підприємницької діяльності

у певному місці. Торгові патенти проіснували в Україні з 1993 року, з 2014 року вони видавалися податковими органами відповідно до наказу Міністерства доходів і зборів України [336]. Проте вже 2015 року сам факт потреби торгових патентів було скасовано наказом Міністерства фінансів України [337].

На рис. 3.4 подана динаміка зміни кількості процедур, необхідних для започаткування діяльності компанії. Процедури започаткування діяльності компанії – це процедури, виконання яких потрібне для того, щоб відкрити власну справу, включно з діями, спрямованими на отримання обов’язкових дозволів і ліцензій, завершення всіх реєстрацій, перевірок і записів. Як видно з графіка, за 15 років (з 2003 по 2018 рр.) в Україні кількість таких процедур скоротилося з 16 до 6, що є дуже хорошим показником. Хоча в Грузії для відкриття власної справи необхідно всього дві процедури.

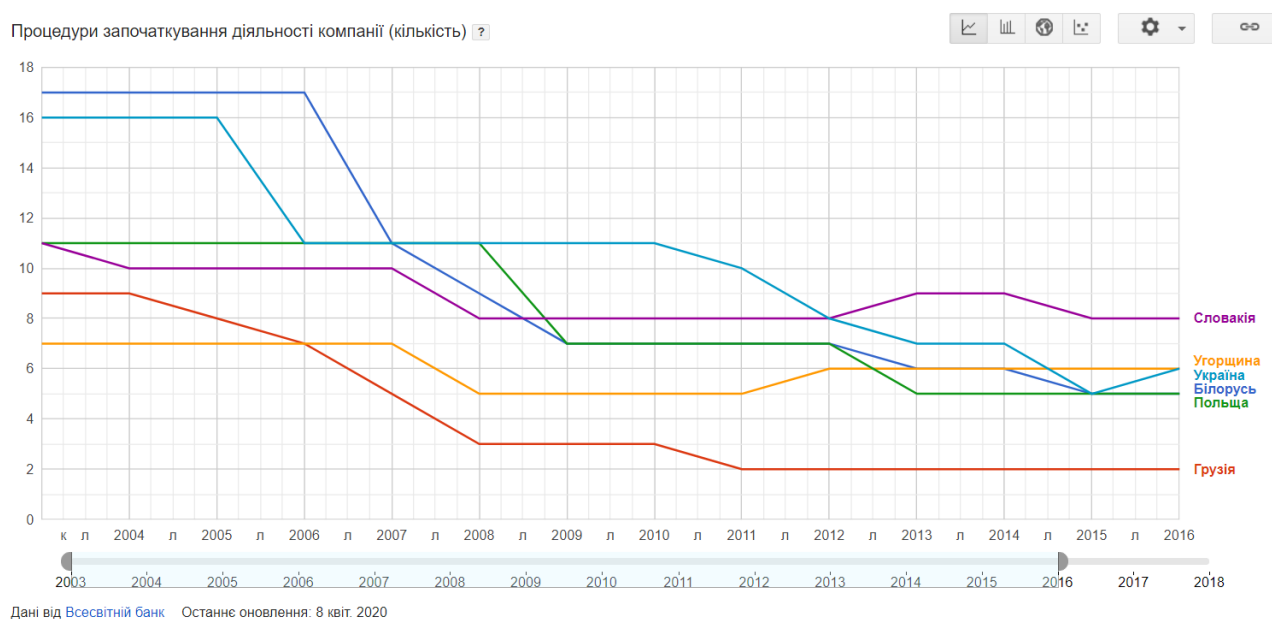


Рис. 3.4. Зміна кількості процедур започаткування власної справи [338].

У деяких випадках держава застосовує квотування, установлюючи граничний обсяг (квоти) виробництва чи обігу певних товарів і послуг. Порядок квотування виробництва та/або обігу (уключаючи експорт та імпорт), а також розподілу квот встановлюється урядом відповідно до закону [271]. На сьогодні квотування використовується доволі часто як обмежувальний захід для

стабілізації, наприклад, об'ємів випуску продукції, та, відповідно, для утримання цінового рівня на неї. Такий підхід до квотування ми розглядали у підрозділі 2.2 – щодо визначення об'ємів нафти, яка добувається і продається державами – членами ОПЕК. Щодо України, такі квоти щодо імпорту на свою територію деяких видів продукції встановлює Європейський Союз. При цьому в межах квот ЄС зберігає нульову ставку ввізного мита. При перевищенні квот продукцію можна експортувати з України до ЄС, сплачуючи при цьому ввізне мито.

Так, на 22 січня 2020 року ми мали таку ситуацію [339]:

Українські компанії вже повністю використали тарифну квоту на мед, яку у 2020 році Європейський Союз збільшив до 6 тисяч тонн на рік.

Окрім меду, популярними серед українських експортерів є тарифні квоти на солод та пшеничну клейковину (уже використано 72% квот на 2020 рік), виноградний та яблучні соки (67%), цукор (28%), м'ясо птиці та напівфабрикати з м'яса птиці (25%), яйця та альбуміни (20%).

З початку 2020 року українські експортери використовують можливості 19 з 40 тарифних квот в межах ПВЗВТ між Україною та ЄС.

Загалом на цей рік Євросоюз збільшив квоти для 18 сільськогосподарських позицій. Серед них – м'ясо птиці (з 19,2 тисячі тонн до 20 тисяч тонн) і яйця (з 2,7 тисячі тонн до 3 тисяч тонн).

Тарифні квоти дозволяють українським виробникам експортувати продукцію в країни Євросоюзу за пільговою або нульовою ставкою мита. Експортувати можна і без використання квот, але тоді потрібно сплачувати мито повним обсягом.

Свого часу Україна також вводила експортні квоти для вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції, наприклад, 2008 року вводилися квоти на експорт соняшнику у розмірі 300 тис. тонн [340].

Метою стандартизації у сфері підприємництва є забезпечення безпеки для життя та здоров'я людини, тварин, рослин, а також майна та охорони довкілля, створення умов для раціонального використання всіх видів національних ресурсів та відповідності об'єктів стандартизації своєму призначенню, сприяння

усуненню технічних бар'єрів у торгівлі. Стандартизація врегульована Законом України «Про стандартизацію» [341], зокрема: стандарти мають відповідати потребам ринку, сприяти розвитку вільної торгівлі, підвищенню конкурентоспроможності вітчизняної продукції.

Стандартизація продукції здійснюється за певними принципами:

- урахування рівня розвитку науки і техніки, екологічних вимог, економічної доцільності, користі для споживачів і держави загалом;
- гармонізація з міжнародними, регіональними і, у разі потреби, національними стандартами інших країн;
- взаємозв'язок та узгодженість нормативних документів усіх рівнів;
- участь у розробленні нормативних документів усіх зацікавлених сторін – розробників, виробників, споживачів й органів влади;
- відкритість інформації щодо чинних стандартів і програм робіт зі стандартизації з урахуванням вимог законодавств.

Усі нормативні документи стандартизації (стандарти, правила, норми, умови тощо) повинні бути спрямовані на результат стандартизації – продукцію, товари, роботи, послуги та ін. Для виробників стандарти є зразком й еталоном якості. Будь-які відхилення зумовлюють нестандартність продукції. Водночас стандарти передбачають класифікацію продукції за якістю, поділяючи її відповідно на категорії, сорти і класи. Продукція нижчого класу чи сорту має нижчу реалізаційну ціну, що негативно позначається на результатах господарської діяльності підприємства.

Залежно від важливості й рівня виробництва на продукцію можуть розроблятися різні види стандартів. В Україні можуть діяти [342]:

- державні стандарти – особливі вимоги, що підлягають обов'язковому дотриманню всіма суб'єктами підприємницької діяльності;
- галузеві стандарти – розробляють лише тоді, коли відсутні державні, або, у разі потреби, установлення таких вимог, що доповнюють або поліпшують їх. Усі суб'єкти підприємницької діяльності певної галузі повинні безумовно дотримуватися їх;

– технічні умови, які містять вимоги, що регулюють відносини між виробником і споживачем продукції. Вони регламентують норми і вимоги щодо якості тих видів продукції, для яких державні або галузеві стандарти не розробляються.

На сьогодні в Україні функції центрального органу виконавчої влади з питань стандартизації та сертифікації продукції здійснює Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держспоживслужба), створена на базі Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів і Державної санітарно-епідеміологічної служби [343]. Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 6 квітня 2016 року № 260-р «Питання Державної служби з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» Держпродспоживслужба офіційно розпочала роботу і приступила до виконання функцій, серед яких є проведення стандартизації та сертифікації продукції, товарів та послуг і видачу відповідних документів.

Сертифікація продукції є ще одним засобом безпосереднього регулювального впливу держави на підприємництво, формою державного контролю за здійсненням певних видів підприємницької діяльності. Метою обов'язкової сертифікації є запобігання реалізації продукції, небезпечної для життя, здоров'я та майна громадян і навколишнього природного середовища [344].

Так, наприклад, сертифікація поширена у сфері надання освітніх послуг, де вона виконує функцію контролю та забезпечує підтвердження якості послуг, що надаються закладами освіти різних рівнів. Усі заклади освіти діють в межах освітньої доктрини країни – філософської, методологічно й теоретично обґрунтованої, матеріально та фінансово забезпеченої, інтегрованої і динамічної системи освітніх комплексів, що постійно розвиваються й оновлюються для забезпечення вищої освіти в державі [345]. Освітня доктрина широко впливає на весь освітній простір країни і в ній використовуються:

- 1) державні механізми управління та регулювання державного й приватного секторів освіти;
- 2) державні стандарти для всіх рівнів освіти; ліцензування та інспектування навчальних закладів; моніторинг якості рівнів освіти;
- 3) програми, плани, спеціалізації та спеціальності для навчання на всіх рівнях освіти, підготовки й перепідготовки фахівців [346].

Вітчизняна законодавчо-нормативна база передбачає, що по першому пункту регулювання відбувається шляхом розроблення метастандарту освіти, по другому пункту розробляються методичними комісіями та затверджуються Національним агентством із забезпечення якості освіти (НАЗЯВО) відповідні державні стандарти, за якими навчаються всі рівні освіти та за якими закладам освіти видаються ліцензії на ведення освітньої діяльності. За третім пунктом заклади освіти на основі державних стандартів освіти розробляють власні програми, плани, спеціалізації та спеціальності для навчання, на основі оцінки якості яких, після проведення перевірки, закладам освіти видаються сертифікати, що підтверджують їх спроможність видавати документи про освіту. Заклади освіти можуть працювати і без сертифікації, проте тоді їх документи про освіту не будуть вважатися такими, що відповідають державним стандартам.

Як зазначає з цього приводу науковець В. Садковий, управління освітою має здійснюватися на засадах інноваційних стратегій відповідно до принципів сталого розвитку, створення сучасних систем освітніх проєктів та їх моніторингу; розвитку моделі державно-громадського управління у сфері освіти, у якій особистість, суспільство та держава стають рівноправними суб'єктами й партнерами. Стандартизація та сертифікація в галузі професійної освіти є своєрідним віддзеркаленням об'єктивних законів еволюції освітніх технологій, включаючи засоби та інструменти діагностики рівня знань [347]. Більш детально питання формування та реалізації державної регуляторної політики у сфері освіти ми розглянемо у п'ятому розділі.

Грошово-кредитна та фінансова політика

Характерною ознакою ринкової економіки є високорозвинена і розгалужена фінансово-банківська система. Через неї здійснюється процес акумуляції фінансових ресурсів суспільства та забезпечується найбільш ефективне і раціональне їх використання. Саме тому в усіх країнах світу фінансова система перебуває під контролем держави [348].

Грошово-кредитна та фінансова політика є одним з впливових економічних методів, за допомогою якого уряд регулює фінансово-економічні відносини в державі, стимулює виробництво, запроваджує розподільну та перерозподільну функції. Мета цих відносин – створення добробуту окремого громадянина, господарства, населеного пункту, регіону, держави в цілому, що досягаються через постійне зростання валового національного продукту. Функціонування фінансів забезпечується через фінансову систему, що є сукупністю різних форм організації фінансових відносин. Для забезпечення обігу фінансових ресурсів різної цілеспрямованості держава використовує різноманітні фінансові інституції (державні фінанси, фінанси підприємств і організацій, фінансовий ринок) [349].

Для роботи з цими інституціями використовуються різноманітні інструменти (облікова ставка, ставка на вивіз капіталу, контроль за грошовою масою, валютне регулювання тощо), які повністю перебувають в управлінні і контролі держави або її органів.

Фінансовий ринок є сферою функціонування різноманітних цінних паперів, що випускаються державою і підприємствами з метою залучення фінансових ресурсів. Він відіграє координуючу роль у регулюванні ринкових відносин, виконуючи функції перерозподілу ресурсів у галузевому і територіальному аспектах. На відміну від інших ланок фінансової системи такий перерозподіл, по-перше, відбувається в стислі строки, а по-друге, має об'єктивний характер, оскільки не визначається волею державних структур. Фінансовий ринок відіграє важливу роль у мобілізації тимчасово вільних коштів

населення, тим самим сприяє вирішенню проблем грошового обігу та інфляції, оскільки зменшує тиск на споживчий ринок [350].

Грошовою називають політику, головна мета якої здійснювати регулювання кредитів, ставок банківського процента і грошової маси. Державний кредит входить до системи перерозподілу валового національного продукту, однак, на відміну від фінансів, він включає перерозподіл тільки тимчасово вільних коштів фізичних та юридичних осіб, які не призначено для поточного споживання та інвестування. Метою залучення коштів є: покриття бюджетного дефіциту; регулювання грошового обігу; акумуляція коштів для інвестиційних програм тощо. У сучасних умовах державний кредит виконує такі основні функції: фінансову – сприяє акумуляції додаткових коштів до фондів держави; регулювальну – регулює грошовий обіг за допомогою операцій на відкритому ринку, що впливає на пропозицію грошей і відповідно – на процентну ставку [351].

Кредитна система – це сукупність кредитних установ, що діють у державі. Вона будується на двох рівнях: центральний банк, що здійснює початкову емісію грошових коштів, контролює обігову ставку та є, фактично, банком для банків, і комерційні банки та інші кредитні установи, що працюють на нижчому рівні. Центральний банк може бути державним (центральні банки в переважній частині країн світу, наприклад німецький Deutsche BundesBank [352]) або мати недержавну форму власності (Federal Reserve System (US FRS) в США [353]).

Проте навіть в країнах, де центральний банк є державним, він проводить незалежну від уряду грошово-кредитну, монетарну та регуляторну політику. Так, наприклад, в Україні тільки кілька видів нормативно-правових актів Національного банку України підпадають під дію Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування Національним банком України затверджується спільно Кабінетом Міністрів України та Національним банком України [58].

На центральний банк також покладаються функції регулювання грошового обігу в країні та діяльності комерційних банків. В Україні зазначені функції виконує НБУ, що є провідником державної політики у цій сфері та основним кредитором Кабінету Міністрів України (державного бюджету України) [354]. Національний банк України також відіграє суттєву роль у формуванні регуляторної політики в країні, оскільки безпосередньо може регулювати ту чи іншу господарську діяльність суб'єктів підприємницької діяльності.

Так, наприклад, установлення нормативів продажу валюти від експортної діяльності чи господарської діяльності за кордоном (положення було чинним з 1993 року на основі Декрету Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 № 15-93 [355]) призводило до того, що підприємці не могли точно впорядкувати свої відносини із закордонними контрагентами та втрачали гроші на подвійній конвертації валюти. Проте така ситуація йшла на користь стабільності національної валюти, адже формувала постійне її надходження в Україну.

2019 року таку норму було видалено із національного законодавства [356] з метою встановлення режиму валютного регулювання, який передбачає вільне проведення валютних операцій їх суб'єктами, що має на меті поліпшення простоти проведення таких операцій, поліпшення інвестиційного клімату та інвестиційної привабливості України. Цей нормативно-правовий акт має регуляторний характер і його розроблено на реалізацію зобов'язань, узятих Україною згідно з Угодою про асоціацію «Україна – ЄС», зокрема впровадження принципів регулювання руху капіталу Європейського Союзу (за Директивою Ради ЄЕС від 24.06.1988 № 88/361/ЄЕС). Ухвалення такого регуляторного рішення було схвально сприйняте бізнес-спільнотою, оскільки це не тільки полегшило ведення бізнесу, але й зменшило прямі витрати на операції з валютними коштами.

В умовах ринкової економіки комерційні банки, що працюють на нижчому рівні відносно Національного банку України, відіграють важливу роль у суспільстві, будучи своєрідним інструментом проведення грошової політики. Тому дуже важливо, яку концепцію (ідею) покладено в її основу [357].

Комерційні банки безпосередньо проводять кредитування, ведуть рахунки підприємств, здійснюють їх касове обслуговування. Створення розгалуженої банківської системи надає кредитним відносинам системного і глобального характеру. Кредитування, тобто надання позичок, здійснюється за принципами цілеспрямованості, диференційованості, строковості, платності, забезпеченості позичок, рівноправності сторін у кредитних відносинах [358].

На рис. 3.5 подано динаміку внутрішнього кредитування приватного сектору (суб'єктів підприємницької діяльності).

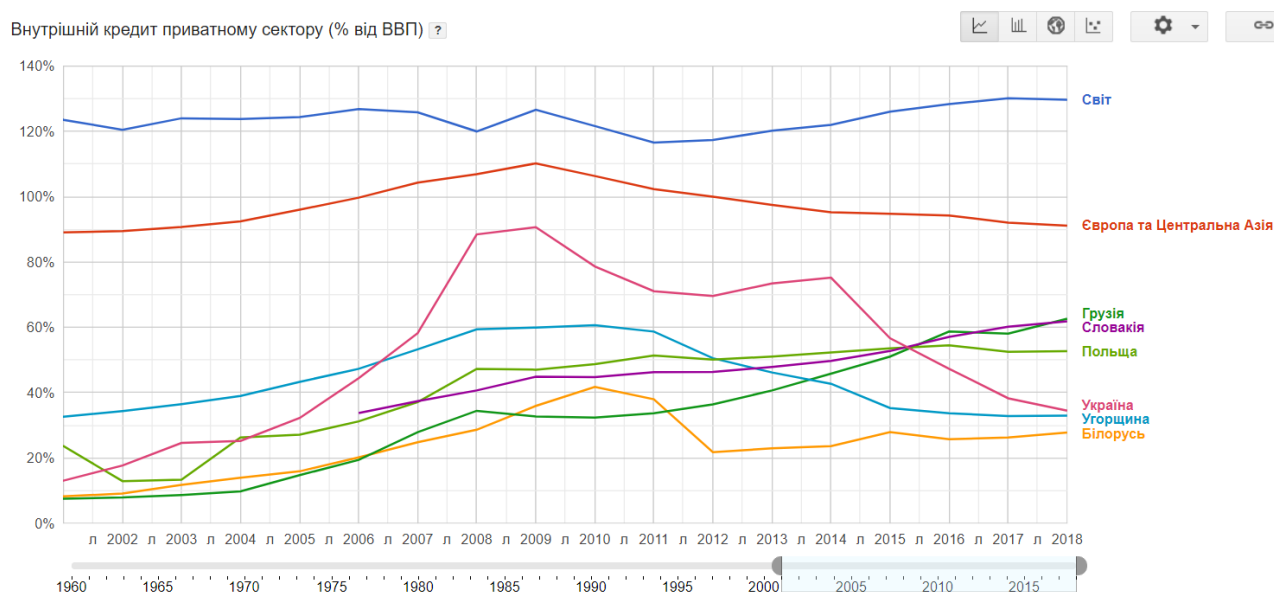


Рис. 3.5. Динаміка внутрішнього кредитування приватного сектору (суб'єктів підприємницької діяльності) [359].

Як видно з рисунка, в Україні доволі низький рівень кредитування банками реального сектору економіки – близько 38%. При цьому у Грузії та Словачії цей рівень доходить до 60%, по Європі – 92%, а в цілому по світу – 130%. Високий рівень кредитування, що перевищує 100% показує перезакредитованість економіки і має негативний вплив на неї. Також негативним є і рівень менше 50%-60%, що вказує на недокредитованість економіки через зарегульованість процедур отримання позичок або нестабільне регуляторне законодавство, що зменшує можливості бізнесу для розвитку. На нашу думку, Україні слід прямувати до рівня 60%-70%, що дасть змогу більш активно розвивати бізнес.

Тим більше, що держава останнім часом зробила декілька кроків у цьому напрямку. Це, наприклад, зниження облікової ставки до 6%, що дасть змогу зменшити кінцеву відсоткову кредитну ставку у банках [360], або запровадження державної кредитної програми «Доступні кредити 5-7-9%», що передбачає спрощення доступу мікро- та малого бізнесу до банківського кредитування. Завдання програми – посилення конкурентоспроможності українського бізнесу, створення нових робочих місць, повернення трудових мігрантів [361].

Отже, банки є центрами концентрації та перерозподілу позичкового капіталу, організації його руху й ефективного використання, а також контролю за ним. Концентруючи та перерозподіляючи величезні кошти, вони мають змогу впливати не тільки на поведінку окремих суб'єктів кредитних відносин, а й на глобальні економічні процеси, на інтереси держави та окремих соціальних верств населення, на стан справ в окремих галузях, секторах економіки та цілих регіонах. Завдяки банкам кредит перетворився на могутній чинник формування та реалізації державної регуляторної політики на макро- та мікроекономічному рівнях.

Як зазначає Г. Колеснікова [362], основним джерелом додаткових фінансових ресурсів для суб'єктів підприємницької діяльності є кредитування банківськими та іншими фінансовими установами. Проте під час їх взаємодії в ході надання кредиту виникають деякі протиріччя. З одного боку, підприємець, який прагне отримати максимальний прибуток від своєї діяльності і, якщо умови кредитування для нього будуть не вигідними, він відмовиться від цього джерела фінансових ресурсів. З іншого боку, банк (фінансова установа), що також прагне отримати прибуток і саме тому не стане зменшувати кредитні ставки за кредитом та пом'якшувати умови кредитування, тобто не стане здійснювати діяльність, яка заздалегідь є збитковою.

Протиріччя окремих кінцевих цілей державного регуляторного впливу на економіку спонукає центральний банк маневрувати в реалізації грошово-кредитної політики, тим самим урахувати стан господарської кон'юнктури та

змін фаз ділового циклу для того, щоб своїми діями не сприяти посиленню тенденцій а ні «перегріву» економіки, ані її спаду.

Національний банк здійснює свою основну функцію через специфічні засоби і методи, за допомогою яких відбувається формування та реалізація державної регуляторної політики у сфері грошово-кредитної та фінансової політик. До таких методів, згідно із Законом, належить [354]:

- визначення та регулювання норм обов'язкових резервів для комерційних банків;
- процентна політика;
- рефінансування комерційних банків;
- управління золотовалютними резервами;
- операції з цінними паперами (крім цінних паперів, що підтверджують корпоративні права), у тому числі з казначейськими зобов'язаннями, на відкритому ринку;
- регулювання імпорту та експорту капіталу;
- зміна строків розрахунків за операціями експорту товарів;
- емісія власних боргових зобов'язань та операції з ними [363].

Таким чином, можна сказати, що в Україні існує розвинута законодавчо-нормативна база формування та реалізації державної регуляторної політики у сфері грошово-кредитної та фінансової політики, діє відповідна державна інституція (Національний банк України), що відповідає за цей регуляторний процес, а набір методів та інструментів регуляторного впливу доволі широкий і застосовується в разі потреби.

Захист від недобросовісної конкуренції чи стимулювання добросовісної конкуренції (обмеження монополізму, контроль за ціноутворенням)

Однією із безперечних умов ефективності економіки є наявність конкурентних відносин на товарних ринках. Існування або відсутність конкурентного середовища позначається на якості та конкурентоспроможності

продукції, задоволенні потреб населення у товарах і послугах, витратах виробництва, цінах тощо [364]. Одним із принципів державної регуляторної політики є принцип збалансованості – забезпечення в регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави. Забезпечення конкурентоспроможності є одним із прикладів реалізації цього принципу, оскільки конкуренція сприяє збалансованості як у середовищі виробників продукції (товарів чи послуг), так і в середовищі покупців (через досягнення рівноважної ціни і попиту-пропозиції). Тут є й позитивні сторони для держави, адже забезпечення конкуренції та недопущення картельних змов серед виробників дуже позитивно впливає на імідж влади серед пересічних громадян та підприємців.

Як відомо, основою конкурентної політики будь-якої держави є її антимонопольне законодавство та міжнародні регуляторні норми, імplementовані до нього. В Україні антимонопольне законодавство подано законами України «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності» (1992 р.) [365], «Про Антимонопольний комітет України» (1993 р.) [366], «Про захист від недобросовісної конкуренції» (1996 р.) [367], «Про захист економічної конкуренції» (2001) [368] та іншими законодавчими актами [369].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про Антимонопольний комітет України» Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення державного захисту конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель.

До його основних завдань відносять участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

- 1) здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції на засадах рівності суб'єктів господарювання перед законом та пріоритету прав споживачів, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

2) контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій;

3) сприяння розвитку добросовісної конкуренції;

4) методичного забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції [366].

Крім того, діяльність Антимонопольного комітету має бути спрямована на розширення та поглиблення співпраці України з відомствами інших держав та міжнародними організаціями у сфері захисту економічної конкуренції. АМКУ має брати активну участь у роботі міжнародних робочих органів з питань конкуренції Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) і Конференції ООН з питань торгівлі та розвитку (ЮНКТАД) з метою вивчення передового міжнародного досвіду та адаптації його до наявних українських реалій.

В Україні створено відповідну законодавчу базу з формування державної регуляторної політики в цій сфері. Функції державного контролю за дотриманням антимонопольного законодавства та формування державної регуляторної політики у цій сфері покладено на Антимонопольний комітет України [370].

Конституція України встановлює принцип державного захисту добросовісної конкуренції в підприємницькій діяльності (стаття 42) [53]. Тому на запобігання монопольній діяльності, на її обмеження та припинення повинна бути спрямована конкурентна (антимонопольна) політика держави.

Конкурентна політика держави – це комплекс цілеспрямованих державних заходів, направлених на створення і захист конкурентного середовища, здійснення профілактики та безпосереднє припинення порушень конкурентного законодавства, сприяння розвитку добросовісної конкуренції на товарних ринках [371].

На наш погляд, зміст державної антимонопольної політики в Україні має полягати в застосуванні принципу контролю за зловживаннями, на економічній поведінці окремих суб'єктів господарювання. При цьому доцільно використовувати правило розумного підходу, що проголошує незаконною не будь-яку монополію, а лише ту, діяльність якої несе для суспільства негативні наслідки.

Такий підхід вимагає постійного моніторингу стану конкуренції на різних ринках і використання, у разі потреби, коригувальних, регулювальних і заборонних заходів адміністративного та кримінального характеру.

Таким чином, послідовна і прозора державна політика щодо захисту конкуренції і обмеження монополізації в усіх сферах суспільного життя – обов'язкова, невід'ємна складова соціально-економічного розвитку України, яка повинна ефективно реалізовуватись відповідними органами державного управління для забезпечення цілісної системи розподілу і перерозподілу наявних ресурсів та сприяти зростанню добробуту суспільства, що й буде предметом далішніх наукових досліджень [372].

Якщо розглядати конкурентні відносини, то їх може бути описано таким чином: покупець хоче отримати товар, продавець хоче його продати, а ринок виступає як місце, де проводиться цей обмін. Якщо продавці домовляться між собою і встановлюють вищу ціну, ніж та, що відповідає їхнім витратам та нормі прибутку, то покупець буде нести додаткові витрати на придбання товару. Це так звана одна з неспроможностей вільного ринку.

Для її ліквідації держава повинна постійно здійснювати антимонопольну (конкурентну) політику та сприяти розвитку змагальності у сфері господарювання, що передбачає здійснення комплексу заходів щодо формування ефективного конкурентного середовища, зменшення частки монопольного сектора в економіці та вдосконалення правил конкуренції, впровадження сучасних методів державної регуляторної політики щодо регулювання діяльності суб'єктів штучних чи природних монополій тощо.

При цьому такі види природних монополій, як енергетика, залізничні перевезення, патенти, авторські права, товарні знаки потребують відповідного державного регулювання, що запобігатиме зловживанню монопольним становищем.

З метою зменшення рівня монополізації ринку держава запроваджує заходи з обмеження монополій та створює рівні умови діяльності для всіх суб'єктів господарювання. Для цього вона стимулює створення малих і середніх підприємств за допомогою надання податкових пільг, розвитку системи гарантій і страхування кредитів, допомоги в одержанні коротко- і довгострокових кредитів, позичок, забезпечення комерційною інформацією, установлення гарантій щодо запобігання повному банкрутству тощо.

Крім того, у межах діяльності із забезпечення конкурентного середовища та недопущення монополізації ринку, Антимонопольний комітет України щомісяця видає Зведений перелік природних монополій [373]. На лютий 2020 року цей перелік нараховує 148 суб'єктів господарської діяльності.

Іншим напрямком регуляторної діяльності у сфері відповідальності Антимонопольного комітет України є контроль за ціноутворенням. За останні роки наша держава досягла певних успіхів на шляху утвердження конкурентних відносин на більшості товарних ринках. Завдяки запровадженню ринкових механізмів ціноутворення частка монопольного сектора в економіці України суттєво знизилася.

З метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств, зменшення рівня монополізації економіки, забезпечення ефективного розвитку конкурентних відносин держава запроваджує ринкові механізми ціноутворення.

На сучасному етапі економічного розвитку України ринкові ціни становлять певну систему:

- регулювання нижніх для товаровиробників і верхніх для споживачів рівнів цін;
- стимулювання цінами і матеріально-технічними ресурсами.

Залежно від галузі розрізняють такі ціни: гуртові, закупівельні, кошторисні, роздрібні і тарифи. Крім них, існують ціни фіксовані, регульовані та вільні (договірні).

У розвинутій ринковій економіці такі параметри, як ціни на значну частину продукції, тарифи на послуги, заробітна плата та інші, можуть формуватися на основі саморегуляції, без втручання держави. Однак у разі потреби держава змушена втручатись у регулювання зазначених параметрів. Для цього державні органи встановлюють фіксовані ціни на окремі види продукції та тарифи на послуги, що мають важливе соціальне значення (квартплата, тарифи на електроенергію для населення, ціни на проїзд у громадському транспорті тощо). Рівень таких цін може бути змінено тільки спеціальною постановою уряду. У країнах ЄС, де існує прецедентне право, вже були неодноразові рішення контролюючих інстанцій та судів щодо недопущення обмеження конкуренції саме шляхом виправлення антимонопольного законодавства [374].

Здійснюючи контроль за ціноутворенням, уряд запроваджує також регульовані ціни, зростання яких обмежується шляхом введення граничного їх рівня, використання граничного нормативу рентабельності виробництва та розмірів торгової націнки для ланок товаропросування [375; 376].

Відповідно, ціни на окремі товари формуються не під впливом попиту і пропозиції, а залежно від способу і величини обмежень, накладених державою на складові елементи цін. Цей важіль застосовується державою для соціального захисту окремих категорій населення (ціни на товари повсякденного вжитку), стимулювання чи дестимулювання виробництва окремих товарів (товари розкоші). Це також робиться для запобігання інфляції та отримання надприбутків виробниками в період тимчасового дефіциту товарів.

Вільні (договірні) ціни формуються залежно від попиту і пропозиції (або за домовленістю) без обмеження розміру прибутку.

Оплата праці регулюється встановленням мінімального рівня заробітної плати для всіх підприємств незалежно від форм власності, обмеженням його в несприятливі періоди розвитку економіки. Крім того, у цих сферах органи влади

можуть надавати підприємцям методичну допомогу, розробляючи відповідні рекомендації, тарифи та ціни рекомендаційного характеру та ін.

Мінімальна заробітна плата встановлюється на національному рівні (однакова для всіх, відсутній регіональний, галузевий чи ін. поділ). Розмір мінімальної заробітної плати встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України не рідше одного разу на рік законом про Державний бюджет України на відповідний рік.

Одним із значних регуляторних рішень, що застосовувалися Українською державою в останні роки щодо мінімальної заробітної плати, було різке підвищення її рівня 2017 року (на 100%, з 1600 грн до 3200 грн). 2020 року її рівень складе 4723 грн (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Динаміка зростання мінімальної заробітної плати в Україні

З якого числа встановлюється	Розмір (місячний/погодинний)
з 01.01.2020	4723 / 28,31 грн.
з 01.01.2019	4173 / 25,13 грн.
з 01.01.2018	3723 / 22,41 грн.
з 01.01.2017	3200 / 19,34 грн.
з 01.12.2016	1600 / 9,59 грн.
з 01.09.2015	1378 / 8,29 грн.
з 01.12.2013	1218 / 7,30 грн.
з 01.12.2012	1134 грн.
з 01.12.2011	1004 грн.
з 01.12.2010	922 грн.
з 01.11.2009	744 грн.
з 01.12.2008	605 грн.

Це мало на меті декілька цілей. Передусім, це виведення «сірих» зарплат із конвертів на офіційну виплату. Підприємцю повинно стати менш вигідно

приховувати заробітну плату своїх працівників, не платити у повному обсязі всі нарахування у бюджет та соціальні фонди. І, справді, надходження до бюджету зросли за рахунок податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Від цього також виграли і об'єднані територіальні громади, для бюджету яких власні надходження від цього податку є основними.

З точки зору державної регуляторної політики таке рішення є однозначно регуляторним і таким, що суттєво впливає на регуляторне середовище. Обґрунтувати це можна тим, що воно впливало на необмежену кількість суб'єктів господарської діяльності та було спрямоване на правове регулювання господарських відносин між регуляторними органами (бюджетом) або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Регуляторна політика в зовнішньоекономічній діяльності

В останні десятиліття важливим чинником посилення міжнародної конкуренції постає лібералізація національних ринків більшості країн світу. Держави спрощують або усувають офіційні бар'єри входу на свої ринки для іноземних товарів, послуг і капіталів, відкривають тим самим вітчизняні виробництва для міжнародної конкуренції.

І хоча в межах чинних багатосторонніх правил багато держав продовжують удаватися до захисту внутрішнього ринку, такі заходи можуть застосовуватися лише на обмежений термін і за суворо визначених умов. У цілому ж можна вести мову про те, що епоха протекціонізму, характерна для міжнародних економічних відносин першої половини XX століття, поступається місцем епосі ефективної міжнародної конкуренції.

Посилення міжнародної конкуренції відіграє для національних ринків подвійну роль. З одного боку, відкриття національних ринків для іноземних компаній, серед яких значне місце належить міжнародним корпораціям, змушує національні компанії раціоналізувати свою структуру і виробництво, удосконалювати управлінські стратегії і планування, активніше використовувати передові технології. Відкриття доступу в національну

економіку для іноземних компаній в цілому поліпшує умови конкуренції (або створює потенційні умови для конкуренції) на цих ринках, що сприятливо діє на економіку. Розширюється коло продавців (він включає не тільки вітчизняних виробників й експортерів інших країн, а й філії міжнародних корпорацій), збільшується асортимент, у результаті конкуренції знижуються ціни. Іноземні фірми нерідко мають більш високу ефективність виробництва ніж вітчизняні компанії в країнах, що приймають, характер наслідків цього для добробуту місцевого населення залежить від того, зберігається чи можлива конкуренція на ринку і чи забезпечується ефективне функціонування ринків [377].

Слід наголосити, що державне регулювання міжнародної економічної діяльності корпорацій визначається як сукупність інструментів впливу на обсяги торгівлі та інвестицій, державні та приватні комунікації з метою збільшення мобільності найманих працівників, руху товарів, послуг, інформації, а також капіталу через національні та регіональні ринки. Створення такої системи може залежати від відносин між приватними комерційними структурами й організаціями та вітчизняними і міжнародними державними інститутами. Крім того, налагодження державної системи регулювання діяльності міжнародних корпорацій має передбачати питання вирішення причин міжнародних конфліктів між корпораціями та урядами країн. Такі конфлікти виникають унаслідок існування відмінностей між країнами і організаціями в сфері трудових стандартів, питання охорони здоров'я та безпеки, а також політики в галузі конкуренції. Усі ці елементи спочатку закладено в формальному визначенні і є проявами глобалізації світогосподарських відносин [378].

Сфера застосування механізмів державного регулювання діяльності міжнародних корпорацій є досить широкою. Тому визначення національних пріоритетів імплементації міжнародного досвіду державного регулювання міжнародних корпорацій є актуальним напрямком дальших розробок та напрацювань.

Таким чином, у сучасному світі транснаціональні корпорації, неурядові організації, великі міста та регіони створюють спільно з державними акторами

складні глобальні мережі і виконують роль сполучної ланки між глобальним і локальним, регіональним, національним та міжнародним. Глобалізація, транснаціоналізація, інформатизація – процеси, що багато в чому визначають сучасний світовий розвиток і забезпечують багаторівневість, взаємозалежність і взаємовразливість світової системи XXI століття [379].

Як зазначає С. Домбровська, до заходів із захисту від недобросовісної конкуренції є формування правил щодо виконання міжнародних перевезень товарів, що перебувають під митним контролем, а також встановлення певних обмежень для імпортованих товарів на шляху від продавця до покупця. Це передбачає виконання перевізником певних формальностей, пов'язаних з перетином митних кордонів, норм і порядків митного контролю, пред'явлення товару, транспортного засобу та документів державним контрольним службам у пунктах пропуску та митниці призначення тощо. Нехтування вимогами митних органів щодо перевезень товарів, які перебувають під митним контролем, і є джерелами породження ризиків міжнародного перевезення товарів. Створення нових систем адміністрування зовнішньоекономічної діяльності й технологій її регулювання вимагає формування теоретико-методологічних основ управління в митній справі, розроблення сучасної системи моделей і методів інформаційного забезпечення регулювання міжнародного товарообміну, механізмів адаптації до мінливого зовнішньоекономічного середовища та системної підтримки ухвалення й реалізації митних рішень, що носять регуляторний характер [380].

Заходи державної регуляторної політики щодо регулювання зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів господарювання поширюється на зовнішню торгівлю, міжнародний рух капіталу, валютні і кредитні відносини, науково-технічний обмін, міжнародне переміщення робочої сили тощо. З певними з них ми вже зустрічалися (установлення нормативів обов'язкового продажу валюти експортерами), з іншими ознайомимося зараз.

Найбільш типовим для сучасної практики державного регулювання зовнішньоекономічних зв'язків є поєднання встановлюваних державою,

оформлених правовими документами правил і норм здійснення зовнішньоекономічної діяльності з наданням певної міри самодіяльності, ініціативи, свободи суб'єктам-учасникам господарювання цієї діяльності. Управління зовнішньоекономічною діяльністю з боку держави полягає в досягненні економічних вигод для країни на основі ефективного обміну і ділової співпраці з іншими країнами, задоволення запитів, що важко забезпечити за допомогою власного виробництва і наявних у країні ресурсів.

У всіх країнах, особливо в країнах з перехідною економікою, де сталася широка лібералізація зовнішньоекономічної діяльності, її державне регулювання є об'єктивною потребою. Таке регулювання спрямовано на забезпечення захисту інтересів країни й суб'єктів її зовнішньоекономічної діяльності, створення для останніх рівних можливостей розвивати всі види підприємницької діяльності і безпосередньо використовувати прибутки й здійснювати інвестиції, на розвиток конкуренції і ліквідацію монополізму [381].

Регулювання такої діяльності здійснюється за допомогою законів України, актів тарифного і нетарифного регулювання, економічних заходів оперативного регулювання (валютно-фінансових, кредитних та ін.) тощо.

Численні завдання державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності вимагають виконання відповідних функцій з боку державних органів управління на державному рівні і на рівні регіональних центрів. Регулювання зовнішньоекономічної діяльності належить до компетенції найвищих органів законодавчої і виконавчої влади країни, що покликані управляти зовнішньоекономічною політикою, ухвалювати стратегічні рішення в сфері зовнішньоекономічної діяльності, співробітничати з найвищими органами державної влади інших країн з питань зовнішньої торгівлі й економічного співробітництва [382].

Таким чином, проведений аналіз показав, що формування та реалізація державної регуляторної політики у сфері зовнішньоекономічної діяльності має під собою як економічне підґрунтя, так і визначені механізми та інструменти регулювання, установлені законодавчо-нормативною базою. Це дає змогу

зменшити ризики для власних товаровиробників на внутрішньому та зовнішньому ринках, поліпшити розуміння напрямків підтримки бізнесу державою, дозволить розвивати власне виробництво конкурентної продукції. Однак, таке регулювання може спричинити санкції відносно товаровиробників з боку міжнародних організацій чи держав у межах їх антимонопольного та антиконкурентного законодавства.

Податкова політика (фіскальна і стимулююча)

Перетворення економіки України засобами державної регуляторної політики у сфері оподаткування полягає не тільки в реформуванні системи оподаткування і податкової політики держави, а також у підвищенні ефективності податкового планування органів місцевого самоврядування. У цих умовах значно підвищується роль стратегії податкового планування, що має забезпечити сталий розвиток та забезпечення конкурентоспроможності громад, регіонів та держави у цілому. У зв'язку з цим актуальними є питання визначення місця та дослідження особливостей розроблення стратегії податкового планування в сучасних умовах невизначеності ринкової діяльності.

Становлення і розвиток податкової системи України свідчать про її переважну роль у формуванні та розподілі фінансових ресурсів держави. Проте, як зазначає науковець В. Маліков [383], найбільш дієвий вплив система оподаткування має на функціонування і ділову активність підприємств, тобто на ту ланку господарської діяльності, де створюється потенціал та досягається певний рівень конкурентоспроможності країни на світовому ринку. Нестабільність умов господарювання, прагнення до наповнення бюджету, недотримання принципів економічної обґрунтованості податкових реформ та соціальної справедливості оподаткування призвели до надмірного податкового навантаження на виробників. Наслідком цього є той факт, що національні підприємства не в змозі отримувати той рівень прибутку, який має забезпечити сталий розвиток виробництва, а також той рівень конкурентоспроможності, що дозволить українським товаровиробникам ефективно працювати на світових

ринках. Так неконкурентоспроможні підприємства створюють загальний низький рівень конкурентоспроможності країни, що не дозволяє Україні стати в один ряд із провідними державами Європи та світу.

Як відомо, основним методом формування доходів держави та місцевого самоврядування є податки, що й визначає їх місце в ринковій економіці. Податки – це не тільки метод формування бюджету, а й інструмент впливу на різні складові діяльності їх платників. Розрізняють дві головні функції податків: фінансову і стимулюючу. Перша полягає в тому, що податки мають забезпечити гарантоване і стабільне надходження доходів до бюджету. Сутністю стимулювальної функції є використання податків з метою впливу на різні аспекти соціально-економічного та духовного розвитку суспільства. Фінансова і стимулююча функції податків діють взаємопов'язано, їх не можна протиставляти одна одній, а також поділяти податки окремо на фінансові або стимулюючі, адже без фінансової дії не може бути й стимулювальної [439].

Податкова політика – це діяльність держави у сферах запровадження правової регламентації та організації справляння податків і податкових платежів до централізованих фондів держави. Податкова політика, що проводиться в державі та формується державними органами, реалізується через податкову систему – сукупність податків та обов'язкових платежів, установлених в країні з метою наповнення доходної частини бюджетів різних рівнів. Податкова система має включати досить широке коло податків різної цілеспрямованості, що забезпечували б стабільну фінансову базу держави [384].

Державна податкова політика має на меті вирішення двох завдань, що в більшості випадків протирічать одне одному (тобто держава у своїх регуляторних рішеннях повинна постійно шукати баланс між ними). Це, з одного боку, установлення стимулюючих ставок податків і зборів, що сприятимуть розвитку економічної системи України, а з іншого – забезпечать надходження коштів до бюджетів усіх рівнів, що будуть сприяти розвитку держави, регіонів, громад. Тобто, забезпечення балансу між соціально-економічним розвитком та виконанням державою її функцій.

За формою оподаткування всі податки поділяються на дві групи: прямі і непрямі. Перші встановлюються безпосередньо платниками, їх розмір залежить від масштабів об'єкта оподаткування (наприклад, податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, транспортний податок). Метод прямого оподаткування в економічній науці визначається як найсправедливіший. Водночас він потребує складного механізму стягнення податків через виникнення проблем обліку об'єкта оподаткування, його ухилення від сплати податків. Тому податкова система не може обмежуватися лише прямим оподаткуванням [385; 386].

Непрямі податки встановлюються в цінах товарів і послуг, їх розмір для окремого платника безпосередньо не залежить від його доходів. Виготовляючи та здійснюючи продаж товарів (послуг), виробники і продавці товарів (послуг) виступають у ролі збирачів непрямих податків, уповноважених на те державою, а покупець стає платником непрямого податку.

Непрямим податком є податок на додану вартість (ПДВ). Його включають до ціни як надбавку до ціни товару, робіт, послуг. Він є формою перерахування до бюджету частини доданої вартості, що створюється на всіх стадіях виробництва та обігу і визначається як різниця між вартістю реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг) та вартістю матеріальних витрат, віднесених на затрати виробництва та обігу.

Митний та акцизний збори є також непрямыми податками. Мито стягується з товарів, що ввозяться, вивозяться, і транзитних товарів, а також цінностей, які перевозяться під контролем митного відомства. Акциз як вид непрямого податку на товари масового споживання включається до ціни відповідного товару або плати за послуги.

За допомогою податків держава регулює напрями діяльності суб'єктів господарювання, установлюючи податки більш високого рівня на діяльність чи товари, що не є першочерговими за суспільним значенням (наприклад, ігровий бізнес, тютюнові та лікєро-горілчані вироби) і знижуючи податки в тих сферах, що потребують державної підтримки чи сприяння або відіграють особливо

важливу соціальну роль (наприклад, функціонування підприємств товариства інвалідів або розроблення нових технологій).

Як відомо, ринкова система призводить до значної нерівності в розподілі отриманого доходу, а отже, і в розподілі національного продукту між індивідуальними виробниками. Чиста економіка вільного підприємництва може створювати неприйнятні для суспільства розриви в доходах і споживанні, що призводить до розшарування суспільства на багатих і бідних. Саме тому держава змушена застосовувати механізми зменшення нерівності доходів. До таких методів належить система оподаткування доходів підприємців і найманих працівників, трансфертні платежі, ціноутворення.

Так, перерозподіл доходів між верствами населення забезпечує система прогресивного оподаткування, що запроваджує оподаткування великих доходів вищою ставкою порівняно з невеликими доходами. Прикладом такого прогресивного перерозподільного оподаткування є прибутковий податок і податок на спадщину.

Хоча фіксована ставка оподаткування заробітної плати (зараз встановлено на рівні 15%) як позитив може показати, що при ній працівникам стало більш вигідно показувати великі офіційні доходи, адже з будь-якої суми буде братися однакова ставка податку.

Оскільки низькі податкові ставки не можуть допомогти тим, хто зовсім не має доходів, в останні десятиліття держава створила систему трансфертних платежів, або грошових виплат населенню. Такі трансферти розраховано на допомогу людям похилого віку, утриманцям, особам з інвалідністю, а також страхування безробітних. Програми соціальної допомоги передбачають фінансову допомогу хворим пенсіонерам, людям похилого віку. І, зрештою, держава інколи субсидіює або надає адресну допомогу групам з малими доходами (наприклад, субсидії населенню для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, субсидії готівкою для відшкодування витрат на придбання побутового палива, талони на проїзд у громадському транспорті, разові грошові допомоги).

Просування України догори шаблями міжнародного рейтингу оподаткування Paying Taxes ще не означають, що державна податкова політика України є досконалою і влаштовує всіх суб'єктів податкових відносин.

Зокрема, Міжнародний валютний фонд (МВФ) вважає систему оподаткування в Україні складною і такою, що дає можливість по-різному тлумачити закони й ухилятися від сплати податків: Це створює сприятливий ґрунт для антагонізму між платниками податків і ДФСУ, а відсутність дієвих механізмів урегулювання суперечок – адміністративних або судових – лише загострюють їх. Саме тому, на думку МВФ, потрібно внести істотні зміни в державну податкову політику для того, щоб вона виконувала свої функції, у тому числі й регуляторні [387].

Як відомо, важливим чинником забезпечення економічної стабільності країни виступає здійснення ефективної податкової політики, яку, передусім, повинно бути спрямовано на стимулювання економічного зростання та соціального розвитку. Складність оподаткування підприємництва в Україні організаційного характеру криється в потребі витрачання значного часу на здійснення обліку, нарахування та сплату податків, проходження перевірок, здавання звітів, відвідування податкових органів. Попри значні витрати часу вітчизняні підприємці стикаються зі складністю і неоднозначністю трактування податкового законодавства [388].

В умовах загострення фінансово-економічних проблем у сучасному світі держава змушена концентрувати свої зусилля не тільки на підтримці внутрішньої соціально-економічної стабільності, збереженні вже досягнутих позицій як усередині країни, так і за кордоном, але і на пошуку нових ефективних підходів до підтримки національного виробника на міжнародних ринках. Серед бізнесових структур в умовах глобальної фінансово-економічної кризи також триває активний пошук рішень, які б дозволили продовжувати розвиток довгострокових проєктів.

При взаємодії держави і приватного сектора підвищується зацікавленість бізнесу в стабільній соціально-економічній обстановці в країні. Установлення

тісних відносин між державою і бізнесом – спосіб вирішення багатьох проблем підприємців, серед яких і бюрократія, і недосконалість законодавства тощо. Слід зауважити, що перспективи розвитку відносин держави та бізнесу значною мірою залежать від вирішення питань, пов'язаних із захистом інвестицій, розвитком механізмів урегулювання інвестиційних спорів тощо [389].

На думку сучасних науковців (В. Толуб'як), у складі інструментарію податкового регулювання доцільно розрізняти основні елементи – суттєві характеристики податку, без яких неможливо уявити відповідний регуляторний механізм, та додаткові елементи – характеристики податку, які розкривають специфіку конкретного інструменту оподаткування.

Визначено, що іншим дієвим регуляторним інструментом у сфері оподаткування доданої вартості, який сьогодні отримав значне поширення у країнах Європи, є диференціація ставок податку. Коригування ставок податку на додану вартість в Україні, зокрема розширення сфери застосування пільгової ставки податку, – дискусійне в науці питання.

Слід зазначити, що диференціація ставок податку на додану вартість потрібна з точки зору використання його регуляторного потенціалу, а також з огляду на поширення такої практики у більшості країн ЄС. Регуляторний потенціал специфічних акцизів реалізується через вплив на обсяги та структуру споживання окремих видів товарів та послуг, визначених як підакцизні.

Як і визначення переліку оподатковуваних товарів, регулювання ставок акцизного податку переслідує не тільки фіскальні, але й соціальні цілі. В основу використання пільгових ставок ПДВ покладена переважно соціальна мотивація – стимулювання суспільно важливих секторів економіки, вплив на поведінку населення для поліпшення показників здоров'я чи навколишнього середовища. Проте недоречно ігнорувати ефективність регулювання податкового навантаження на підакцизні товари в контексті впливу на обсяги їх споживання [390].

Новацією в податковому регулюванні є зміна процедури сплати податків та єдиного соціального внеску (ЄСВ). 13 квітня 2020 року було прийнято Закон

України що стосується запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів та єдиного соціального внеску [391]. Цим Законом передбачається створення єдиного рахунку для сплати податків і зборів, передбачених Податковим кодексом України (крім ПДВ та акцизного податку з реалізації пального та спирту етилового, а також митних платежів), та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (ЄСВ) через Електронний кабінет платника податків [392].

Відповідно до підписаного Закону, такий рахунок буде відкрито для платника за його згодою (бажанням) на центральному рівні Державної казначейської служби. Зміна процедури, запропонована Законом, допоможе спростити сплату податкових платежів та сприятиме зменшенню кількості помилково або надміру сплачених грошових зобов'язань. Крім того, ухвалені зміни сприятимуть підвищенню рівня відкритості, прозорості та довіри платників податків до державних органів.

Також було скасовано норму щодо встановлення фіксованої торговельної націнки на тютюнові вироби, чим обмежувалися права суб'єктів господарювання, що здійснюють виробництво, імпорт та оптову торгівлю тютюновими виробами. Це дозволить таким СПД отримувати додатковий дохід від своєї діяльності. У той же час, Міністерство фінансів України прогнозує, що прийняття цього Закону дасть можливість залучити до бюджетів усіх рівнів акцизного податку на суми мільярдного масштабу [393].

Отже, регуляторна діяльність з використанням податкових інструментів має доволі великий вплив на формування та реалізацію державної регуляторної політики, у тому числі й з врахуванням її соціальної значущості для держави.

Економічне стимулювання (державне замовлення, дотації, субсидії)

Ринкова економіка не потребує як адміністративного втручання держави в господарські справи суб'єктів підприємницької діяльності, так і поширення на них державного патерналізму. Досвід передових країн свідчить, що суть державного управління сектором економіки повинна зводитися до сприяння

розвитку науково-технічного прогресу, планово-індикативного регулювання темпів і пропорцій розвитку економіки в цілому та її складових сфер і галузей. Для цього використовуються такі методи [394]:

- державне замовлення,
- державні дотації та субсидії,
- бюджетні позики.

Необхідність в бюджетних дотаціях та субсидіях виникає тоді, коли ринок з певних причин неспроможний забезпечити суспільні потреби, у цих умовах об'єктивно постає питання про державне регулювання дотацій та субсидій. Як свідчить практичний досвід, проблема державного регулювання субсидій у перехідних економіках стоїть дуже гостро, а тому особливо підвищується регуляторна функція державних органів щодо витрачання державних коштів із бюджету, а тим більше обґрунтування подібних видатків.

Державне замовлення [395] є засобом державного регулювання економіки шляхом формування на договірній (контрактній) основі складу та обсягів продукції (робіт, послуг), потрібної для державних потреб, розміщення державних контрактів на поставку (закупівлю) цієї продукції (виконання робіт, надання послуг) серед суб'єктів господарювання, незалежно від їх форми власності. Зокрема, такими поставками для державних потреб можуть бути сільськогосподарська продукція, продовольство, озброєння та військова техніка, а також інші спеціально визначені (специфічні) товари.

З метою виконання державного замовлення від імені держави (державного замовника) укладається державний контракт (договір) із суб'єктом господарювання. У ньому визначаються економічні та правові зобов'язання сторін і регулюються їх господарські відносини. Поставки продукції для державних потреб забезпечуються за рахунок коштів Державного бюджету та інших джерел фінансування, що залучаються для цього.

Державні дотації є формою бюджетного фінансування, що застосовується при фінансуванні планово-збиткових підприємств, а також суб'єктів господарювання, що опинилися в критичній соціально-економічній або

екологічній ситуації; організацій, установ, що надають послуги або виробляють життєво важливі продукти харчування, життєво важливі лікарські препарати та засоби реабілітації інвалідів, витрати на виробництво яких перевищують ціну реалізації. Крім того, дотації надаються суб'єктам господарювання, що забезпечують соціально важливі перевезення, а також на імпорتنі закупівлі окремих товарів. Держава може здійснювати компенсації або доплати сільськогосподарським товаровиробникам за сільськогосподарську продукцію, що реалізується ними державі [396].

Субсидії складаються з власне субсидій, субвенцій та дотацій і можуть бути або прямими [397], набуваючи форми урядових виплат виробникам чи споживачам з відповідним відбиттям у бюджеті, або прихованими, що не містять видимих видатків. Існують такі форми субсидій: товарні, кредитні, цінові:

товарні субсидії – це компенсаційний засіб (виплата у виді товарних цінностей) або засіб перерозподілу доходів. У цьому випадку вони використовуються як компенсаційний засіб як відповідь на неспроможність ринку вирішити ту чи іншу проблему;

кредитні субсидії – передбачають надання кредитів для юридичних і фізичних осіб за низькими процентами за певних мотивованих вимог (наприклад, сільськогосподарський кредит для придбання добрив, техніки тощо);

цінові субсидії – забезпечують споживачам зменшення ціни на товари чи послуги.

Субсидії можуть виділятися окремим підприємствам або цілим галузям, зокрема найбільш дієвою формою є субсидіювання пріоритетної галузі народного господарства.

Бюджетна позика є фінансовою підтримкою, яку надає Міністерство фінансів України на договірній основі [398]. Бюджетні позики надаються підприємствам, у яких державна частка майна становить не менше 50 відсотків, і здійснюються з бюджетних асигнувань, як правило, на поворотній основі під затверджені проекти використання коштів.

Сьогодні важливим чинником економічного розвитку є орієнтація економіки на зовнішні ринки, стимулювання і державна підтримка експорту. Практичні заходи щодо її реалізації включають надання прямих експортних субсидій, податкових та митних пільг виробникам експортної продукції, забезпечення спрощеного порядку здійснення митних процедур, стимулювання інвестицій у промисловість (зниження відсотків ставок податків на дохід і прибуток для малих і середніх підприємств, надання пільг суб'єктам господарювання, які спрямовують кошти у виробничу сферу) тощо [399].

Отже, комплекс економічних методів державного управління повинен бути гнучким, оперативним та спроможним адекватно реагувати на зміни економічної ситуації. Із становленням в Україні всіх необхідних атрибутів розвинутого ринку кількість економічних регуляторів господарської діяльності, безумовно, зменшиться, однак певна їх частина залишиться в будь-яких ринкових умовах, що підтверджує світова практика.

Для стимулювання розвитку підприємництва було ухвалено Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» щодо забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва» [400].

Ухвалений Закон спрямовано на реалізацію програми державної підтримки малого бізнесу в Україні, на розвиток підприємництва, збільшення обсягів виробництва, експорту, імпортозаміщення, високотехнологічного виробництва, енергоефективності, упровадження інновацій, створення нових робочих місць, розширення малого бізнесу, створення нових підприємств, повернення трудових мігрантів тощо.

Законом внесено зміни до статей 1, 12 і 14 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» та додатків №2 і №3 до Закону (з набранням чинності таких змін з 1 січня 2020 року), а саме передбачається на 2020 рік виділити 2 млрд. грн. для компенсації частини відсоткової ставки за кредитами.

Діятимуть три можливі ставки кредитування 5%, 7% або 9%, що залежатимуть від розміру бізнесу (до 25 млн грн річної виручки або від 25 до 50 млн грн) та строку його діяльності (до 12 місяців, понад 12 місяців). Додатково ставка кредитування знижуватиметься на 0,5% річних за кожного найманого працівника, але не менше ніж до 5% річних.

Фактичне кредитування здійснюватиметься банками – партнерами програми. За умовами програми можна отримати до 1,5 млн грн кредиту строком до 5 років, кредитне фінансування має бути спрямоване підприємцями-учасниками виключно на купівлю або модернізацію основних засобів, а також на ремонт або реконструкцію виробничих приміщень.

У 2020 році уряд вже виділив на програму 2 млрд грн. За рік це дозволить видати понад 50 тисяч доступних кредитів, створити до 90 тисяч нових робочих місць і залучити близько 2 млрд грн внутрішніх інвестицій до сфери малого бізнесу. Для нас важливо надати підприємцям більше ресурсів, більше свободи і більше можливостей.

Іншим напрямком державної регуляторної політики є конкурентний або неконкурентний розподіл державного та регіонального замовлення та відповідних бюджетних дотацій. Однією із важливих сфер, в якій застосовуються такі інструменти є транспортна сфера. У зв'язку з цим науковцем В. Степановим зроблено висновок, що регулювання транспортної сфери – це створення правомочними зовнішніми і внутрішніми структурами комплексу умов формування адекватних соціально-економічних відносин для забезпечення цілеспрямованого розвитку транспортної системи, що має високу соціальну значущість [401]. Робити це можна через державні замовлення на обслуговування серед приватних підприємців; фінансову підтримку розвитку пасажирського транспорту бюджетами різного рівня, включаючи компенсацію пільгових поїздок через дотації, субвенції, субсидії тощо.

Ще одним цікавим напрямком застосування інструментів регуляторної політики є механізм державного регулювання енергоефективності, що можна визначити як упорядковане та послідовне використання органами державної

влади комплексу способів, методів, важелів та інструментів впливу на основі визначених принципів державного регулювання для досягнення цілей державної політики у сфері енергоефективності (зокрема, створення умов для зменшення витрат усіх видів енергетичних ресурсів на виробництво одиниці продукції без погіршення її споживчих властивостей та якості).

Нині функціонує механізм державного регулювання у сфері енергозбереження, механізм державного регулювання енергоефективності остаточно ще не сформовано: регуляторна діяльність у цій сфері проводиться за допомогою засобів і методів першого механізму.

Таким чином, широко використовуються методи правового регулювання: ухвалено та виконуються Закони України “Про енергозбереження», “Про електроенергетику», “Про альтернативні види палива», “Про альтернативні джерела енергії», “Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу» та ін. [402].

Використовуються також заходи регуляторної політики, що стосуються, зокрема, установлення диференційованих цін на енергоносії, стимулювання енергозбереження тощо.

Відповідно до Закону України “Про Єдиний митний тариф», від сплати мита звільняються матеріали, устаткування та комплектуючі, що використовуються для виробництва енергозбережного обладнання і матеріалів, виробів, експлуатація яких забезпечує економію та раціональне використання паливно-енергетичних ресурсів; засобів вимірювання, контролю та управління витратами паливно-енергетичних ресурсів [403].

Відповідно до Податкового кодексу України стимулювання підприємницької діяльності у сфері енергоефективності проводиться шляхом надання:

1. Пільг, що пов’язані з упровадженням енергоефективних технологій: 80% прибутку підприємств, отриманого від продажу на території України товарів власного виробництва (устаткування, що працює на відновлюваних джерелах енергії; матеріали, сировина, устаткування та комплектуючі, які будуть

використовуватись у виробництві енергії з відновлюваних джерел енергії; енергоефективне обладнання і матеріали, вироби, експлуатація яких забезпечує економію та раціональне використання паливно-енергетичних ресурсів; засоби вимірювання, контролю та управління витратами паливно-енергетичних ресурсів; устаткування для виробництва альтернативних видів палива); 50% прибутку, отриманого від здійснення енергоефективних заходів та реалізації енергоефективних проєктів підприємств, що здійснюють розроблення, впровадження та використання енергоефективних заходів та енергоефективних проєктів.

2. Пільг для стимулювання використання відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива: податок за земельні ділянки (у межах та за межами населених пунктів), надані для розміщення об'єктів енергетики, що виробляють електричну енергію з відновлюваних джерел енергії, справляється у розмірі 25% від установленого податку. Тимчасово звільняються від оподаткування: прибуток виробників біопалива, отриманий від продажу біопалива; прибуток підприємств, отриманий ними від діяльності з одночасного виробництва електричної і теплової енергії та/або виробництва теплової енергії з використанням біологічних видів палива. Тимчасово, до 1 січня 2020 р., звільнявся від оподаткування прибуток підприємств, отриманий ними від господарської діяльності з видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ; тимчасово, строком на 10 років, починаючи з 1 січня 2011 р., звільняється від оподаткування прибуток підприємств галузі електроенергетики від продажу електричної енергії, виробленої з відновлювальних джерел енергії, тощо [404].

Таким чином, збереження наявного рівня чинних регуляторних заходів економічного стимулювання та задіяння нових заходів (через відповідні механізми та інструменти) повинно сприяти розвитку економіки України та поліпшенню регуляторного клімату.

Методи переконання і примусу

Методи переконання і примусу відіграють специфічну роль у практичному вирішенні питань управління, оскільки вони найпослідовніше віддзеркалюються через механізм прав та обов'язків, відносин типу «влада – підпорядкування». Правильне застосування саме методів переконання й примусу в процесі державного управління забезпечує найбільшу ефективність управлінської діяльності, раціональне функціонування всіх адміністративно-правових інститутів, непохитність правових засад державного управління.

Ці методи застосовуються у сфері державного управління для того, щоб забезпечити:

- цілеспрямованість управлінської діяльності;
- правомірність поведінки учасників управлінських відносин;
- функціонування встановленого державою режиму, за якого неухильно виконувалися б рішення органів державної влади;
- конструктивні взаємини всіх учасників управлінських відносин [64].

Методи переконання та примусу внаслідок всепроникного характеру використовуються у всіх сферах та на всіх рівнях управління, багато в чому визначаючи зміст та конкретний прояв інших методів. Наприклад, метод єдиноначального розпорядництва, як і економічні, адміністративні методи, заснований на методі переконання.

Переконання – 1) метод управління, що здійснюється ненасильницьким шляхом, спрямований на свідоме засвоєння й усвідомлення працівником морально-правових принципів та цінностей державної служби – визначальних чинників його поведінки, доброчесності та виконання службових обов'язків; 2) раціональна основа моральної поведінки державного службовця, що дає можливість здійснювати ті чи інші дії свідомо, із розумінням потреби й доцільності певної поведінки.

Переконання як всеохопний метод становить основу функціонування апарату державного управління, оскільки роз'яснення цілей держави щодо ухвалених державноуправлінських рішень, розроблених проєктів, запланованих

заходів, які зачіпають інтереси широких кіл громадськості, є важливими елементами управлінської діяльності. Його ігнорування може призвести до негативних чинників у взаємовідносинах як усередині управлінської структури (керівник – підлеглі), так і з зовнішнім середовищем (орган влади – громадськість).

Переконання є впливом на свідомість, почуття, волю людей з метою формування в них свідомої участі у виконанні поставлених завдань [405]. Переконання є також засобом попередження правопорушень і зміцнення державної дисципліни. Роз'яснення, обґрунтування, обговорення, заохочення, показ позитивних прикладів у сфері державного управління – основні засоби позитивного переконання.

Метод переконання передує методу примусу, що застосовується при нездатності суб'єктів організаційно-правових відносин скерувати свою поведінку відповідно до встановлених законів, нормативно-правових актів. Примус, як і переконання, є обов'язковим елементом правового методу державного управління. Цей метод має важливе значення при реалізації функцій державної регуляторної політики.

Примус – метод управління, що ґрунтується на авторитеті держави і силі закону, спрямований на суб'єкт управління, з метою досягнення встановлених параметрів діяльності, вироблення певних форм поведінки та підтримання суспільної дисципліни.

У взаємовідносинах між органами управління та їх посадовими особами у сфері державної регуляторної політики цей метод застосовується в таких формах:

- встановлення в регуляторних актах заборон і санкцій за їх порушення;
- примусове вилучення матеріальних і фінансових засобів у випадках, передбачених законодавством (визначених у відповідних регуляторних актах);
- скасування незаконних регуляторних актів тощо.

Ефективність і законність використання методу примусу забезпечує чітке правове регулювання відповідних прав та повноважень органів публічної влади, їх посадових осіб, суб'єктів підприємницької діяльності, пересічних громадян.

Важливу роль у цьому зв'язку відіграє чіткий порядок скасування незаконних актів регуляторних органів і притягнення посадових осіб, які їх видали, до відповідних видів відповідальності, оскільки в практиці державного управління України такі факти, водночас, мають місце.

Як правило, акти органів виконавчої влади та їх посадових осіб, що суперечать Конституції, законам, актам Президента та Кабінету Міністрів України або інтересам територіальних громад чи окремих громадян, може бути оскаржено до органу виконавчої влади вищого рівня або до суду. Якщо ж ці акти, окрім переліченого є ще недоцільними, неекономічними, неефективними за очікуваними чи фактичними результатами, вони скасовуються Президентом, Кабінетом Міністрів України, посадовими особами органів виконавчої влади вищого рівня.

Щодо відповідальності, то в Україні на законодавчому рівні ухвалено низку законів, що встановлюють правові засади відповідальності за певні види порушень у сфері державного управління. Зокрема, Закон «Про запобігання корупції» [406] визначає правові та організаційні засади запобігання корупції, виявлення та припинення її проявів, поновлення законних прав та інтересів фізичних та юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь. Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює правові санкції за порушення законодавства у найважливіших сферах державного управління (наприклад, за порушення законодавства про бюджетну систему України).

Водночас Україні – країні з високим рівнем корупції, слід докласти максимальних зусиль та вжити радикальних економічних, правових, організаційних, силових заходів з метою подолання цього негативного явища.

На рис. 3.6 подано рівень корупційних ризиків. Неофіційні виплати державним службовцям – це очікуваний відсоток фірм, які здійснюють неофіційні виплати державним службовцям, щоб добитися потрібного рішення

відносно мита, податків, ліцензій, регулювання, послуг тощо. Як бачимо з графіка, у 2014 році майже $\frac{3}{4}$ всіх українських комерційних фірм були готові здійснити неофіційні виплати державним службовцям для рішення на свою користь. Найнижчий рівень – у Грузії, де це готові робити 2% фірм. Таким чином, нам слід звернути увагу на зменшення рівня цих корупційних ризиків, використовуючи, у тому числі, й методи переконання та примусу.

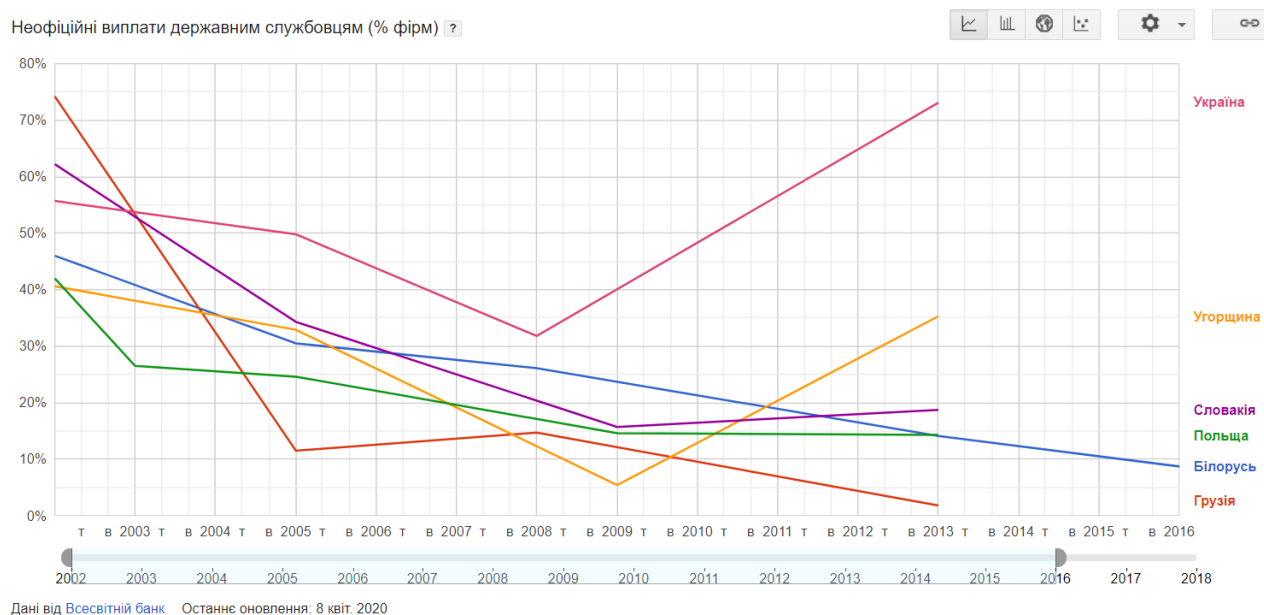


Рис. 3.6. Динаміка зміни корупційних ризиків [407].

Важливо, щоб методи переконання й примусу розумно поєднувалися, тобто не суперечили один одному, а доповнювали, підпорядковувалися загальним завданням керівного впливу. Лише правильне поєднання цих методів може забезпечити досягнення запланованих результатів у процесі державного управління [408].

Як уже зазначалося, примусові засоби – це крайні заходи, а тому, як правило, застосовуються у тих випадках, коли переконання та суспільний вплив не досягли бажаних результатів. Поступове зростання культури управління, формування свідомості громадян робить методи переконання й заохочення дедалі ефективнішими інструментами регулювання публічних управлінських відносин. Відповідно звужується сфера невинновданого застосування адміністративно-примусових засобів впливу.

Регуляторна політика повинна стати тим методологічним інструментом державного управління, за допомогою якого в державі буде досягнуто сприятливих соціально-економічних та організаційно-правових умов рівноправної та продуктивної взаємодії на терені суспільних відносин усіх зацікавлених у цьому суб'єктів – індивіду, громадськості, бізнесу і влади.

Стимулювання розвитку науки і технологій

Стимулювання розвитку науки і технологій – це відносно новий напрям регуляторної політики в Україні.

Українську інноваційну політику, що все ще перебуває на стадії формування, можна кваліфікувати як таку, яка тяжіє до англо-американської моделі, оскільки держава більше покладається на ринкові механізми стимулювання інноваційної діяльності, ніж на безпосередню підтримку інноваційного процесу [409]. Проте проблема полягає не в тому, що розвиток науки і науково-технічних розробок практично не фінансується державою, а в тому, що наука й економіка України розвиваються різними шляхами. Більшість розробок, виконаних вітчизняними науковцями, не мають практичного застосування в жодній галузі економіки країни. Це спричиняє фактичну ізолюваність наукових установ від підприємництва, а отже унеможливорює розвиток інноваційного процесу за рахунок ринкових важелів, оскільки інноваційна діяльність опинилася значною мірою поза межами ринку.

Ураховуючи пріоритетність структурної проблеми в контексті економічного зростання, стратегія структурної перебудови та відповідні програмні заходи мають стати провідною складовою, осердям загальнонаціональної стратегії і в цілому соціально-економічного розвитку. Здійснення науково-технологічного розвитку, реалізація завдань структурно-інноваційної стратегії є найважливішою цільовою функцією інноваційного процесу. Інноваційний процес як процес, що спирається на науку, техніку, економіку, підприємництво й управління, можливий тільки на основі зростання

й реалізації інвестицій. Без ефективного розвитку цих складових суспільство приречене на деградацію [410].

Проведені дослідження свідчать про те, що потреба вирішення проблем, пов'язаних з інноваційним розвитком економіки України, набуває особливого значення. Державі слід робити ефективні кроки в напрямку стимулювання розвитку інноваційної діяльності.

Як зазначає В. Ковальчук, основним завданням державної інноваційної політики мають бути заходи, спрямовані на створення умов для органічного поєднання науково-технологічного і підприємницького середовища. Держава має посилити безпосередню підтримку інноваційного процесу у вигляді сприяння створенню інноваційної інфраструктури, становленню науково-виробничих об'єднань тощо, але лише істотні нововведення держава повинна заохочувати фінансово, наприклад через пільгове оподаткування або за рахунок бюджетних асигнувань. Такий підхід дасть змогу не розпорошувати державні кошти на підтримку малоперспективних нововведень і сприятиме інноваціям, спрямованим на економічний прорив і забезпечення стійкого зростання. Ринкових механізмів на сучасному етапі буде недостатньо для помітної інтенсифікації інноваційного процесу в Україні.

Проаналізований досвід провідних країн світу свідчить про державну підтримку інноваційної сфери, у тому числі при проведенні науково-дослідних робіт. Виходячи з цього та враховуючи наведені пропозиції щодо обґрунтування критерію, системи показників та алгоритму оцінки ефективності функціонування науково-інноваційного університетського комплексу, вважаємо, що в Україні ефективною формою державної підтримки інноваційної та наукової діяльності буде створення за участю держави вишівсько-промислових дослідницьких центрів [411].

На рис. 3.7 подано динаміку витрат на проведення досліджень та інноваційні розробки. З діаграми видно, що останнім часом українська держава суттєво скоротила витрати на НДР по відношенню до ВВП – з 1,2% у 1997 році до 0,48% у 2018 році. При цьому загальносвітова тенденція полягає у

поступовому зростанні цих витрат. Так, в середньому у світі та Європі витрачають близько 2% ВВП, а у США – навіть 2,76%. Тому слід звернути увагу на ці проблеми.

В українському законодавстві вже є певні напрацювання з використання цього механізму. Законодавче забезпечення стимулювання розвитку технологій та інноваційного процесу відбувається двома напрямками, а саме: шляхом створення умов для інноваційної діяльності та вдосконалення конкретних напрямів її реалізації.

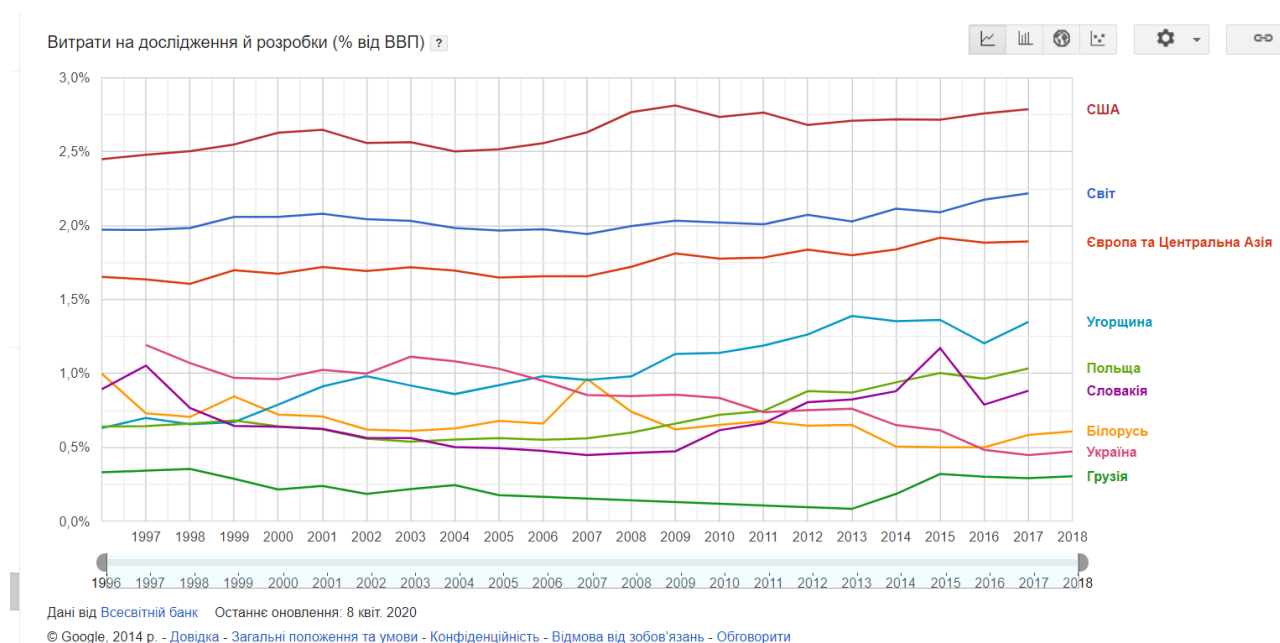


Рис. 3.7. Динаміка витрат на дослідження і наукові розробки [412].

Так, в Указі Президента України «Про невідкладні заходи щодо виводу з кризового стану науково-технологічної сфери і створення умов для переходу економіки на інноваційну модель розвитку» [413] запропоновано Кабінету Міністрів України підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України проекти законів з пропозиціями щодо впровадження правового механізму диференційованого пільгового оподаткування підприємств залежно від рівня їх інноваційної активності, стимулювання науково-дослідних та дослідно-конструкторських досліджень, а також створення галузевих інноваційних фондів.

Такі пропозиції не було внесено хоча, на нашу думку, вони могли стимулювати розвиток високотехнологічних виробництв, давали змогу для ще більш тіснішої інтеграції бізнесу, закладів вищої освіти та місцевої влади. Проте базові закони України «Про інноваційну діяльність» [414] та «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» [415] вже надають суттєві пільги підприємствам, що займаються інноваційною діяльністю.

Ідеться про податок на додану вартість, податок на прибуток підприємства, звільнення від ввізного мита при імпорті обладнання (названі податки разом становлять так званий бюджет розвитку підприємств). Це дало змогу для створення й функціонування технопарків та інноваційних структур інших типів (унормовано постановою Кабінету Міністрів України від 22 травня 1996 р. №549 [416]) У цьому документі визначено, що метою створення інноваційної структури є інтенсифікація розроблення, виробництва та впровадження наукоємної конкурентоспроможної продукції із спрямуванням взаємоузгоджених дій наукових організацій, закладів освіти, промислових підприємств та інших суб'єктів на задоволення потреб внутрішнього ринку і нарощування експортного потенціалу країни. Ця мета досягається шляхом державного регулювання інноваційної діяльності з реалізацією принципу свободи підприємництва в цій сфері.

Проте в цілому говорити про досконалість створеної законодавчої бази поки ще зарано. У чинному законодавстві продовжує існувати багато суперечностей та прогалин, що заважають запровадженню та нормальному функціонуванню моделі інноваційного розвитку. Порушується один із головних принципів систематизації законодавства з питань інноваційної діяльності, згідно з яким закони та підзаконні акти мають надавати узгодженість норм, цілісність предмета нормативного регулювання. Не виконується й інший, не менш важливий принцип правового регулювання, згідно з яким нормативно-правова база інноваційної діяльності має бути стабільною [417].

Непрямі регуляторні впливи

Цікавим може видатися приклади ухвалення нормативно-правових актів, що, на перший погляд, не носять регуляторний характер, але насправді мають великий регуляторний вплив на соціально-економічну систему держави. Сюди можна віднести, наприклад, регулювання пенсійної або соціальної сфер.

Тут можна згадати про запровадження у 1998 р. додаткових зборів до Пенсійного фонду від реалізації ювелірних виробів, з купівлі-продажу легкових автомобілів, валюти, користування мобільним зв'язком тощо [418]. На перший погляд, ці збори складно віднести до певного виду регуляторних інструментів, проте вони однозначно відносяться до адміністративних та економічних інструментів державного регуляторного характеру. Це пов'язане з тим, що ці збори підвищували собівартість продукції (зменшуючи можливість продажу продукції при підвищенні роздрібної ціни) або зменшували прибуток підприємств (якщо виробники не підвищували роздрібні ціни).

Таким чином, регуляторна політика держави мала на меті не розвиток відповідних галузей, а якусь іншу мету. І цією метою була можливість істотно покращити наповнення дохідної частини Пенсійного фонду та погасити борги з виплати пенсій (майже 2 млрд гривень, або 20 % Пенсійного фонду) [419].

Після цього постало завдання розширення застосування, виходячи з досвіду ЄС, регуляторних механізмів соціального характеру. Йдеться про запровадження мінімальних соціальних стандартів. З 2002 р. розміри соціальних виплат і допомог почали прив'язувати до прожиткового мінімуму. Однак системні проблеми здолати не вдалось. Тому у вересні 2011 р. був прийнятий Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [420], за яким передбачалась низка регуляторних заходів адміністративного характеру. Ці заходи теж мало впливали на суб'єктів господарської діяльності – регуляторні заходи економічного характеру, які б стимулювали трудовозайнятість та працеефективність, задіяні не були.

Для подолання цієї проблеми у 2014 році було прийнято Закон України [421], яким передбачав призначення пенсій лише на підставі даних

персоніфікованого обліку про суму зроблених пенсійних внесків. Водночас було запроваджено зниження єдиного соціального внеску з 40 % до 22 %. На першому етапі це призвело до певних втрат бюджету і соціальних фондів, проте вже через рік чисельність застрахованих осіб загалом по Україні дещо збільшилась, а доходи бюджету від податку на доходи фізичних осіб почали швидко зростати. Хоча суттєве (майже вдвічі) зниження ЄСВ не змогло подолати велику тінізацію економіки, укорінену практику нелегальної виплати заробітної плати, низький рівень оплати праці та недосконалість системи контролю за сплатою ЄСВ. Отже потрібен більш тісний взаємозв'язок механізмів адміністративного та економічного регуляторного впливу.

Ще одним прикладом непрямого регулювання є застосування ресурсного режиму в державному управлінні. Так, правильне (ефективне, економічне тощо) розподілення ресурсів стає одним із головних завдань державного управління. Як зазначає Т. Безверхнюк, проблеми такого розподілу та використання досить успішно управляються державною регуляторною політикою, формування та реалізація якої здійснюється на державному, регіональному та місцевому рівні. При цьому суб'єкт-суб'єктні відносини в системі державного управління характеризуються одночасною участю в процесах мобілізації та перерозподілу різних ресурсів на кількох рівнях управління та багатьма конкретними одержувачами відповідних ресурсів.

Узагальнено, що ресурсний режим є формою регулятивного режиму. Регулятивний режим – це особливий порядок регулювання, виражений у конкретному наборі інституційних засобів, що створюють умови для досягнення бажаного соціально-економічного статусу системи загалом і сприятливого чи несприятливого для задоволення інтересів суб'єктів господарювання режиму зокрема. Ресурсний (регуляторний) режим, як доведений до детальних процедур і закріплений в нормативно-правових актах, що мають регуляторний характер, регламент дій суб'єктів управління щодо раціонального використання і перерозподілу ресурсів для досягнення поставлених цілей, – це форма

функціонування інституційного механізму ресурсного забезпечення публічного управління на основі принципів державної регуляторної політики.

Запровадження спеціальних регуляторних режимів має забезпечити врахування принципів державної регуляторної політики при здійсненні публічного управління через:

- створення єдиних і несуперечливих «правил гри» (стандартів) для всіх суб'єктів управління та суб'єктів господарювання в процесі перерозподілу ресурсів суспільного розвитку;
- розроблення процедури приватно-державного партнерства, що дозволить об'єднати інструменти та ресурси держави і приватних структур для реалізації програм (державних, регіональних, місцевих) через «пільгове» регулювання діяльності останніх;
- налагодження тісної співпраці органів публічної влади з бізнесовими групами та асоціаціями малого й середнього бізнесу [422].

Також до непрямих регуляторних впливів можна віднести удосконалення процедур адміністрування податків, що обчислюється в кількості годин на рік, необхідних для підготовки, подання звітності та сплати (або утримання) трьох основних видів податків: податку на прибуток корпорації, податку на додану вартість або з продажу, а також податків на робочу силу (включно з податками на заробітну плату та внесками на соціальне забезпечення) (рис. 3.8).

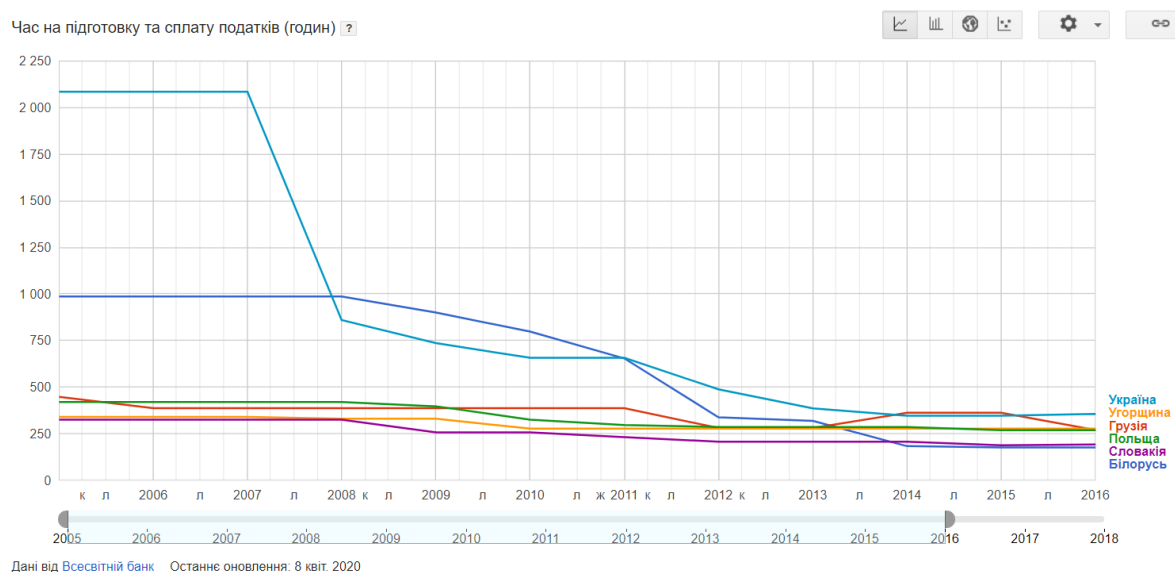


Рис. 3.8. Час на підготовку та сплату податків [423].

Україна вже добилася суттєвих успіхів за цим напрямком. Як видно з графіку, з 2005 року кількість годин зменшилася з 2100 годин до 400 годин. Хоча ми й залишаємося на першому місці за кількістю годин, проте маємо за приклад розвинуті європейські країни, де ця величина складає від 250 до 300 годин.

Провівши дослідження методів та засобів формування та здійснення державної регуляторної політики можна сказати, що, незважаючи на успіхи та досягнення в цій сфері, є ще дуже великий пласт проблем використання механізмів та інструментів для формування та реалізації державної регуляторної політики. Саме тому в наступному підрозділі розглянемо чинники впливу на цей процес.

3.3. Чинники впливу на процес формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні

Державне управління по своїй суті направлене на задоволення таких потреб:

- зростання економічного потенціалу (виробництво і торгівля) та стимулювання розвитку бізнес-структур;
- підвищення ефективності апарату державного та муніципального управління (збирання податків, регуляторна політика, інформаційна політика);
- забезпечення достатнього рівня життя громадян (охорона здоров'я, зовнішня та внутрішня безпека, освітні та соціальні послуги, екологічний захист) [424].

Процеси управління в державних структурах (управлінський менеджмент чи консалтинг) сьогодні не уявляються без задіяння інформаційних потоків і ресурсів. Однак зворотнім боком цих процесів є масовість інформаційних потоків та пов'язані з цим проблеми «інформаційного вибуху». При цьому використання нових інформаційних технологій дозволяє кардинально змінити взаємовідносини влади та громадян, коли за основу береться концепція обслуговування урядом населення (рис. 3.9) [425].

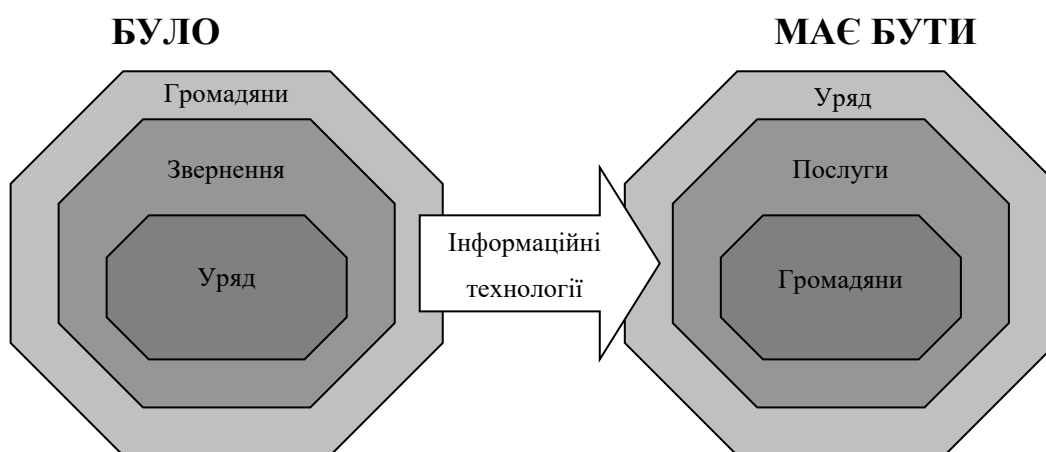


Рис.3.9. Зміни у взаємовідносинах влади та громадян завдяки застосуванню інформаційних технологій [власна розробка автора].

Таким чином, перед державними та муніципальними органами постає завдання забезпечення громадян послугами високої якості, ефективного використання податкових надходжень для підвищення якості життя у відповідній адміністративно-територіальній одиниці. Саме тому органи публічної влади у своїй діяльності повинні зробити все, щоб максимально полегшати доступ до інформації і надати потрібні дані в потрібний час тим, кому вони необхідні. Зробити це можна за рахунок сучасних інформаційних технологій, що дозволяють підвищити ефективність роботи цих установ за рахунок [426]:

- підвищення точності, повноти і оперативності, вірогідності інформації, що нагромаджується;
- забезпечення високого ступеня «прозорості» та контролю за виконанням рішень;
- зниження накладних витрат.

Держава повинна впливати на ці процеси, оскільки вона має орієнтуватися на рівень розвитку країни і світові тенденції. Держава повинна запропонувати різні механізми впровадження і використання нових елементів, що впливають на розвиток країни. З одного боку, можна намагатися розвивати сектор ІТ,

використовуючи тільки стимулюючі дії податків і мит, а можна впливати безпосередньо, стимулюючи розширення ринку, консалтингу, систем інтеграції.

Як зазначається в [427], організація апарату державного управління та апарату місцевого самоврядування яскраво ілюструє наявність певного змістовного зв'язку між ними. Основою такого зв'язку є, по-перше, єдність влади, яку здійснюють органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що випливає із статті 5 Конституції України; по-друге, єдність функцій і завдань, які покликані здійснювати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування; по-третє, єдність в основному принципів, на яких будується апарат державного управління і виконавчий апарат місцевого самоврядування.

Це зумовлено тим, що органи місцевого самоврядування, функціонуючи на принципах децентралізації державного управління (правової, організаційної, фінансової автономії), беруть участь у реалізації в межах Конституції і законів України основних функцій і завдань держави.

На нашу думку, такий підхід можна запровадити й при формуванні та реалізації державної регуляторної політики як на державному рівні, так і на рівні регіонів та рівні органів місцевого самоврядування. Тим більше, що, як уже згадувалося раніше, хоча органи місцевого самоврядування й вільні у виборі своєї стратегії щодо державної регуляторної політики, проте вони можуть діяти тільки в межах та в спосіб, що дозволений законодавчо-нормативними актами вищого рівня.

Саме тому одним із ключових напрямів удосконалення діяльності органів публічної влади в межах їх взаємодії є розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Закріплення за органом відповідної компетенції означає заборону не тільки виходити за її межі, але й для інших органів втручатися у цю сферу.

Наприклад, органам місцевого самоврядування законодавчо дозволено встановлювати ставки місцевих податків і зборів у межах, закріплених законами та підзаконними актами. І органи місцевого самоврядування користуються цими

повноваженнями, установлюючи ставки податку на нижній межі «вилки», ураховуючи свої стратегічні плани та потреби. Проте існують випадки, коли органи державної податкової служби звертаються до ОМС з вимогами підняти ставки податків, мотивуючи це тим, що місцеві бюджети втрачають від заниженої ставки, і такі дії (встановлення нижньої межі податків) є порушенням фінансового законодавства. Проте, такі вимоги вже є порушенням законодавства про розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади.

Також цікавою з цього погляду є однакова компетенція щодо формування та реалізації державної регуляторної політики органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст, що відрізняються як за чисельністю населення, та і за економічним та іншими чинниками.

Це призводить до того, що для маленьких адміністративно-територіальних одиниць значна кількість їх повноважень (інструментів реалізації політики) залишається незатребуваною. Цю проблему зазвичай «закидають» таким ОМС як приклад неефективності цієї роботи. Хоча, насправді, ці повноваження є універсальними для всіх ОМС та ОБВ, а ступінь їх використання та впровадження залежить саме від цілей регулювання. Саме тому, як буде розглянуто в наступних розділах, використання тих чи інших інструментів державної регуляторної політики – це компетенція відповідних органів публічної влади, яку вони використовують з урахуванням власного стратегічного бачення.

До чинників впливу на процес формування державної регуляторної політики слід також віднести можливість, що в більшості європейських країн закріплено Європейською Хартією місцевого самоврядування, а саме: [428]

— законодавчого визначення та закріплення повноважень територіальних громад сіл, селищ, міст у частині визначення пріоритетів їх розвитку, затвердження найвагоміших правових актів та забезпечення невторчання у суть цих НПА органів виконавчої влади вищого рівня (префектів);

- розвитку функцій місцевого самоврядування в частині ухвалення галузевих нормативно-правових актів, що регулюють діяльність у галузі житлово-комунального господарства, місцевого будівництва тощо;
- зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування через зміцнення правових гарантій місцевого самоврядування, удосконалення механізмів захисту прав та інтересів територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- розвиток місцевих бізнес-структур, малого та середнього бізнесу шляхом формування і реалізації вираженої державної регуляторної політики.

Потенціал створеного правового та інституційного забезпечення як одного з чинників формування та реалізації регуляторної політики на практиці залишається слабо реалізованим і не має потрібного впливу на умови створення і функціонування суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема, малого та середнього підприємництва. Серед основних причин такого стану виокремлюють такі.

По-перше, на практиці має місце активна протидія реформуванню засад регуляторної і адміністративної політики з боку апарату органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Слід визнати, що закладення нормативно-правового фундаменту нової регуляторної політики держави у сфері підприємництва вже відбулося, розвиваються процеси перегляду, аналізу і систематизації нормативної бази функціонування підприємництва, ухвалено відповідні закони, укази, постанови. Проте, як свідчать фахівці, ухвалені на урядовому рівні рішення щодо змін регуляторних відносин на місцевому рівні не виконуються або виконуються формально, що, в принципі, є одне й те ж.

Так, Законом «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» встановлено заборону органам державної влади та органам місцевого самоврядування ухвалювати будь-яке рішення без аналізу його регуляторного впливу. Поряд із цим, на практиці місцевими та відомчими органами виконавчої влади систематично ухвалюється значна кількість невиважених регуляторних рішень, які, у ліпшому разі, супроводжуються

формальним обґрунтуванням, що не містить реального економічного аналізу наслідків ухвалення такого рішення. Такі дії не завжди мають корупційне коріння, а можуть бути спричинені бюрократичним консерватизмом і недостатньою кваліфікацією державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування щодо проведення відносно складних процедур (наприклад, аналізу регуляторного впливу проєктів або чинних регуляторних актів).

По-друге, формальне відношення до виконання ухвалених на урядовому рівні рішень має наслідком низьку ефективність роботи в напрямку реалізації регуляторної політики створених із цією метою державних організацій. Регіональні інституційні механізми, призначені для сприяння розвитку регуляторної реформи на місцях, також не відіграють у цій справі належної ролі. Значна частина координаційних рад, за свідченнями об'єднань підприємців, існує формально, працюють неефективно і також не здійснюють вагомого впливу на хід регуляторної реформи у сфері підприємницької діяльності.

По-третє, попри значні зусилля щодо створення механізмів для співпраці між державними органами та підприємницьким середовищем у справі поліпшення умов ведення підприємницької діяльності, існує ще чимало недопрацювань нормативно-правового поля регуляторної реформи. До них можна віднести як відсутність належної послідовності, системності в нормотворчій діяльності державних органів, так і наявність правового вакууму або неконкретизованості певних питань.

На підтвердження тези про відсутність системності, єдиного орієнтиру в нормотворчій діяльності державних органів влади всупереч продекларованим нормам єдиної регуляторної політики, про які йшлося вище, можна навести слова С. Сегеди: «Дуже часто ми спостерігаємо ситуацію, коли Президент видає один Указ, у якому говориться про те, що потрібно знижувати вартість державного регулювання підприємництва, а наступного вже дня виходить кілька указів, які, навпаки, підвищують вартість державного регулювання підприємництва» [429].

По-четверте, в Україні має місце високий рівень «тінізації» діяльності суб'єктів малого та середнього підприємництва і пов'язаний з цим низький рівень їх самоорганізації. Особливістю поведінки вітчизняного малого та середнього підприємництва у взаємовідносинах із державою є те, що підприємцям значно складніше реагувати на несприятливий регуляторний клімат цивілізовано – через самоорганізацію та ведення легального діалогу з органами влади, ніж нецивілізовано – або шляхом «тінізації» всієї чи певного сегмента власної господарської діяльності й ухилення від виконання встановлених державою процедур, або шляхом укладення неофіційних угод із посадовими особами органів державної влади. Існування масового явища «тінізації» підприємницької діяльності має наслідком пригнічення активності щодо створення місцевих об'єднань підприємців та бажання вирішувати власні проблеми легальним шляхом.

По-п'яте, неспроможність чинних об'єднань суб'єктів малого та середнього підприємництва здійснювати реальний вплив на формування регуляторного клімату підприємницької діяльності на регіональному і, тим більше, на центральному рівні. На практиці об'єднання підприємців, як правило, ще не готові до того, щоб професійно вести дискусію щодо формування регуляторного середовища з органами виконавчої влади, оскільки щоб належним чином аргументувати власну думку щодо коригування певного регуляторного акта, об'єднання малого підприємництва мають протиставляти результатам аналізу регуляторного впливу регуляторного акта результати аналізу, проведеного самостійно.

При цьому слід наголосити, що процес регуляторного аналізу є складним, кропітким, який потребує високого рівня професіоналізму, а його проведення – значних коштів. У місцевих об'єднань підприємців, як правило, не має ні фінансових, ні кадрових ресурсів для відстоювання власних інтересів. Таким чином, на цей час, об'єднання суб'єктів малого та середнього підприємництва є малосильними, маловідомими і маловпливовими, а, отже, не здатними на цьому етапі розвитку вносити помітний внесок у реалізацію регуляторної реформи.

Підсумовуючи вищенаведене, слід зауважити, що однією із головних тенденцій державної регуляторної політики як розвинутих країн, так і країн з перехідною економікою на сучасному етапі є проведення змін, спрямованих на обмеження адміністративно-бюрократичного тиску з боку органів влади на підприємницьку діяльність з метою сприяння мінімізації суспільних витрат, пов'язаних із виконанням неефективних регулювань. Головними складовими регуляторної реформи є дерегуляційні та фільтраційні процеси, що запобігають виникненню та забезпечують своєчасне скасування неефективних регуляторних актів.

В Україні на цей час створено необхідні нормативно-правові та організаційні передумови для успішного перебігу регуляторної реформи. Серед основних причин, що чинять перешкоди прогресивним змінам щодо реформування регуляторних відносин у сфері підприємництва, на нашу думку, є високий рівень «тінізаційних» процесів, що мають місце як у підприємницькому, так і в державно-адміністративному середовищі країни.

Цікавим, на нашу думку, є також удосконалення взаємовідносин «державо-бізнес-громадяни», які із застосуванням до них положень та принципів державної регуляторної політики можуть вивести розвиток економічної системи нашої держави на новий, більш ефективний рівень.

У будь-якому разі держава та владні органи, використовуючи різні механізми, інструменти та методи, повинні досягати оптимального двостороннього процесу взаємодії із бізнесовими структурами. І влада, і бізнес, як ми вже розглядали раніше, є двома структурованими системами і саме на принципах взаємодії цих систем повинні будуватися основні засади суспільно-економічного розвитку нашої держави. Розглядаючи ДРП з цих позицій, можна сказати, що вона реалізує основне завдання оптимального управління – досягнення бажаного стану системи через знання розвитку об'єкта регулювання у відповідь на певні зовнішні чи внутрішні збудження (регуляторні впливи).

Процес державного регулювання, у такому разі, згідно з теорією управління, буде включати в себе суб'єкт і об'єкт регулювання. Проте влада буде

виступати не тільки регулятором, але й сама буде регульованою системою з боку бізнесу. Тобто, на відміну від класичної схеми управління, під час процесу взаємодії об'єкт і суб'єкт будуть постійно мінятися місцями.

Саме тому державна регуляторна політика при врахуванні такої взаємодії, ставить перед собою вирішення двоєдиного завдання. З одного боку, держава повинна встановлювати загальноприйняті «правила гри» щодо діяльності суб'єктів суспільних відносин для досягнення рівноваги між індивідуальними, корпоративними (бізнесовими) та загальносуспільними інтересами при тому стані соціально-економічних відносин, який склався у суспільстві. З іншого боку, держава, для досягнення поставленої перед собою мети, повинна застосовувати теоретичні та практичні доробки раціонального відбору цілей і засобів державного впливу на ринкові процеси.

Це не може відбуватися без залучення різних галузей науки – економічного аналізу, стратегічного менеджменту, соціології тощо. Такий симбіоз дасть нам вирішення головного завдання будь-якого регулювання – отримання найбільшого ефекту з найменшими втратами в умовах обмеження часу. Постійна взаємодія двох систем «влада-бізнес» забезпечує економічну та політичну стабільність соціально-економічного розвитку суспільства. ДРП не повинна керуватися принципом «гроші роблять гроші», а має враховувати інтереси всіх соціальних груп, у разі потреби запроваджуючи регуляторні обмеження для великих монополій (державних чи приватних) чи органів самоорганізації бізнес-структур з метою досягнення паритету інтересів. Саме тут повинна проявлятися спрямованість держави на досягнення ефективності державного управління на макрорівні [430].

Таким чином, органи публічної влади мають великі повноваження для наповнення бюджетів засобами регуляторної політики. Для цього слід прогнозувати макроекономічні показники розвитку. Однак ухвалення неординарних державноуправлінських рішень може призвести до порушення закономірностей бюджетних надходжень [431]. Саме тому для прогнозу доходів до бюджету доцільно використовувати метод економетричного моделювання.

Ідея методу полягає в тому, що, застосовуючи статистичні дані і теорію ймовірностей та математичної статистики, можна побудувати модель, яка встановлює кількісну закономірність зміни рівня доходу в результаті впливу державноуправлінського рішення.

Отримана закономірність поширюється на прогнозований період і використовується для екстраполяції прогнозного значення величини надходжень до бюджету. Відповідно до цієї ідеї об'єктом моделювання має бути прогнозований об'єкт, тобто сума бюджетних надходжень. Формування бюджетів усіх рівнів відбувається шляхом розподілу коштів від сплати податків і зборів, що справляються на території певної АТО. Розподіл територіальних грошових надходжень до бюджетів різних рівнів здійснюється за схемою: одні види доходів повністю закріплюються за бюджетами відповідних рівнів (закріплені доходи), інші розподіляються між ними у певних пропорціях (регульовані доходи).

Нині діє схема розподілу, визначена Бюджетним кодексом України. Таким чином, вплив того чи іншого державноуправлінського рішення на розподіл бюджетних надходжень обов'язково слід урахувати. Це ускладнює процедуру моделювання, оскільки деякі види доходів мають неповну бюджетну історію внаслідок закріплення їх у різні роки за бюджетами різних рівнів.

Таким показником, а отже і об'єктом моделювання, може бути річна сума відповідного виду доходу на території адміністративної одиниці, відносно бюджету якої ухвалюється державноуправлінське рішення. У такий спосіб будується економетрична модель контингенту річних надходжень доходу для території, розраховується його прогнозне значення і з отриманої прогнозованої величини за чинною схемою міжбюджетного розподілу виокремлюються прогнозні суми річних надходжень цього виду доходу для бюджету відповідного рівня [432].

Використання цих результатів дослідження в процесі ухвалення державноуправлінських рішень дозволить підвищити їх якість і, як наслідок – ефективність та результативність державного регулювання економіки. Крім

того, результати дослідження можуть знайти своє застосування в процесі дальшого дослідження аналітичного забезпечення державноуправлінських рішень, що ухвалюються вищими та центральними органами влади [433].

Принципи ДРП, у цьому разі, хоч і корелюються з державноуправлінськими функціями, які визначаються у [434], проте не завжди відповідають більшості з них. Так, автори зазначають, що економічні функції держави у сфері регулювання господарських процесів – відносно сталі напрями діяльності держави щодо впорядкування, узгодження, координації діяльності суб'єктів господарювання, у яких утілюються її сутність, цілі, завдання та властиві для неї засоби регулювання ринкових процесів. Вони здійснюються органами державної влади, до процесу їх реалізації залучаються також різноманітні державні та недержавні інституції.

Перелік і зміст зазначених функцій визначається насамперед об'єктивними причинами втручання держави в перебіг ринкових процесів (потребою подолання «провалів» ринкового механізму господарювання і потребами встановлення господарського порядку, дотримання балансу суспільних інтересів, створення умов сталого економічного і соціального розвитку, захисту національних інтересів тощо).

Ці функції наповнюються реальним змістом залежно від соціальних, культурних, політичних умов, що складаються у тій чи іншій країні, та відбивають вплив низки суб'єктивних чинників ухвалення відповідних державноуправлінських рішень щодо участі держави в господарській діяльності, пріоритети регуляторної політики у той чи інший період. Нижче наведено їх перелік:

1. Нормативно-правозахисна
2. Клієнтська
3. Власницька
4. Фінансова-розподільна
5. Гуманітарно-соціальна
6. Прогнозно-планова

7. Ресурсно-розподільча
8. Координаційно-синхронізуюча
9. Інноваційно-інвестиційна, структурна
10. Ліцензійно-дозвільна, сертифікаційно-стандартизувальна
11. Еколого-захисна
12. Контрольно-наглядова, санкціонувальна
13. Інформаційно-мотиваційна

Не всі із них мають вплив на формування державної регуляторної політики, проте нами проведено аналіз цих функцій з регуляторного погляду, що подано нижче [435].

1. **Нормативно-правозахисна функція.** Виконуючи цю функцію, держава встановлює правила господарських відносин шляхом ухвалення законодавчих і нормативно-правових актів, що встановлюють регуляторні норми для тих чи інших сфер економіки або суб'єктів господарювання (господарських відносин). Цей чинник має прямий вплив на державну регуляторну політику.

2. **Фінансова-розподільча функція.** Виконуючи цю функцію, держава здійснює перерозподіл доходів через податкові механізми. З погляду ДРП цей чинник є одним із найбільш впливовим для формування «точок зростання» в тих чи інших сферах економіки або в адміністративно-територіальних утвореннях. Прикладом першого виду може слугувати, наприклад, зменшення ставки рентної плати на видобуток газу – для стимулювання його видобутку та збільшення інвестицій у цю сферу [436]. Прикладом другого виду може слугувати перерозподіл загальнодержавного податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на користь об'єднаних територіальних громад, яким держава стимулювала громади до об'єднання, пропонуючи їм додатковий фінансовий ресурс [437]. Так, ОТГ почали отримувати ті 60% ПДФО, який раніше, до об'єднання, отримував районний рівень і здійснював розподіл цього податку, користуючись власними, кон'юнктурними міркуваннями.

3. **Прогнозно-планова функція.** Виконуючи цю функцію, держава визначає довгострокові й короткострокові цілі розвитку національної економіки,

виступає розробником прогнозів і планів соціально-економічного розвитку країни (галузей, регіонів, секторів, сфер національної економіки). Цей чинник встановлює потребу визначення прогнозних напрямків розвитку і, відповідно, розроблення та ухвалення певних регуляторних рішень, що будуть сприяти виконанню запланованих заходів з планів або стратегій [438]. Прикладом тут може слугувати, наприклад, розроблення архітектурно-планувальної документації (Генеральних планів, планів зонування територій тощо), у результаті яких встановлюються певні вимоги для суб'єктів господарювання щодо можливості розміщення їх об'єктів на тих чи інших земельних ділянках на території громад [439].

4. **Ресурсно-розподільча функція.** Виконуючи цю функцію, держава визначає і забезпечує реалізацію правил розподілу лімітованих природних ресурсів. Тим самим, цей чинник впливає на здатність суб'єктів господарювання проводити ту чи іншу господарську діяльність, адже ліміт на ресурси (або завищена ціна на їх використання) не дає можливості вільного вибору технологій виробництва або вільного вибору об'ємів поставок продукції на ринок. Як приклад можна вказати встановлення квот на експорт тієї чи іншої продукції [440].

5. **Координаційно-синхронізуюча функція.** Виконуючи цю функцію, держава забезпечує збалансованість, пропорційність розвитку національної економіки через встановлення певних преференцій (пільг) або надання фінансової допомоги для визначених галузей, регіонів, секторів, сфер національної економіки. Прикладом може слугувати перерозподіл видатків на виконання соціальних функцій (медична субвенція, освітня субвенція), завдяки яким відбувається підтримка та пропорційний розвиток відповідних сфер (об'єктів надання послуг) [441] або відповідних територій [442] незалежно від їх розташування в межах України.

6. **Інноваційно-інвестиційна, структурна функції.** Виконуючи цю функцію, держава сприяє формуванню та реалізації національної науково-дослідної, інноваційно-технологічної та інвестиційної політики, створює

передумови для здійснення позитивних структурних зрушень у національній економіці. Прикладом впливу цього чинника може виступати надання державної підтримки індустріальним (промисловим) паркам, завдяки чому відбувається регулювання залучення коштів в інноваційні галузі або «зелений тариф» у енергетиці, яким визначаються напрямки пріоритетного технологічного розвитку цієї сфери – альтернативні джерела енергії [443].

7. Ліцензійно-дозвільна, сертифікаційно-стандартизувальна функція. Виконання цієї функції має прямий вплив на державну регуляторну політику, адже держава визначає правила ведення певних видів господарської діяльності та видає дозволи на їх здійснення, установлює техніко-експлуатаційні норми і забезпечує обов'язкову уніфікацію виробів. Прикладом є зобов'язання підприємців, що надають послуги з пасажирських перевезень, мати відповідну ліцензію, для отримання якої їх автомобільний парк та обслуговуючі потужності повинні відповідати певним вимогам (наявність власної ремонтної бази, наявність лікаря у штаті тощо) [444].

8. Еколого-захисна функція. Виконуючи цю функцію, держава установлює правила і вимоги щодо захисту довкілля, забезпечує охорону природного середовища. Цей чинник теж впливає на державну регуляторну політику, адже вимоги можуть встановлювати, наприклад, обмеження на викиди шкідливих речовин у повітря [445], воду та на ґрунт, щодо розміщення підприємств на певних територіях (прибережна зона, зона охорони підземних водних ресурсів) або на певній відстані від житлових приміщень. Сюди також можуть належати вимоги щодо узгодження розміщення тих чи інших об'єктів з мешканцями громад через механізм проведення громадських слухань.

9. Контрольно-наглядова, санкціонувальна функція. Виконуючи цю функцію, держава контролює відповідність фактично здійснюваної господарської діяльності підприємств і установ установленим правилам, запроваджує систему санкцій, спрямованих на попередження й усунення порушень. Цей чинник є одним із «найболючіших» при формуванні та здійсненні ДРП, оскільки перевірки та санкції – необхідний інструмент регулювання, проте

в межах української дійсності він часто перетворюється на механізм «державного рекету» або «чиновницького свавілля» та користується званням одного з найбільш корумпованих чинників. Не применшуючи важливість цього чинника, держава все ж враховує думки підприємців щодо забезпечення ефективності застосування його на практиці, обмежуючи кількість раптових перевірок суб'єктів підприємницької діяльності («мораторій на проведення перевірок») [446].

10. Інформаційно-мотиваційна функція. Виконуючи цю функцію, держава забезпечує інформування і мотивацію суб'єктів господарювання з метою підтримання владних ініціатив. Указівки на цей чинник безпосередньо прописано в статтях 7 та 12-14 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», де зазначається, що регуляторний орган повинен оприлюднювати затверджені плани діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів, зміни до них, а також власне регуляторні (нормативно-правові акти) з усіма додатковими складовими, такими, як, наприклад, аналіз регуляторного впливу.

Проаналізувавши вищезгадані чинники формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні, можна сказати, що всі вони стосуються умов, потрібних для сталого розвитку економіко-господарського комплексу, а також пов'язані з утвердженням і розширенням впливу країни у світовому економічному, суспільному і політичному просторах.

При цьому, крім урахування вищезгаданих чинників, державне регулювання повинне враховувати кількісні і якісні параметри розвитку економіки, мотивацію суб'єктів визначеної сфери суспільних відносин, шляхи розвитку регульованих процесів чи економічних систем. Застосовуючи на практиці аналіз форм і механізмів державної регуляторної політики, можна створити набір регуляторних процедур і інструментів, що дасть змогу оперативно досліджувати регульований об'єкт у процесі його динамічного розвитку.

Тобто виявити ті «ключові моменти», втручаючись у які можна направляти бізнес-систему в заданому напрямку, досягаючи при цьому заздалегідь визначених параметрів. Цими параметрами можуть бути і кількісні характеристики, і якісні оцінювання, залежно від характеру об'єкта регулювання, можливих регуляторних впливів та ресурсних обмежень.

Зважаючи на те що період становлення ринкових відносин та взаємодії держави і бізнес-структур в нашій країні ще доволі малий, на практиці можна застосовувати адаптовані методики віднаходження таких «ключових моментів» цих взаємовідносин, які вже розроблено та запроваджено в країнах Європейського Союзу [447].

Діяльність у цьому напрямку за аналогією з регуляторною діяльністю в країнах ЄС повинна ґрунтуватися на означених нижче засадах (принципах, критеріях) і з дотриманням вимог і принципів сучасної управлінської концепції «Good Governance» (GG) [448].

Це також є розумінням історичного, культурного і соціального контексту, яким обґрунтовується перспектива GG в державному управлінні, якої дотримуються більшість сучасних західних учених і ООН) (рис. 3.10):



Рис. 3.10. Основні характерні риси Good Governance [побудовано автором].

– Участь (participation) повинна вказувати органам влади на те, що громадські представники та їх об'єднання повинні сприйматися не пасивними учасниками ухвалення регуляторних рішень, а як активна та зацікавлена сторона, що має право (і повинна його реалізовувати) вносити свої ініціативи (побажання, рекомендації, поправки) на всіх етапах розроблення, ухвалення та відстеження результативності ухвалених регуляторних норм.

– Відкритість (openess) означає активні комунікативні зв'язки між владою та представниками громадськості щодо визначення завдань і відповідних їм обов'язків різних органів влади та державних установ. Сюди також повинні включатися форми та механізми ухвалення рішень, що виробляються органами влади.

– Підзвітність (accountability), окрім традиційних для європейських демократій типів відповідальності (політичної та адміністративної), передбачає також обов'язок реагування влади на потреби громадян. Причому на третьому рівні влада повинна переходити від принципу задоволення потреб громадськості «на вимогу» до принципу «випереджального надання управлінських послуг». Завдяки цьому ми швидше виконаємо вимоги наступного пункту, а саме підвищимо ефективність управлінських рішень, що ухвалюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

– Ефективність (effectiveness): державна регуляторна система повинна відповідати поточним суспільним потребам, мати чіткі механізми реалізації і досягнення поставлених цілей. Для цього потрібно, що вона проводилася з урахуванням попередніх регулювань, аналізу вигод та витрат. У деяких випадках управлінські рішення мають ухвалюватися заздалегідь, випереджаючи вимоги суспільства, з метою стимулювання розвитку тієї чи іншої сфери в напрямку, що вигідний державі. Крім того, управлінські рішення мають передбачати можливість швидкого реагування на зовнішні та внутрішні збурення, з урахуванням специфічності регіональних умов реалізації цих рішень.

Однак застосування цих принципів на практиці означає також високий рівень відповідальності як з боку владних структур, так і з боку громадськості

(бізнесу). У європейських країнах саме активна позиція громадянського суспільства і бізнес-структур дає змогу державі застосовувати саме ті регулювальні впливи, що потрібні в кожен момент конкретної соціально-економічної ситуації.

В Україні ж громадське обговорення певних нормативно-правових актів регулюється одним Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та кількома підзаконними актами. Не секрет, що свого часу (Закон було ухвалено 2003 року) він був дуже прогресивним і дав змогу громадськості та бізнесу офіційно вимагати розгляду своїх пропозицій до того чи іншого нормативно-правового акта (НПА), яким впроваджувалися певні регуляторні норми. На сьогодні він уже морально застарів, крім того, має певну низку недоліків, що нівелюють його застосування на практиці [449].

На противагу нашим реаліям, у Європейському Союзі існує велика кількість офіційних і неформальних інструментів, якими користуються органи державної влади та органи місцевого самоврядування з метою проведення участі громадськості, представників малого бізнесу та органів самоорганізації бізнес-структур у розробленні й реалізації ДРП. Це можуть бути, наприклад, такі:

1. органи, що забезпечують залучення регіональних органів державної влади та органів місцевого самоврядування до процесу ухвалення рішень на загальнодержавному рівні (наприклад, Комітет у справах регіонів Європейського Союзу). В Україні до таких інституціональних утворень можна віднести структури ДРС та звані «земляцтва». Проте у ДРС це тільки один із напрямів роботи, до того ж не основний, а «земляцтва» виконують в більшості своїй представницькі, лобістські та культурні функції;

2. консультативні інституції, що об'єднують різні соціально-економічні прошарки населення, громадські інститути тощо, наприклад, спілки чи асоціації виробників чи споживачів, громадські Ради підприємців при обласних державних адміністраціях, Торгово-промислова палата України та її підрозділи на місцях. В Україні такі інститути громадянського суспільства більш

поширені, однак не мають законодавчо чітко врегульованих прав щодо дій саме як громадських об'єднань.

Особливостями обох цих типів інститутів є таке:

- входять до інфраструктури громадської підтримки ДРП;
- займаються обговоренням пропозицій і публікацією проєктів рішень, розроблених органами державної влади;
- проводять аналітичні процедури оцінки нормативно-правових актів;
- ініціюють тематичні та галузеві дослідження під час проведення оцінки НПА.

3. інститути щодо запровадження соціального діалогу та дотримання процедур соціального партнерства між професійними спілками і роботодавцями.

Органи державного управління, у цьому випадку, зобов'язані виконувати офіційні домовленості, досягнуті в ході перемовин між такими партнерами. Для цього впроваджуються різноманітні заходи, у тому числі законодавчого й регуляторного характеру, насамперед, за визначеннями самих суб'єктів підприємницької діяльності, їх цікавить дерегуляція нормативно-правової бази та процесів ведення господарської діяльності [450].

Уряд вирішив застосувати нестандартний підхід у регулюванні економіки, направлений на стимулювання зовнішніх і внутрішніх інвестицій. Це повинно дати подвійний ефект, якщо стимули отримає високотехнологічне виробництво, орієнтоване на імпортозаміщення. Для інвестора встановлення прозорих правил ведення бізнесу – такий же важливий чинник, як гарантія дотримання прав власності та незалежна судова система, як політична стабільність, як рівень податкового навантаження або вартість основних ресурсів виробництва. Однак більшість цих ініціатив так і не було запроваджено в життя, а політична криза та воєнні дії на Сході України взагалі звели їх нанівець.

З 2014 року було розроблено і запроваджено низку заходів, направлених на стимулювання економіки та дерегуляції господарської діяльності в такий складний для нашої держави час, а саме:

1. Ухвалено закон, що зменшив кількість податків з 23 до 9 [451]. Це дозволило не тільки зменшити витрати бізнесу, але і спростити адміністрування фіскальної системи для держави.

2. Скорочено також кількість дозвільних документів і ліцензій.

3. Запроваджено зміни до Митного кодексу, якими передбачено спрощення митних процедур: тут було запроваджено електронну систему контролю, що мінімізує контакти імпортерів і експортерів з чиновниками.

На останньому пункту зупинимося докладніше.

На рис. 3.11 наведено динаміку зміни навантаження щодо митних процедур в Україні у порівнянні з нашими найближчими сусідами. Як бачимо, наша держава суттєво відстає (на 1-1,5 бали) від європейського рівня.

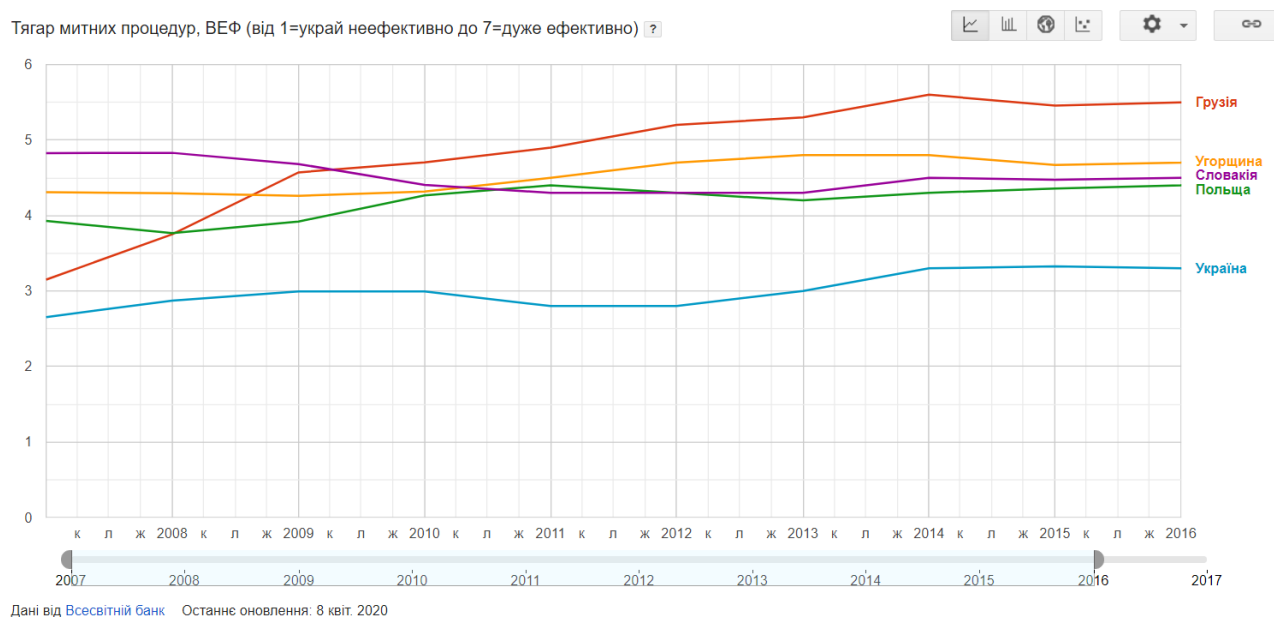


Рис. 3.11. Динаміка зміни навантаження щодо митних процедур [452].

Для виправлення ситуації ДФС України з 01.08.2016 р. ввела в експлуатацію інформаційні та інформаційно-телекомунікаційні системи (далі – ІС «Єдиного вікна»), що забезпечують оформлення митних документів за новими процедурами, а саме:

- програмний модуль «Єдине вікно» у складі автоматизованої системи митного оформлення, що дає змогу посадовим особам митниць ДФС виконувати завдання, визначені Порядком;
- програмно-телекомунікаційну систему обміну електронними документами та повідомленнями між підприємствами, митницями ДФС й органами контролю, у тому числі за принципом «мовчазної згоди»;
- програмний модуль для суміжних органів державної влади, що здійснюють санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний, фітосанітарний, екологічний, радіологічний види контролю. Це веб-інтерфейс, що дає змогу працівникам суміжних служб переглядати надіслані декларантами документи, ухвалювати рішення за цими справами, уносити результати видів контролю та узгоджувати час проведення митного огляду.

Таким чином, запровадження в Україні принципу «єдиного вікна» при здійсненні контролю за переміщенням через митний кордон України товарів і введення його в дію стало важливим кроком у напрямку створення сприятливих умов для розвитку бізнесу та боротьби з корупцією.

Взаємодія підприємств, митниць та органів контролю за допомогою інформаційно-телекомунікаційної системи відповідно до цього принципу спрощує для учасників ЗЕД умови подання документів до митного оформлення, дає змогу мінімізувати участь посадових осіб у здійсненні державного контролю товарів та скоротити час проведення митних процедур.

Перелік місць митного оформлення товарів, у яких застосовується Порядок інформаційного обміну між органами доходів і зборів, іншими державними органами та підприємствами за принципом «єдиного вікна» з використанням електронних засобів передачі інформації, затверджено наказом Міністерства фінансів № 657 (2016 р.) [453].

Такий принцип роботи з митними документами користується великою популярністю. Так, у вересні 2019 року кількість митних декларацій, оформлених у єдиному вікні, склала більше 267 тис. документів (табл. 3.2) [454].

Результати застосування нових підходів у сфері дерегуляції

Назва митниці	Кількість МД	Ветеринарно- Санітарний	Фітосанітарний	Державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин	Всього
Київська міська митниця ДФС	35795	38	6455	2234	8727
Житомирська митниця ДФС	14219	2	378	101	481
Чернігівська митниця ДФС	6774	N/A	1193	376	1569
Дніпропетровська митниця ДФС	13298	9	2175	551	2735
Запорізька митниця ДФС	5055	3	463	106	572
Київська митниця ДФС	31550	78	6923	3554	10555
Рівненська митниця ДФС	9140	2	557	92	651
Волинська митниця ДФС	15401	380	1470	1059	2909
Івано-Франківська митниця ДФС	6273	8	512	47	567
Львівська митниця ДФС	26867	320	5503	2415	8238
Закарпатська митниця ДФС	13933	10	1288	179	1477
Хмельницька митниця ДФС	3734	10	717	72	799
Вінницька митниця ДФС	6362	9	195	221	425
Тернопільська митниця ДФС	3736	54	336	83	473
Чернівецька митниця ДФС	4394	7	597	390	994
Одеська митниця ДФС	27836	51	881	1180	2112
Миколаївська митниця ДФС	3438	1	299	129	429
Митниця ДФС у Херсонській області, Автономній Республіці Крим та м. Севастополі	1206	2	154	62	218
Донецька митниця ДФС	4247	2	348	19	369

Назва митниці	Кількість МД	Ветеринарно- Санітарний	Фітосанітарний	Державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин	Всього
Луганська митниця ДФС	704	N/A	38	2	40
Сумська митниця ДФС	7439	1	503	98	602
Полтавська митниця ДФС	2479	3	316	40	359
Харківська митниця ДФС	10619	22	2010	496	2528
Кіровоградська митниця ДФС	1463	N/A	91	4	95
Черкаська митниця ДФС	2750	85	347	133	565
Енергетична митниця ДФС	8702	N/A	N/A	N/A	N/A
Всього	267414	1097	33749	13643	48489

У той же час уже можна сказати, які проблеми виникли або можуть виникнути під час запровадження цих регуляторних дій.

1. Насамперед буде великий супротив від державних службовців нижчої та середньої ланки, що безпосередньо на цих процедурах заробляють. Після податкової реформи як відповідь на скорочення кількості податків і загального фіскального навантаження, органи контролю посилили адміністративний тиск на бізнес, використовуючи важелі впливу.

2. Ризик-орієнтований підхід до планування та проведення перевірок («червоний», «жовтий» та «зелений» коридори) фактично не працює.

3. Повноцінно не запрацювала й електронна реєстрація підприємств.

Для роботи над новими механізмами та інструментами державної регуляторної політики з урахуванням чинників ДРП, можна взяти, наприклад, дослідження, проведені недержавною організацією CASE-Ukraine [455]. Вони проводилися на фокус-групах з підприємцями трьох регіонів України, до яких також долучалися учасники з інших ближчих регіонів. У ході цих фокус-груп

було визначено, що підприємці мають чотири різні погляди на стан проведення дерегуляції в нашій державі, а саме:

1. Деретуляція фіктивна – жодного реального поліпшення нема.

Було визначено, що більшість регуляторних дій на практиці не проводяться. Ухвалені нормативні акти не діють, одні документи заміщуються іншими, наприклад, ліцензії – дозволами. Кількісне скорочення відбулося суто механічно, шляхом агрегації.

2. Деретуляція до певної міри відбулася, але виявилася «фасадною».

Дуже великий резонанс отримав факт спрощення процедури реєстрації, однак підприємці відзначили, що певне поліпшення процедури реєстрації мало незначний вплив, оскільки не є актуальною сама проблема.

3. Деретуляція відбулася і мала відчутний вплив, але інші складові політики держави звели її ефект нанівець.

Висхідний податковий тиск та перевірки заганяють бізнес у «тінь» або роблять легальний бізнес неконкурентоспроможним порівняно з нелегальним. Легальний бізнес поглинається нелегальним, що сплачує тільки «корупційний податок», що в більшості випадків менший за суму офіційних податків і зборів.

4. Деретуляція відбулася і мала відчутний вплив, але певні об'єктивні економічні чинники звели її ефект нанівець.

На одному рівні з корупцією можна відзначити зниження купівельної спроможності і проблему з кредитуванням через економічну та політичну кризи, девальвацію гривні, непередуману монетарну політику НБУ, розрив економічних зв'язків з анексованим Кримом та територіями, які зараз перебувають під окупацією.

Висновки до третього розділу

1. Формування адекватної нормативно-правової бази повинно усунути наявні перешкоди в процесах формування державної регуляторної політики й сприяти в дальшому успішній їх реалізації. Для забезпечення економічного розвитку країни, регіону, громади та використання потенціалу підприємницьких

структур велике значення має зменшення втручання державних органів у господарську діяльність суб'єктів підприємництва та економіки у цілому при збереженні можливості управління процесами регулювання економіки.

2. Серед перших документів, спрямованих на формування нормативно-правових підвалин проведення вітчизняної регуляторної реформи, особливе місце раніше посідав Указ Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» від 03.02.1998 р. №79/98. Ним передбачалося за необхідне здійснити заходи щодо усунення обмежень, які стримують розвиток підприємницької діяльності, та щодо зменшення надмірного державного регулювання підприємницької діяльності (далі – дерегулювання) і вважати дерегулювання одним із пріоритетних напрямів реформування державного управління економікою. Наступним був Указ Президента України від 23 липня 1998 р. № 817 «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності», яким передбачалася низка обмежень для органів контролю та регуляторних органів, що мали на меті стимулювання розвитку економіки шляхом полегшення ведення господарської та підприємницької діяльності. Ще одним НПА, який було направлено на вдосконалення регуляторної політики, став Указ Президента України «Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва», яким передбачалося переглянути свої регуляторні акти за принципом дерегуляторної «гільйотини» та привести їх відповідно до принципів державної регуляторної політики.

3. Починаючи з 2004 року і до сьогоднішнього дня, основним документом, що регулює процеси формування, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики, є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Ухвалений 2003 року, він стає початком нового етапу формування та здійснення державної регуляторної політики в Україні. Це період, упродовж якого на новій законодавчій базі було сформовано принципово нову прогресивну систему державного управління щодо провадження державної регуляторної політики, спрямовану на

переорієнтацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у бік недопущення зарегульованості економіки та господарської діяльності.

4. Запропоновано вдосконалену класифікацію методів державного регулювання, за якою ми відносимо до інституційно-правових методів регулювання, крім адміністративних, ще й розроблення та запровадження норм, нормативів та стандартів, оскільки, у більшості випадків, вони обов'язкові до виконання і мають правовий характер. До соціально-психологічних методів додаємо розвиток економічних об'єднань (кооперативів), що за усталеною класифікацією належать до непрямих методів, сприяння розвитку національної науки, техніки та технологій (протекціоністські методи) та формування системи ціннісних орієнтирів.

5. Проведено аналіз форм, механізмів, інструментів, методів та заходів формування державної регуляторної політики. До них можна віднести:

- планування (стратегічне та індикативне);
- державне регулювання (ліцензування, патентування, квотування, сертифікація та стандартизація);
- грошово-кредитна та фінансова політика;
- захист від недобросовісної конкуренції чи стимулювання добросовісної конкуренції (обмеження монополізму, контроль за ціноутворенням);
- регуляторна політика в зовнішньоекономічній діяльності;
- податкова політика (фіскальна і стимулювальна);
- економічне стимулювання (державне замовлення, дотації, субсидії);
- методи переконання і примусу;
- стимулювання розвитку науки і технологій;
- непрямі регуляторні впливи.

6. Зазначається, що роль держави в розвитку економіки має оцінюватися за рівнем забезпечення державою внутрішніх та зовнішніх умов сталого розвитку економіки. При цьому не слід забувати, що хоч це забезпечення і передбачає

регуляторне втручання, проте воно повинно бути доцільним і ефективним. Тобто, держава повинна виступати ключовим чинником у створенні екосистеми, сприятливої для підприємницької діяльності. Держава, не втручаючись безпосередньо в діяльність суб'єктів господарювання, повинна управляти ринковою економічною системою і підтримувати її чи стримувати негативні тенденції через відповідні регуляторні впливи.

7. Визначено основні чинники вдосконалення діяльності органів публічної влади щодо формування та реалізації державної регуляторної політики. Серед них можна назвати такі:

- однакова компетенція щодо формування та реалізації державної регуляторної політики органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст, що відрізняються як за чисельністю населення, та і за економічним та іншими чинниками.

- правове та інституційне забезпечення ДРП на практиці залишається слабо реалізованим і не має необхідного впливу на умови створення і функціонування суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема, малого та середнього, тому слід докласти зусилля для підвищення якості такого забезпечення;

- удосконалення взаємовідносин «держава-бізнес-громадяни», що завдяки застосуванню до них положень та принципів державної регуляторної політики можуть вивести розвиток економічної системи нашої держави на новий, більш ефективний рівень. Діяльність у цьому напрямку повинна ґрунтуватися на таких засадах і з дотриманням таких вимог і принципів: участь (participation), відкритість (openess), підзвітність (accountability), ефективність (effectiveness).

8. Водночас, не можна не помітити спільних тенденцій розвитку взаємовідносин між державою та підприємницьким сектором, і все це дозволяє здійснити узагальнення та вважати, що основними елементами системи державного регулювання малого та середнього бізнесу є:

- прогнозування, планування та програмування соціально-економічного розвитку, що полягають у визначенні стратегічних напрямів дій для всіх учасників економічного процесу – органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів господарської діяльності;
- антимонопольно-конкурентна політика, що є умовою підтримки підприємницького сектора та розвитку цивілізованих конкурентних відносин між його суб'єктами;
- податкова та інвестиційна політика, що стимулює та підтримує розвиток виробництва взагалі, а значить і підприємництва, зокрема;
- інноваційна політика та стимулювання НДДКР, що сприяє підвищенню ефективності виробництва та конкурентоспроможності всієї економіки.

9. Ще одним суттєвим чинником формування дієвої та ефективної регуляторної політики стає застосування інформаційно-комунікаційних технологій на всіх етапах її формування, упровадження та моніторингу – від аналізу та синтезу нормативно-правових актів регуляторного характеру (якість) через запровадження електронних інформаційно-аналітичних систем у діяльність органів публічної влади (прозорість) до моніторингу результатів ДРП (ефективність). Цей чинник може виступати як інтегральний саме погляду відкритості влади в процесах формування ДРП і її ефективності з погляду економічного розвитку держави та поліпшення взаємовідносин «влада – бізнес – громадяни».

Зроблено висновок, що державне регулювання національної економіки, цілеспрямовано впливаючи на соціально-економічні процеси в суспільстві за допомогою формування публічної регуляторної політики (застосування регуляторних впливів шляхом використання інструментів соціально-економічного та організаційно-правового характеру), забезпечує досягнення цілей та реалізацію пріоритетних напрямів державної соціально-економічної політики. При цьому правові регуляторні впливи визначають поведінку суб'єктів

господарювання на ринку, а економічні регулятори через ринковий механізм спрямовують їх діяльність і ринку у цілому на досягнення поставлених цілей.

Основні наукові результати, подані в третьому розділі, висвітлено в працях автора [275, 300, 301, 425, 435, 450].

РОЗДІЛ 4.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Як ми зазначали в попередніх розділах, основним напрямом державної політики щодо стимулювання розвитку економіки постає дерегуляція та формування ефективної регуляторної політики, що повинна включати в себе певні заходи таких методів регулювання:

- адміністративні (організаційно-правові) – боротьба з корупцією, зменшення перевірок підприємств (дерегуляція у сфері контрольно-перевірочної роботи), упровадження електронних сервісів для суб'єктів господарської діяльності, упровадження інструментів електронного урядування, спрощення при наданні адміністративних послуг у реєстраційній та дозвільній сфері (ліцензування, сертифікація);

- економічні (соціально-економічні) – використання економічних методів регулювання, удосконалення конкурсної (тендерної) системи державних закупівель, оновлення системи оподаткування та адміністрування податків, здійснення зовнішньоекономічної діяльності на новій системі грошово-кредитних відносин, децентралізація в бюджетній сфері;

- суспільні (інституційно-суспільні) – формування неурядових організацій підприємців і споживачів для захисту їх інтересів у владних структурах, посилення громадського контролю за діями влади тощо.

На основі аналізу процесів формування та реалізації державної регуляторної політики, її механізмів та процедур, нами запропоновано розподілити процедури дерегуляції підприємницької діяльності в Україні за трьома напрямками [456] (рис. 4.1):

- оперативне дерегулювання,
- секторальне дерегулювання,

– дерегулювання, що відбувається шляхом самостійного перегляду центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування виданих ними нормативних актів.

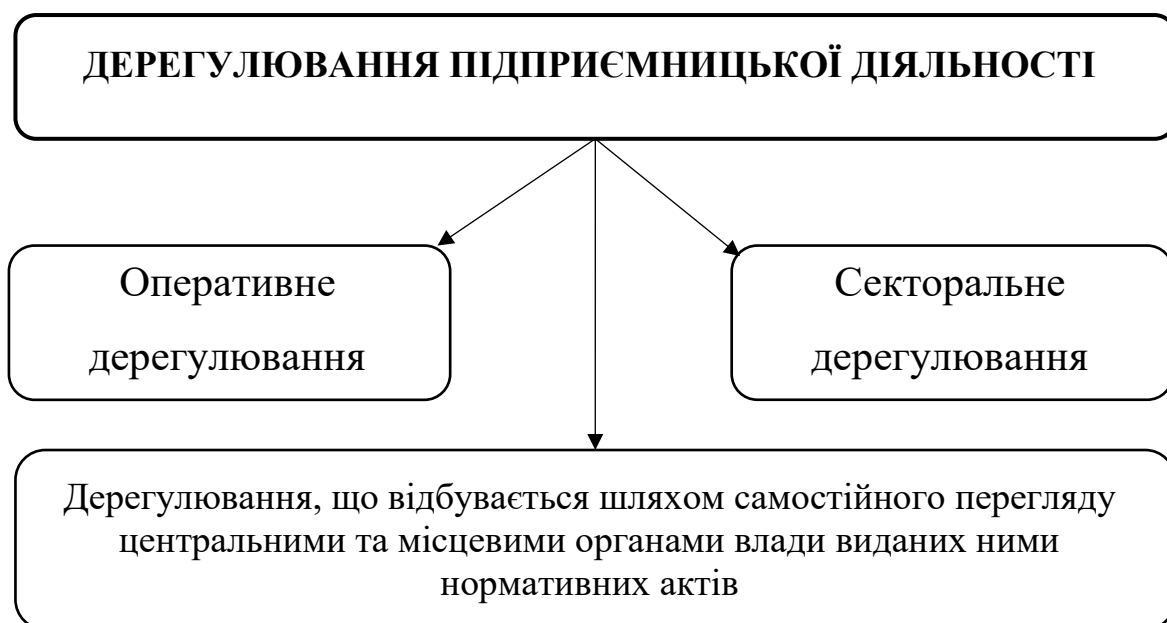


Рис. 4.1. Напрямки дерегуляції підприємницької діяльності в Україні
[побудовано автором].

Розглянемо їх докладніше.

Оперативне дерегулювання спрямовано на усунення особливо загострених проблем державного регулювання підприємницької діяльності, що потребують першочергового втручання. Воно здійснюється центральним органом державної влади, що відповідальний за формування та реалізацію державної регуляторної політики на підставі скарг і звернень підприємців, підприємницьких об'єднань, уповноважених із питань підтримки підприємництва, інших установ та організацій. Об'єктами оперативного дерегулювання постають нормативно-правові акти центральних та місцевих органів влади.

Призначенням секторального дерегулювання є проведення комплексного аналізу регуляторного впливу нормативних актів і усунення регуляторних перепон підприємницької діяльності в певних секторах економіки або реформування окремих видів державного регулювання підприємницької

діяльності. Об'єктами секторального дерегулювання є нормативно-правові акти будь-якого рівня, уключаючи закони, акти Президента України та Кабінету Міністрів. Значною перевагою секторального дерегулювання є можливість застосування комплексного підходу до коригування та систематизації нормативно-правової бази певного виду підприємницької діяльності.

Дерегулювання, що відбувається шляхом самостійного перегляду центральними та місцевими органами виконавчої влади виданих ними регуляторних актів.

На нашу думку, цей вид дерегулювання має значно нижчий рівень ефективності ніж оперативне дерегулювання в межах самостійного перегляду регуляторних актів. Основною причиною такого стану визнається наявність конфлікту інтересів, адже при ухваленні регуляторних актів, що підлягають аналізу на предмет виявлення доцільності їх скасування, органи виконавчої влади виходили з певних власних інтересів, які не змінилися.

Органи виконавчої влади в межах визначених законодавством повноважень забезпечують реалізацію законів України, указів Президента, постанов Верховної Ради, Кабінету Міністрів, інших актів законодавчої і виконавчої влади, власних рішень, ухвалених у межах їх повноважень, виконання бюджету, програм економічного і соціально-культурного розвитку територій, здійснюють інші функції державного управління.

З метою здійснення оперативного управління органи виконавчої влади відповідно до законодавства і в межах повноважень застосовують відповідні акти та процедури управлінської діяльності, що складають поняття «форми управлінської діяльності».

Таким чином, під процедурою державного управління розуміють складову загального, ухвалення й реалізації регуляторного рішення (нормативно-правового акта регуляторного характеру), який передбачає певні етапи і стадії: вибір мети, збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування ситуації і виявлення проблем; генерування варіантів

можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень [457].

Якщо процедура управлінської діяльності закріплюється (чи встановлюється) правовими нормами, вона стає юридичним явищем і перетворюється на процесуальний елемент правопорядку. Таким чином, процес регулювання (формування державної регуляторної політики) є підпроцесом управління (державного управління) і перетворюється на цілеспрямований і активний процес взаємопов'язаних дій та активний вплив різних суб'єктів управління (суб'єктів регуляторної політики), спрямований на регулювання організованої діяльності об'єктів управління (об'єктів регуляторної політики), якими виступають підприємства, установи чи організації, а також фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Співвідношення системного підходу, державного управління
та регуляторної політики

Системний підхід	Державне управління	Регуляторна політика
Суб'єкт управління	Центральні органи виконавчої влади, їх територіальні підрозділи, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування	Суб'єкти формування, реалізації та моніторингу регуляторної політики
Об'єкт управління	Органи місцевого самоврядування (відносно до ЦОВВ), підприємства, установи, організації, підприємці, фізичні особи – підприємці, громадяни	Об'єкти реалізації та моніторингу регуляторної політики
Керівні (управляючі) впливи	Нормативно-правові акти	Регуляторні акти, що запроваджують регуляторні впливи

Отже, суб'єкти та об'єкти – обов'язкові елементи механізму державного (публічного) регулювання економіки. Суб'єкти державного регулювання економіки: Президент України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України, державні органи виконавчої влади різних рівнів, Національний банк

України, Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, органи місцевого самоврядування, їх виконавчі органи, об'єднання, союзи та асоціації громадян і бізнес-структур.

Саме тому механізм державного регулювання економіки розглядаємо як систему, що становить компонентну структуру. Її складові – це цілі, завдання, принципи, функції, суб'єкти й об'єкти, методи і форми державного регулювання економіки, які у своїй взаємодії та взаємозв'язку зумовлюють економічну політику країни, а її реалізація сприятиме досягненню стратегічної мети й виконанню регуляторної функції держави у сфері державного управління. Відповідно до цього механізму розкривається сутність державного регулювання економіки, що проявляється в забезпеченні відносин між суб'єктами державного регулювання та об'єктами, що утворюють цілісну систему з асиметричним впливом її елементів. На рис. 4.2 представлено узагальнену схему

Чітка державна політика у сфері регуляторної діяльності мобілізує діяльність органів влади, підвищує ефективність, здатність реагувати і результативність державного управління. Реформа може бути ризикованим заходом і не завжди знаходити підтримку серед державних службовців, зокрема коли зацікавлені групи відкрито підтримують збереження статус-кво. Для подолання внутрішнього опору і захисту реформ від впливу інших зацікавлених осіб потрібна політична підтримка. При цьому держава повинна робити прозорим весь процес формування державної регуляторної політики, а саме: стратегію формування ДРП (цілі і завдання програми реформування регуляторної політики), принципи регуляторної політики, інструменти та методи здійснення регуляторної політики тощо. Це буде сприяти громадському контролю за результатом та підвищенню відповідальності суб'єктів здійснення регуляторної політики як перед об'єктами регулювання, так і перед урядом за реалізацію заявленої політики.

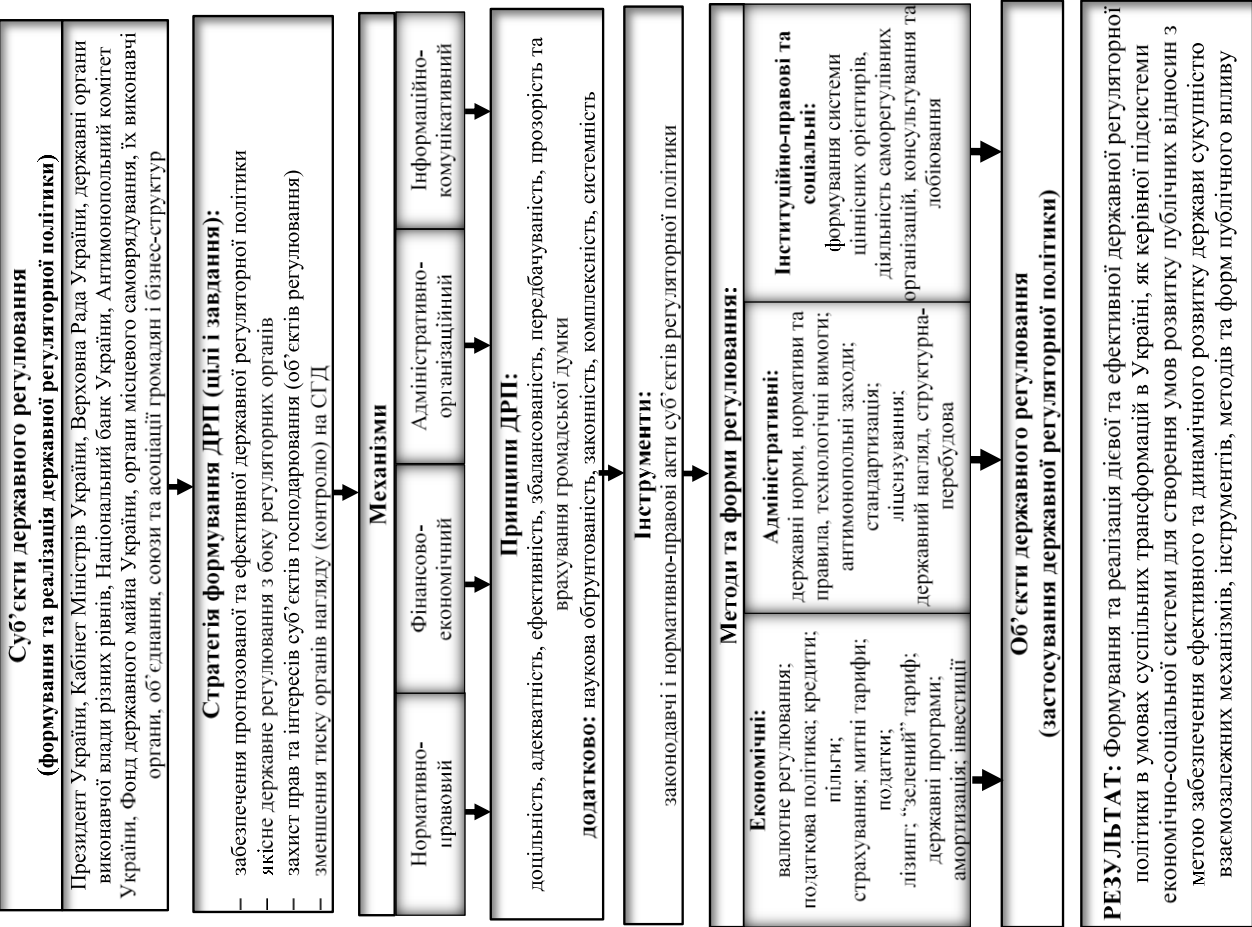
Погоджуючись з вищенаведеним, пропонуємо і обґрунтовуємо додання додаткових принципів, а саме:

Суб'єкти наддержавного рівня формування регуляторної політики:
міжнародні організації, міждержавні союзи та утворення

Домінанти регуляторної політики:
сталій розвиток;
стратегічна послідовність;
соціальна капіталізація;
безперервне вдосконалення та проактивна адаптація на основі кращої практики;
інституційність;
партисипативність;
мінімізація ризиків;
спрямованість до саморегулювання;
інвестиційна привабливість

Ієрархія етапів формування та реалізації регуляторної політики:
системний підхід →
державне управління →
регуляторна політика →
регуляторне рішення →
регуляторний вплив →
результат реалізації регуляторної політики

Рис. 4.2. Узагальнена схема формування та реалізації державної регуляторної політики [власна розробка автора]



Витрати на реалізацію регуляторної політики:
«бюджетні витрати на адміністрування регулювання»,
«витрати суб'єктів господарювання на адміністрування регулювання»,
«витрати громадян на виконання регулювання»,
«компенсаторні механізми виконання регулювання»

Оцінка досягнення цілей регуляторної політики:
«можливість досягнення цілей регулювання»,
«критерії досягнення цілей регулювання»,
«оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта», «альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання», «опис альтернативи регулювання»

Оцінка впливу регуляторної політики:
«оцінка впливу регулювання на сферу інтересів держави»,
«оцінка впливу на сферу інтересів громадян»,
«оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання»,
«комплексний критерій оцінки впливу та ефективності регулювання»

– наукова обґрунтованість – використання сучасної науково-методологічної бази, інструментів та методів дасть змогу формувати регуляторну політику на основі достовірних, повних та актуальних даних. На сьогодні, наприклад, відсутня більшість статистичних даних по об'єднаним територіальним громадам (унаслідок того, що статистика ведеться на рівні району). Проте ці дані можна отримати, застосувавши до наявних даних (відкриті та закриті реєстри, що перебувають в управлінні державних органів влади) відповідний науковий (математично-статистичний) апарат та сучасні інформаційні технології роботи з big data;

– комплексність – урахування вимог та потреб бенефіціарів не тільки предметної галузі (сфери економіки, галузі регулювання), на яку скеровано політику, але й потреб, вимог чи особливостей інших галузей (сфер). Так, наприклад, перекладання ролі податкового агента при сплаті заробітної плати або винагороди з підприємств на громадян у межах загального декларування доходів, призведе не тільки до збільшення витрат домогосподарств на процедуру обліку та сплати податків, але й до перерозподілу вакансій на ринку праці зі сфери офіційної зайнятості на підприємствах до офіційної (або неофіційної) зайнятості бухгалтерів як підприємців чи самозайнятих осіб;

– системність – впливає із потреби запровадження стратегії формування регуляторної політики та послідовного запровадження в дію цієї стратегії. Ця стратегія повинна ґрунтуватися на стратегіях розвитку відповідних рівнів та виступати по відношенню до них однією з управляючих підсистем.

Належний контроль за їх урахуванням, дотриманням та виконанням сприяв би усуненню частини проблем, що існують у сфері реалізації державної регуляторної політики.

Якщо визначати узагальнені підходи до формування регуляторної політики, то слід розглянути регуляторну діяльність органів публічного управління в Україні на рівнях NUTS1-NUTS3 і розпочнемо з формування регуляторної політики на найвищому рівні, а саме Верховною Радою України.

4.1. Узагальненні підходи до формування концептуальної моделі формування регуляторної політики як системи

Регуляторна діяльність Верховної Ради України

Розглядаючи сучасний стан державного управління в Україні можна сказати, що основні його складові та процеси формування закладалися в період, що в літературі носить назву «пострадянський» і, попри його спроби зменшити його значущість, має всі причини носити назву «державотворного» для молодій Україні. Для нашої держави той період мав і має дуже велике значення, оскільки саме тоді формувалися всі органи молодій українській самостійній владі, що діють і до цього часу.

Керівну роль у процесі формування цієї влади мала Верховна Рада України, що активно втручалася в процеси державотворення і взяла на себе провідну роль у цих процесах. Однак, як і будь-який процеси, вони потребували регулювання, саме тому впродовж усього періоду діяльності Верховної Ради України в самостійній демократичній державі вона не стоїть осторонь державної регуляторної політики як в «широкому», так і у «вузькому» розумінні цього терміна [458].

Сучасний стан регуляторної діяльності Верховної Ради України та її вплив на розвиток нашої держави закладався в період 1991-1994 рр., коли формувалися основні засади демократичних інституцій нашої країни.

У регуляторній діяльності українського парламенту можна виокремити періоди, що ми їх звели в табл. 4.2. Кожен період має особливості, основні з яких буде наведено нижче.

Період 1991 – 1994 року характеризується певною ейфорією та «політичним романтизмом» у сприйнятті тогочасної дійсності та майбутнього нашої держави. У цей час, 1991 року, ухвалюється Акт проголошення незалежності України, який вказує, що «з моменту проголошення незалежності чинними на території України є тільки її Конституція, закони, постанови Уряду та інші акти законодавства республіки» [459]. Таким чином, уже перший

державотворчий документ нової Української держави несе в собі регуляторні норми, оскільки закріплює перелік (хоча й не достатньо визначений) тих актів державного управління, якими тепер повинні керуватися на території України.

Таблиця 4.2

Періоди регуляторної діяльності Верховної Ради України

№№ п/п	Період	Характеристика періоду
1.	1991 – 1994	Період «політичного романтизму»
2.	1994 – 1996	Період «Конституційного договору» між Верховною Радою України та Президентом України
3.	1996 – 2004	Період дії першої Конституції України
4.	2004 – 2010	Період дії поправок до Конституції, внесених у 2004 році («коаліційний період»)
5.	Осінь 2010 – 2014	Повернення до Конституції в редакції 1996 року
6.	2014 – до цього часу	Повернення до Конституції в редакції 2004 року, зміни 2015 року (децентралізація), зміни 2019 року (курс на Європейський Союз та НАТО)

Крім того, у «Декларації про державний суверенітет України»[460] (далі – Декларація), яку було ухвалено раніше, визначалися ті основні засади державотворення, що в майбутньому стали основою для всіх інших процесів державного управління, а саме:

– «Від імені всього народу може виступати виключно Верховна Рада Української РСР». Таке формулювання вказує, що в період зміни державного устрою саме Верховна Рада взяла на себе всю повноту влади та впливу на державне управління.

– «Державна влада в Республіці здійснюється за принципом її розподілу на законодавчу, виконавчу та судову». Такий розподіл, що вперше почав застосовуватися в Україні, дозволив почати докорінну зміну чинної радянської системи державного управління і пошук нової, сучасної моделі державної влади, яка б враховувала національний менталітет українців та містила б у собі всі позитивні аспекти демократичного управління.

– «Українська РСР самостійно визначає свій економічний статус і закріплює його в законах». Тут закріплюється низка потрібних для функціонування державного механізму положень, а саме: «Українська РСР самостійно створює банкову (уключаючи зовнішньоекономічний банк), цінову, фінансову, митну, податкову системи, формує державний бюджет, а в разі потреби впроваджує свою грошову одиницю». Як ми бачимо, у цій статті перераховано системи, що виконують основні державні та недержавні регуляторні функції.

Одним із цікавих документів, що стосувався регуляторної діяльності у сфері державного управління, став ухвалений 18 листопада 1992 р. Закон України «Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети в сфері законодавчого регулювання». Названим Законом передбачалося тимчасово делегувати уряду (терміном до 21 травня 1993 р.) повноваження видавати декрети з питань відносин власності, кредитно-фінансової системи, підприємницької діяльності, оподаткування, державної політики оплати праці та ціноутворення, соціально-культурного розвитку, державної митної, науково-технічної політики.

Тобто, на цьому етапі відбувалося становлення законодавчої, правової, адміністративної та економічної систем, ключову роль у якому відігравала Верховна Рада України через ухвалення нового законодавства, яке поступово замінювало собою законодавство, що залишилося від радянського періоду.

Наступний етап, який продовжувався 2 роки, з 1994 до 1996 рік, являв собою протистояння «лівої» Верховної Ради та «правого» Президента Л. Кучми. Таке протистояння негативно впливало на соціально-економічний стан нашої

держави і тому було застосовано нестандартний хід – 8 червня 1995 року було підписано Конституційний Договір між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до ухвалення нової Конституції України впродовж 1995-1996 років [461], що 28.06 1996 року втратив чинність. Таким чином, до ухвалення нового Основного Закону держави було знято протистояння між Главою держави і парламентом.

Відповідно, було створено жорстку вертикаль державної виконавчої влади. Президент України став Главою держави і Главою державної виконавчої влади, яку здійснював через очолювані ним Уряд – Кабінет Міністрів та систему центральних і місцевих органів виконавчої влади. Для проведення реформ Главі держави в цьому документі було надано право видавати укази з питань економічної реформи, не врегульовані чинним законодавством, які мали діяти до ухвалення відповідних законів. Таким чином, досягнення консенсусу та перевищення повноважень Президента України відносно повноважень Верховної Ради України призвело до фактичного формування в Україні президентської форми правління.

Після ухвалення в складних умовах Конституції України, з 1996 року розпочалася нова епоха в діяльності Верховної Ради України, коли наша держава почала поступово перетворюватися на президентсько-парламентську республіку.

На виконання вимог Конституції було ухвалено Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [462], який визначив систему та структуру місцевого самоврядування, організаційні засади діяльності, визначив поняття, що належать до місцевого самоврядування, які стали наближеними до тих визначень, як їх трактують у європейській та світовій практиці. Крім того, у квітні 1999 р. було ухвалено Закон України «Про місцеві державні адміністрації» [463], що остаточно розмежував повноваження між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на місцевому рівні.

Можна визначити такі позитивні зрушення, що їх отримала українська система державного управління впродовж 1997-2000 рр. унаслідок ухвалення Верховною Радою відповідних законодавчих норм:

1. Проведено реструктуризацію та оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади;
2. Упорядковано функції та повноваження її органів;
3. Закладено конституційні основи територіальної організації влади на місцевому рівні;
4. Законодавчо закріплено перерозподіл повноважень, уключаючи делеговані, між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

На початку 2000 р. у Верховній Раді України відбулася низка подій, що призвели до заміни вищого керівництва цього органу та створення нової більшості, до якої ввійшли переважно праві та центристські політичні сили. Народних депутатів від лівих фракцій, що обіймали керівні посади у Верховній Раді, було відсторонено від займаних посад, а на їхні місця прийшли люди, які мали за мету поглиблення ринкових реформ, спрямування суспільства до демократичних ідеалів, створення можливостей для розвитку української спільноти. На той час усе вище керівництво країни займало схожі позиції і тому створився «тріумвірат»: Президент – Уряд – Верховна Рада, що дав змогу:

- налагодити конструктивну співпрацю між Верховною Радою та Урядом через пришвидшення процедури ухвалення законів від подачі законопроєкту до Верховної Ради та до ухвалення його як Закону України;
- ухвалення низки нових якісних законів, потрібних для реформування соціально-економічних відносин, адже над ними в постійному пошуку оптимальних рішень тепер працювали не тільки розробники, але й їхні недавні опоненти.

Аналізуючи цей період розвитку України, можна з впевненістю сказати, що така продуктивна співпраця між всіма гілками влади підводила суспільство і вище керівництво держави до думки, що наступним кроком буде трансформація

де-юре президентсько-парламентського устрою у де-факто парламентсько-президентський.

Наступний етап розпочався виборами третього Президента України (2004 р.), які мали в своєму результаті гостру політичну та суспільну кризу. Після широких соціальних виступів та ухвалення рішення Верховним Судом України щодо проведення третього туру президентських виборів, Верховна Рада ухвалила пакетом низку законів, а саме: «Про внесення змін до Конституції України», «Про зміни до Конституції щодо удосконалення системи самоврядування» та «Про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України» при повторному голосуванні 26 грудня 2004 року». Ці зміни в Конституції України фактично перетворювали Україну на парламентсько-президентську республіку та розширювали повноваження органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у тому числі й в сфері регуляторної політики на місцях.

У цей час регуляторна діяльність Верховної Ради України носила стохастичний, випадковий характер, оскільки її протистояння з новообраним Президентом України В. Ющенком досягло свого апогею і Президент України постійно накладав вето на ті закони, що їх ухвалювала Верховна Рада.

Така ситуація призводила до того, що поглиблення політичної кризи спонукало поглиблення негативних економічних трансформацій. Так, зменшилося надходження інвестицій в економіку України, а за кордон почали виводитися кошти, що раніше вкладалися в українську економіку. Такий стан справ можна легко передбачити, оскільки кошти не йдуть в зони з непрогнозованим економічним ризиком, а доволі часто саме такий – непрогнозований – економічний ризик викликають ризики політичні, оцінити які набагато важче. Замість нової дієздатної системи державного управління, ми отримали її погіршений варіант, у якому ніхто не зважав на явний дисбаланс у повноваженнях гілок влади. За п'ять років, що пройшли з того моменту, в Україні змінилися п'ять урядів.

У Верховній Раді, обраній у березні 2006 року за новим законом про вибори, слід було створювати коаліцію з більшості депутатів, і саме їй належало право формування уряду. Однак замість активних дій щодо розбудови економіки, правляча коаліція почала свою роботу із запровадження суперечливих «пакетних» норм без належної підготовки суспільства та ухвалення відповідних законів та підзаконних актів, що на фоні нової світової кризи призвело до ще більшого погіршення соціально-економічної ситуації в країні.

Такий стан справ міг змінитися тільки після виборів Президента України 2010 року. На виборах перемогу отримав В. Янукович, який взяв курс на консолідацію сил у Верховній Раді. За його поданням Конституційний Суд України визнав неконституційним прийняття «пакетних» конституційних рішень 2004 року, і наша країна знову повернулася до президентсько-парламентського державного устрою.

У цей період було прийнято велику кількість регуляторних актів (Законів України, постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативно-правові акти інших регуляторних органів). Одним із перших і самим використовуваним став Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» [464]. Цей Закон установлює правові та організаційні засади проведення прискореного перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, щодо їх відповідності принципам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та спрямований на забезпечення додержання цих принципів під час здійснення місцевого самоврядування. Саме він дав новий поштовх до формування та реалізації дієвої регуляторної політики на різних рівнях державного управління.

Результатом дії цього Закону став перегляд та скасування великої кількості регуляторних актів центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, у 2013 році за результатами здійснення заходів

з відстеження результативності дії регуляторних актів самими розробниками стосовно 66 регуляторних актів зроблено висновки про необхідність скасування або внесення змін до цих регуляторних актів (22-х регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та 44-х – місцевих органів виконавчої влади).

У межах приведення відповідних регуляторних актів у відповідність до регуляторного законодавства 13 регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та 12 регуляторних актів місцевих органів виконавчої влади зазнали скасування або внесення змін, стосовно ще 11 регуляторних актів розроблено проекти про їх скасування.

Також була прийнята низка законів регуляторного характеру, наприклад:

- «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо розширення мережі дозвільних центрів» [465] – з метою упорядкування дозвільної системи, визначення понять дозвільний центр, державний адміністратор, їх функцій тощо;

- «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо подальшого удосконалення адміністрування податків і зборів» [466] – з метою упорядкування фінансово-грошового обігу (векселі, цінні папери, електронні платежі тощо), визначення бази та ставок оподаткування операцій з векселями та цінними паперами, організації роботи платіжних систем тощо;

- «Митний тариф України» [467] – з метою формування систематизованого переліку ставок ввізного мита, яке справляється з товарів, що ввозяться на митну територію України, та державного регулювання внутрішнього ринку України;

- «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» [468] – з метою встановлення правових засад проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи

державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги.

Цей перелік, звичайно, не вичерпний, проте показує регуляторну діяльність Верховної Ради України VII-ого скликання.

Верховна Рада України VIII-ого скликання теж проводила активну регуляторну діяльність, упорядковуючи господарські відносини та формуючи державну регуляторну політику. До цього періоду можна віднести прийняття, наприклад таких Законів України:

– «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» [469] – метою закону є зняття регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інших механізмів залучення інвестиційних капіталовкладень в Україні шляхом створення більш ефективних механізмів для співробітництва між державою і територіальними громадами (державними партнерами), та приватними партнерами, надання гарантій для приватних інвесторів, усунення невідповідностей інших нормативно-правових актів, що регулюють дану сферу;

– «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні» [470] – метою прийняття Закону є вдосконалення та модернізація державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, підвищення рівня взаємної довіри між суб'єктами господарювання та органами державного нагляду (контролю), створення додаткових правових гарантій для суб'єктів господарювання при здійсненні заходів державного контролю (нагляду) та сприяння утвердженню партнерських відносин між державою та підприємцями;

– «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту економічної конкуренції та удосконалення процедур контролю за концентрацією суб'єктів господарювання» [471] – метою цього Закону є створення правових механізмів недопущення легітимації придбань та злиттів суб'єктів

господарювання під час здійснення контролю за концентраціями суб'єктів господарювання;

– «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів» [472] – метою Закону є забезпечення належного рівня захисту здоров'я та інтересів споживачів, їх поінформованості, встановлення засобів гарантування права споживачів на інформацію та процедури надання інформації про харчові продукти. Дія Закону поширюється на операторів ринку харчових продуктів на всіх етапах харчового ланцюга, якщо їхня діяльність підпадає під вимоги щодо надання споживачам інформації про харчові продукти і визначає загальні принципи та вимоги щодо інформації про харчові продукти, зокрема стосовно маркування харчових продуктів, а також обов'язки операторів ринку з доведення цієї інформації до інших операторів ринку та до споживачів.

Таким чином, були закладені підвалини для подальшого удосконалення регуляторного законодавства.

З початку діяльності Верховної Ради України IX-ого скликання ми побачили, що на розгляд та обговорення подається велика кількість законопроектів, а робота ведеться в так званому «турборежимі», коли депутати ухвалюють велику кількість законопроектів впродовж одного дня, а також проводять засідання у вечірньому та нічному форматах. Проте це, насправді, не пришвидшує ухвалення законів (див. рис. 4.3).



Рис. 4.3. Кількісні показники роботи ВРУ VIII-ого та IX-ого скликань за перші три місяці роботи [побудовано автором].

Так, у цьому скликанні до Верховної ради України подано майже на 56% законопроектів більше, ніж у минулому, проте кількість ухвалених законів більша всього на 22%, тобто результативність не відповідає намірам.

Якщо ж розглядати кількість ухвалених законопроектів або інших нормативно-правових актів за ініціаторами подання, то маємо такий розподіл: на першому місці – законопроекти, унесені самими народними депутатами, на другому – ініціативи Президента України, на третьому – законопроекти, запропоновані Кабінетом Міністрів України. Якщо ж проаналізувати сфери регулювання, то перші чотири позиції займають економічна політика, організаційні питання, галузевий розвиток та правова політика (рис. 4.4 – 4.5).

Що ж до регуляторної діяльності Верховної Ради України, то до НПА, що мають регуляторний характер, можна віднести, наприклад:

– «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гармонізації законодавства у сфері порівняльної реклами із правом Європейського Союзу» [473] – метою Закону є необхідність адаптації українського законодавства до норм Європейського Союзу у рамках реалізації євроінтеграційного вектору розвитку України (зокрема, із вимогами Директиви 2006/114/ЄС «Про введення в оману та порівняльну рекламу» [474] та Директиви 2005/29/ЄС «Про недобросовісну комерційну практику» [475]), за відповідних умов має стати позитивним чинником у питанні стимулювання розвитку чесної конкуренції, посилення захисту економічних інтересів споживачів та створення умов, які забезпечать споживачам можливість здійснювати свідомий вибір, опосередковано сприятиме захисту добросовісних підприємців від їх конкурентів, які діють у порушення встановлених правил.



Рис. 4.4. Розподіл НПА та інших документів за суб'єктами подання [побудовано автором].



Рис. 4.5. Прийняті НПА та інші документи за сферами регулювання [побудовано автором].

– «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» [476] – метою Закону є ефективне функціонування єдиного рахунку, а перевагами запровадження системи сплати податків і зборів, передбачених Податковим кодексом України (крім ПДВ та акцизного податку з реалізації пального та спирту етилового, а також митних платежів), єдиного соціального внеску є спрощення сплати платниками податкових платежів; зменшення кількості помилково та/або надміру сплачених грошових зобов'язань платником; підвищення рівня відкритості, прозорості та довіри платників податків до державних органів.

Як бачимо, Верховна Рада IX-ого скликання продовжує добру традицію гармонізації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, а також удосконалення регуляторного законодавства.

Розглянемо тепер напрями регуляторної діяльності Верховної Ради України. Ця діяльність повинна розглядатися не тільки з позицій регулювання економічних (чи господарських) відносин, але й з позицій державотворчого, адміністративного та правового регулювання (рис. 4.6). Причому, поділ на такі види є доволі умовним, оскільки, наприклад, усі акти, що їх ухвалює Верховна Рада України, є правовими документами, тому правове регулювання може включати в себе всі інші види регулювання. Детально методи регулювання ми розглядали в третьому розділі, а тут зупинимося лише на їх використанні у регуляторній діяльності Верховної Ради України.

До державотворчої регуляторної діяльності можна віднести ухвалення таких актів, що змінюють норми Конституції, державний устрій країни, проводять розподіл територій між областями тощо. Прикладами державотворчого регулювання були ухвалені 2004 року «пакетні» рішення про внесення змін до Конституції України та інших законів, про які вже згадувалося раніше. Такі повноваження ВРУ надаються ст. 85, пп. 1, 29, 31, ст. 92, п.13 Конституції України.

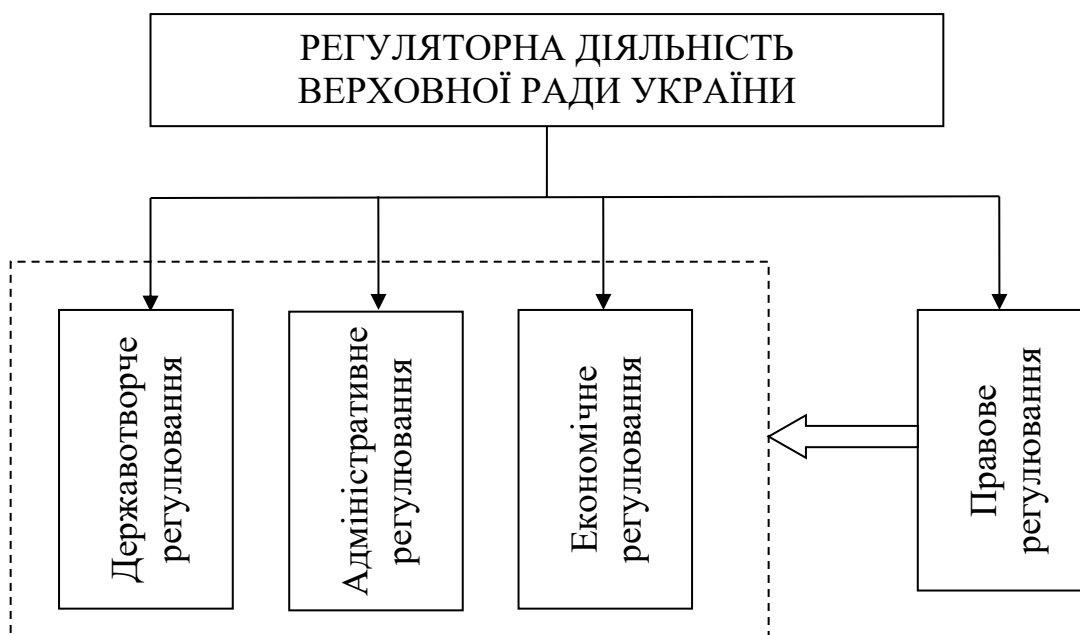


Рис. 4.6. Напрями регуляторної діяльності Верховної Ради України [побудовано автором].

До **адміністративного регулювання** можна віднести ухвалення таких актів, якими регулюються взаємовідносини між найвищими органами чи посадовими особами державної влади в Україні – Верховною Радою, Кабінетом Міністрів та Президентом, а також відносини ВРУ з центральними виконавчими органами державної влади. Найважливішим з цих актів є, звичайно, Конституція України, однак діє й низка законів, якими регулюються такі взаємовідносини, наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [477], закони про Державний бюджет України, інші закони. Повноваження адміністративного регулювання визначено Конституцією України – ст. 85, пп. 10-13, 17-22, 24-27.

До цього ж типу регулювання належить установлення взаємовідносин та розподіл повноважень між усіма гілками влади – законодавчою, виконавчою, судовою, – а також між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У цьому виді регулювання органи місцевого самоврядування постають не як органи державної влади (хоча й мають у своїх функціях певні ознаки державних органів влади), а саме як органи, що дбають та захищають інтереси територіальної громади й ухвалюють від її імені рішення.

Ухвалюючи певні акти, Верховна Рада України може вимагати від уряду, центральних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування привести відповідно до ухвалених законодавчих норм власні підзаконні акти, що також може вважатися непрямым адміністративним регулюванням.

Економічне регулювання носить найбільш видимий характер для суспільства і впливає на соціально-економічну ситуацію в країні. До актів, що носять економічний регуляторний характер, можна віднести насамперед Бюджетний та Податковий кодекси України, а також Закон України «Про Державний бюджет», що ухвалюється щороку. Бюджетне регулювання – один із найважливіших економічних методів державного регулювання, сутність якого полягає в тому, що держава встановлює оподаткування та державні витрати з таким розрахунком, щоб вони могли погасити коливання економічного циклу, сприяли високому рівню зайнятості, обмежували інфляцію тощо.

Право на економічне регулювання Верховної Ради України прописано в Конституції України (ст. 85. пп.4, 14, ст. 92).

До **правового регулювання**, крім усіх вищеперерахованих видів, можна віднести ухвалення актів, що регламентують процедури, механізми, інструменти, методики порядки, норми тощо, які застосовуються в діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також у діяльності органів місцевого самоврядування (стаття 92 Конституції України).

У своїй діяльності Верховна Рада України використовує різні види регуляторних впливів, застосовуючи відповідні механізми та інструменти. Отже, регуляторну діяльність Верховної Ради України можна розглядати з таких позицій:

- як власну регуляторну діяльність через ухвалення відповідних законодавчих документів (законів України, кодексів, ратифікацію міжнародних документів);
- як регуляторну діяльність через встановлення (опис) у законах вимог, процедур чи методик, обов'язкових для виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування;

– як регуляторну діяльність через призупинення дії регуляторних актів інших регуляторних органів у випадках, передбачених законодавством.

Механізми регуляторної взаємодії Верховної Ради України з Президентом України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, їх територіальними відділеннями, а також органами місцевого самоврядування встановлюються виключно Конституцією України і законами України.

Механізми взаємодії Верховної Ради України та Президента України визначаються наступними статтями Конституції України: стаття 77 (щодо призначення позачергових виборів до Верховної Ради України, стаття 85, пп. 7-10, стаття 111 (щодо призначення виборів Президента України, оголошення воєнного стану, усунення Президента України з посади за спеціальною процедурою (імпічмент), стаття 90, п. 2 (щодо дострокового припинення повноважень Верховної Ради України), ст.ст. 93, 94 (щодо права законодавчої ініціативи та порядку підписання ухвалених законів).

Механізми взаємодії Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України визначаються такими статтями Конституції України: стаття 85, п. 4 (щодо затвердження Державного бюджету України, унесення змін до нього), стаття 85, п. 10-13 (щодо схвалення програми діяльності Уряду, призначення Прем'єр-міністра та здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до Конституції), стаття 87 (щодо оголошення недовіри Кабінету Міністрів), стаття 93 (щодо права законодавчої ініціативи), ст.ст. 95-97 (щодо проходження бюджетного процесу), стаття 113 (щодо підконтрольності і підзвітності), стаття 115 (щодо оголошення недовіри та відставки уряду).

Таким чином, провівши аналіз регуляторної діяльності Верховної Ради України, можна сказати, що вона є одним із найголовніших регуляторних органів країни, регуляторні рішення якого впливають не тільки на економічне, але й на суспільно-політичне життя в країні. Саме на Верховній Раді України лежить головний тягар по створенню збалансованої системи державного управління

(системи «стримувань і противаг»), за допомогою яких повинна формуватися державна політика в цілому й державна регуляторна політика зокрема.

Крім того, Верховною Радою України було ухвалено спеціальний Закон «Про Кабінет Міністрів України», у якому чітко виписано повноваження Уряду, а також механізми його взаємодії з Верховною Радою України, Президентом України, центральними органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Регуляторну діяльність Кабінету Міністрів України ми розглянемо далі.

Регуляторна діяльність Кабінету Міністрів України

Розглянемо тепер концептуальні підходи до формування та реалізації державної регуляторної політики Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ), провівши аналіз регуляторної діяльності Кабінетом Міністрів України та в галузях, що належать до сфери його управління [478].

Механізми регуляторної взаємодії між різними гілками влади, а також органами місцевого самоврядування встановлюються виключно Конституцією України і законами України. До цих механізмів належить і нормативно-правовий механізм, реалізацією якого є нормативно-правове забезпечення тієї чи іншої галузі управління. Регуляторні акти, що видаються Кабінетом Міністрів України, входять до складу законодавчо-нормативної бази, їх представлено постановами та розпорядженнями. Процедури ухвалення регуляторних рішень унормовуються вищезгаданим законодавством, а також Регламентом Кабінету Міністрів України [479]).

Кабінет Міністрів України відіграє, на нашу думку, другу після Верховної Ради України, роль у формуванні та реалізації державної регуляторної політики, адже КМУ «...забезпечує проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, у тому числі амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; ..., розроблення і виконання загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального, культурного розвитку, охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних

цільових програм;» [480]. Таким чином, формування, здійснення та відслідковування державної регуляторної політики є одним із ключових завдань Кабінету Міністрів України.

За період, що пройшов з моменту ухвалення Закону про державну регуляторну політику, Кабінет Міністрів України видав низку нормативно-правових актів, що мають безпосередній вплив на державну регуляторну політику. Розглянемо зараз окремі з них.

Постанова КМУ від 11.03.2004 № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» [481] – установлює вимоги до проведення аналізу впливу регуляторного акта, проєкт якого розроблено регуляторним органом. Аналіз проводиться до оприлюднення проєкту акта. Вимоги цієї Методики не поширюються на проєкти регуляторних актів, розроблювані Національним банком (див. далі). У разі коли проєкт регуляторного акта одночасно містить норми, що регулюють господарські або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, і норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також конкретні приписи, проведення аналізу здійснюється лише щодо норм, які регулюють господарські або адміністративні відносини між зазначеними органами та суб'єктами.

Постанова КМУ і Національного Банку України від 14.04.2004 № 471 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України» [482] передбачала особливий порядок при підготовці регуляторних актів Національним Банком України. Це, насамперед, належить до функцій, що носять специфічний характер, наприклад, установлення для банків правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна; регулювання діяльності платіжних систем та систем розрахунків в Україні, визначає порядок і форми платежів, у тому числі між банками; визначення напрямів розвитку сучасних електронних банківських технологій, створення та забезпечення неперервного, надійного та ефективного

функціонування, розвитку створених ним платіжних та облікових систем, контроль та створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації тощо.

Постанова КМУ від 11.02.2004 № 150 «Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» [483] установлювала, що регуляторні акти, ухвалені Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими, районними, районними у м. Києві та Севастополі державними адміністраціями, а також територіальними органами центральних органів виконавчої влади в Автономній Республіці Крим, областях, м. Києві та Севастополі, районах, районах у м. Києві та Севастополі та їх посадовими особами, офіційно оприлюднюються в офіційних друкованих виданнях або друкованих засобах масової інформації відповідно Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських, районних, районних у м. Києві та Севастополі державних адміністрацій. Це стосувалося планів підготовки органом проєктів регуляторних актів та змін до них; повідомлення про оприлюднення проєктів регуляторних актів, проєктів цих актів і аналізу їх регуляторного впливу; звітів про відстеження результативності ухвалених органом регуляторних актів; відомостей про регуляторну діяльність органу. Цією ж постановою вносилися зміни до Порядку оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [484].

Постанова КМУ від 31.10.2007 № 1280 «Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції» [485] визначає механізм здійснення органами державного нагляду (контролю) відбору зразків продукції в суб'єктів господарювання для проведення експертизи (випробування). Відбір зразків продукції здійснюється на підставі письмового вмотивованого рішення

керівника органу державного нагляду (контролю) або його заступника згідно із Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» як основного Закону, що встановлює регуляторну діяльність з метою визначення безпечності та якості продукції, що виробляється або розповсюджується на території України.

Постанова КМУ від 31.10.2007 № 1279 «Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції» [486] визначає механізм відшкодування суб'єктом господарювання витрат органу державного нагляду (контролю), пов'язаних із проведенням експертизи (випробування) зразків продукції (далі – експертиза) у разі підтвердження за результатами експертизи факту порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства.

Основною та справедливою нормою цієї процедури є те, що кошти за вже приведену експертизу стягуються лише в разі, коли встановлено факт порушення законодавства (не забезпечено безпечність або якість продукції) «2. Орган державного нагляду (контролю) в тиждневий строк після ознайомлення суб'єкта господарювання з висновком експертизи, під час проведення якої встановлено факт порушення вимог законодавства, готує документи, що підтверджують витрати, пов'язані з проведенням експертизи, та надсилає їх суб'єкту господарювання».

Постанова КМУ від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» [487]. Цією постановою затверджується перелік органів ліцензування, до якого включено 26 позицій – центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації. Також тут вказано, які види господарської діяльності який орган ліцензує. Наприклад, Міністерство освіти і науки України ліцензує освітню діяльність у сфері вищої, післядипломної, фахової передвищої, професійної (професійно-технічної) освіти, а Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та

Севастопольська міські держадміністрації – видає ліцензії на ведення освітньої діяльності у сфері дошкільної, загальної середньої та позашкільної освіти.

Проте головний позитивний момент цієї постанови полягає в скасуванні 80-ти раніше чинних нормативно-правових актів, що регулювали сферу видачі ліцензій на ведення господарської діяльності. Отже, відбулася суттєва дерегуляція у цій сфері, що, своєю чергою, призвело до зменшення витрат суб'єктів господарювання на отримання та продовження ліцензій, а також поліпшило антикорупційні механізми у цій сфері.

Постанова КМУ від 16.03.2016 № 182 «Про затвердження Порядку проведення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування планових та позапланових перевірок додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування» [488]. Цією постановою визначається процедура проведення державною регуляторною службою (ДРС) як спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування перевірок дотримання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування (див. [24]). Під час проведення перевірки посадова особа або комісія вивчає документи таких органів, повністю або вибірково, що присвячені таким питанням, наприклад:

- формування та ведення ліцензійних справ;
- забезпечення доступності інформації у сфері ліцензування;
- передачі відомостей до Єдиного ліцензійного реєстру інформації про ліцензування та видачу ліцензій;
- подання уповноваженому органу щорічних ліцензійних звітів;
- повідомлення здобувачів ліцензії про ухвалені органом ліцензування рішення у сфері ліцензування;
- усунення органом ліцензування порушень вимог законодавства у сфері ліцензування, виявлених уповноваженим органом під час проведення попередньої перевірки;
- здійснення органом ліцензування контролю за дотриманням ліцензіатами вимог ліцензійних умов тощо.

Постанова КМУ від 24 травня 2017 р. № 361 «Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю)» [489]. Ця постанова визначає Порядок проведення перевірок додержання органами державного нагляду (контролю) вимог Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» в частині здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Державна регуляторна служба визначається уповноваженим органом щодо проведення цих перевірок. Цікавою новелою цієї постанови є те, що позапланова перевірка може призначатися, наприклад, за дорученням Прем'єр-Міністра України:

«Позапланові перевірки органу державного нагляду (контролю) проводяться з таких підстав:

- письмового повідомлення органів державної влади, органів місцевого самоврядування, за рішенням суду про порушення органом державного нагляду (контролю) вимог Закону;
- звернення суб'єкта господарювання з приводу порушення органом державного нагляду (контролю) вимог Закону щодо проведення стосовно такого суб'єкта заходів державного нагляду (контролю);
- виявлення відповідальними посадовими особами ДРС фактів невнесення або внесення недостовірних відомостей, внесення відомостей не повним обсягом щодо заходів державного нагляду (контролю) до інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю) під час аналізу інформації, унесеної органами державного нагляду (контролю) до цієї системи;
- перевірка виконання органом державного нагляду (контролю) подання щодо усунення порушень вимог Закону;
- за дорученням Прем'єр-міністра України».

Також під час проведення позапланової перевірки з'ясовуються лише ті питання, потреба перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням таких питань у посвідченні на проведення перевірки, і не зачіпаються інші питання ведення державного нагляду (контролю) уповноваженого на це органу.

Розпорядження КМУ від 23.08.2016 № 615-р «Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» [490]. Цим розпорядженням було запропоновано провести низку заходів з дерегуляції, а саме 112 заходів за 10 напрямками, такими як:

1. Спрощення умов провадження підприємницької діяльності в аграрній галузі.
2. Спрощення адміністративних процедур регулювання господарської діяльності.
3. Спрощення умов провадження підприємницької діяльності у будівельній галузі.
4. Удосконалення процедури державного нагляду (контролю) за регулюванням господарської діяльності.
5. Розширення можливостей суб'єктів господарювання щодо участі у наданні публічних послуг.
6. Спрощення умов провадження підприємницької діяльності в нафтогазовій галузі, надрокористуванні та електроенергетиці.
7. Спрощення процедур митного, податкового регулювання господарської діяльності та подання звітності.
8. Спрощення умов провадження підприємницької діяльності у сферах інформаційних технологій та телекомунікацій.
9. Удосконалення процедур технічного регулювання господарської діяльності.
10. Спрощення умов провадження підприємницької діяльності у харчовій галузі.

Таким чином, названа постанова дає широке підґрунтя для проведення дерегуляції в багатьох сферах публічного управління.

Постанова КМУ від 10.05.2018 № 342 «Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю)» [491]. Ця постанова встановлює єдиний підхід

до розроблення органами державного нагляду (контролю) критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю) (далі – критерії).

Зазначається, що критерії розробляються органом державного нагляду (контролю) у віднесеній до його відання сфері відповідно до вимог законодавства з урахуванням цієї Методики, даних про настання негативних наслідків від провадження господарської діяльності суб'єктів господарювання, пропозицій громадських об'єднань та затверджуються Кабінетом Міністрів України.

У разі коли органами, уповноваженими здійснювати державний нагляд (контроль) у відповідних сферах, є місцеві держадміністрації та/або органи місцевого самоврядування, критерії розробляються центральними органами виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах.

Цим нормативно-правовим актом також установлюються вимоги до розроблення критеріїв, вимоги щодо віднесення суб'єктів господарювання до ступенів ризику, вимоги щодо визначення періодичності проведення планових заходів державного нагляду (контролю), вимоги щодо оприлюднення інформації, чим досягається висока прозорість, неупередженість та ефективність державний нагляд (контроль) у відповідних сферах.

Таким чином, проаналізувавши деякі аспекти регуляторної діяльності Кабінету Міністрів України, можна сказати, що на сьогодні підтверджується його велика роль у формуванні, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики як через ухвалення відповідних нормативно-правових актів, що належать до ДРП, так і через передачу регуляторних повноважень іншим центральним органам виконавчої влади, їх територіальним підрозділам, місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування.

Це особливо актуально в період проведення децентралізації та збільшення повноважень на регіональному та місцевому рівнях. Далі розглянемо регуляторні аспекти діяльності органів місцевого самоврядування.

Регуляторна діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Розглянемо тепер регуляторну діяльність місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, механізми, інструменти та методи формування, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики на місцевому рівні. Раніше ми вже проводили дослідження цієї теми [492], тепер зупинимося більш детально. Діяльність органів публічної влади в цьому напрямку – складне та відповідальне завдання, оскільки, крім урахування вимог загальнодержавних політик управління тією чи іншою галуззю, слід звертати увагу на місцеві особливості, а також стратегічні напрямки розвитку тієї чи іншої громади. Особливо актуальним це є для об'єднаних територіальних громад, що в межах процесів децентралізації, у тому числі й секторальної, отримали розширені повноваження з управління різними сферами свого соціально-економічного комплексу.

У цьому зв'язку слід обов'язково проводити аналіз нормативно-правової бази, що може слугувати органам місцевого самоврядування для проведення державної регуляторної політики на місцевому рівні.

Як і більшість органів публічного управління, органи місцевого самоврядування проводять власну регуляторну діяльність, що внаормується спеціальним базовим профільним Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Проте, крім цього Закону України, існує й інша нормативно-правова база, що визначає особливості ведення такої діяльності різними органами публічної влади.

У загальному вигляді в процесі формування державної регуляторної політики кожен з органів публічної влади формує власні її аспекти. Наприклад, Верховна Рада України встановлює перелік податків та зборів, а також порядок

їх сплати, Кабінет Міністрів України може запроваджувати певні умови ведення підприємницької діяльності (ліцензування), а органи місцевого самоврядування – установлювати або не встановлювати розміри ставок певних місцевих податків і зборів у межах, що встановлені Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України. Таким чином, принципи формування регуляторної політики на різних рівнях управління й ухвалення відповідних управлінських рішень має певні схожі риси та певні відмінності.

Механізми регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування визначаються, насамперед, уже згаданим Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», проте нижче ми розглянемо й інші інструменти, що використовуються в регуляторній діяльності органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, у статті 1 названого Закону «регуляторний орган – ..., **орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів**, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноосібно ухвалювати регуляторні акти».

У статті 3. «Сфера дії Закону» наголошується, що дія цього Закону не поширюється на нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування (стандартів, кодексів усталеної практики, технічних умов, санітарних норм, державних норм і правил у сфері містобудування, у тому числі державних будівельних норм, державних норм і правил пожежної безпеки, у тому числі загальнодержавних, міжгалузевих, галузевих нормативних актів з питань пожежної безпеки, державних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, нормативних документів з метрології тощо), якщо вони містять вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб.

Алгоритм здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування (радами) подано на рис. 4.7.

У більшості випадків, органи місцевого самоврядування можуть встановлювати норми, правила і порядки, що будуть діяти на необмежене коло осіб і мати ознаки регуляторності. Наприклад, такими документами можуть бути рішення щодо встановлення розмірів туристичного збору, ставок єдиного податку або ставок земельного податку [493], правил благоустрою [494] або порядку передачі в оренду об'єктів комунальної власності [495].

Таким чином, як видно, в органів місцевого самоврядування є значні важелі впливу на розвиток своєї громади через формування, упровадження та моніторинг відповідної регуляторної політики на місцевому рівні.

При цьому регуляторна політика на місцевому рівні повинна бути більше відкритою та прогнозованою, оскільки сфери регулювання мають менші масштаби, а кількість об'єктів регулювання значно менша ніж на рівні державному. Саме тому для органів місцевого самоврядування набагато простіше виконувати нормативні вимоги законодавства щодо цих питань.

Так, стаття 7 «Планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів» встановлює обов'язок органу місцевого самоврядування затверджувати плани своєї регуляторної діяльності (підготовка регуляторних актів на наступний календарний рік) не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом. Цей план повинен містити визначення видів і назв проєктів, цілей їх ухвалення, строків підготовки проєктів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проєктів регуляторних актів.

Затверджені плани діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніш ніж у десятиденний строк після їх затвердження. Ця норма виконується в більшості ОМС. Так, у м. Херсоні цей план знаходиться на сайті і з ним може ознайомитися будь-яка зацікавлена особа [496].

Якщо регуляторний орган готує або розглядає проєкт регуляторного акта, який не внесено до затвердженого цим регуляторним органом плану діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів, цей орган повинен внести відповідні зміни до плану не пізніше десяти робочих днів з дня початку підготовки цього

проекту або з дня внесення проекту на розгляд до цього регуляторного органу, але не пізніше дня оприлюднення цього проекту.

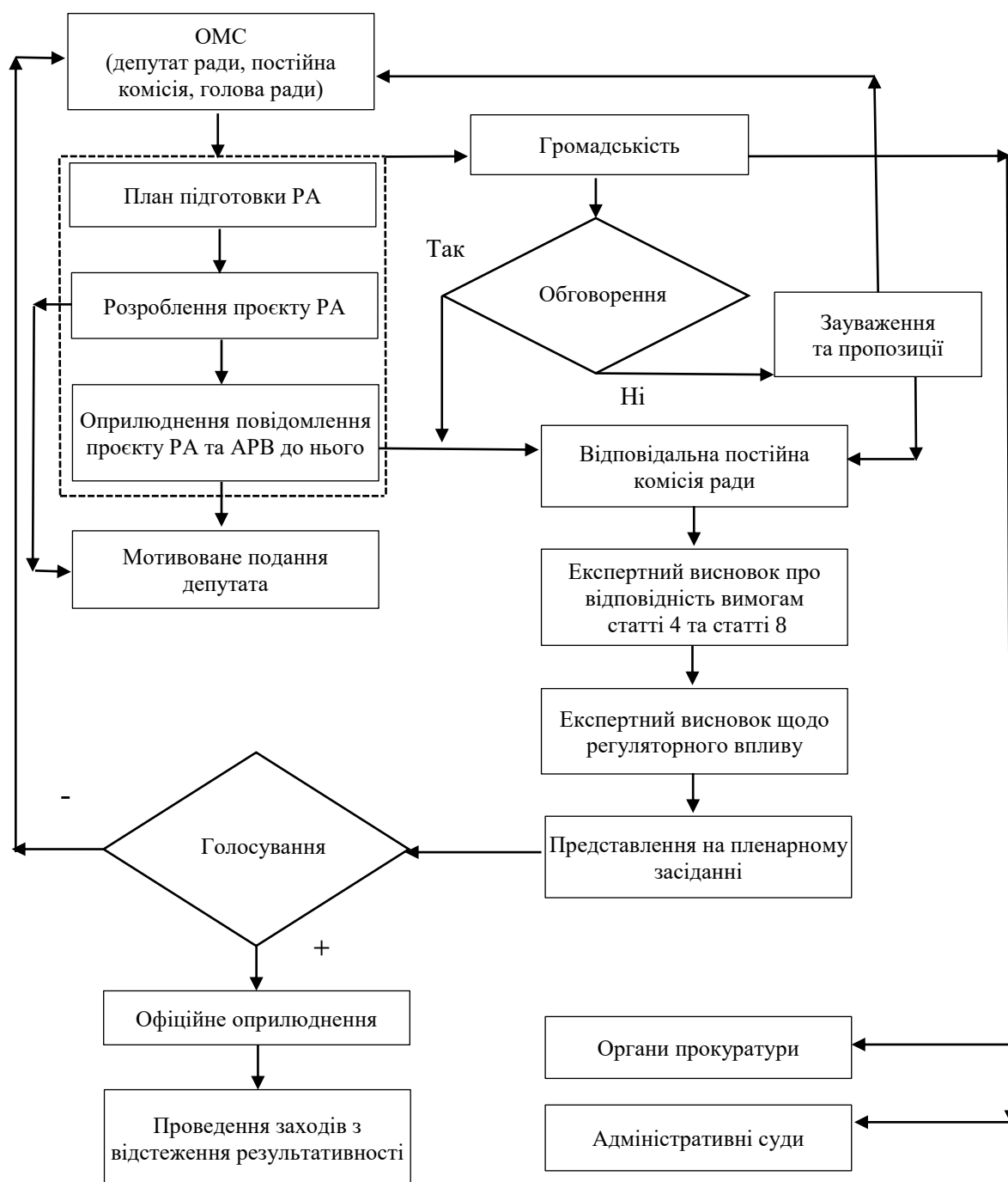


Рис. 4.7. Алгоритм здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування (радами) [власна розробка автора].

Стаття 12 «Офіційне оприлюднення регуляторних актів» визначає, що регуляторні акти, ухвалені органами та посадовими особами місцевого самоврядування, офіційно оприлюднюються в друкованих засобах масової інформації відповідних рад, а в разі їх відсутності – у місцевих друкованих засобах масової інформації, визначених цими органами та посадовими особами, не пізніш як у десятиденний строк після їх ухвалення та підписання. Після ухвалення Закону України «Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації» [497] регуляторні акти органів місцевого самоврядування повинні оприлюднюватися в місцевих засобах масової інформації.

Якщо в межах адміністративно-територіальної одиниці чи в населеному пункті не розповсюджуються друковані засоби масової інформації, а місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади, органи та посадові особи місцевого самоврядування не мають своїх офіційних сторінок у мережі Інтернет, документи, зазначені у частинах першій – третій цієї статті, можуть оприлюднюватися в будь-який інший спосіб, що гарантує доведення інформації до мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи до відповідної територіальної громади.

У статті 14 «Оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності» зазначається, що регуляторні органи публікують у друкованих засобах масової інформації та/або розміщують на своїх офіційних сторінках у мережі Інтернет або оприлюднюють в інший спосіб, у тому числі через телебачення і радіо, інформацію про здійснення ними регуляторної діяльності. Так, Херсонська міська рада публікує свої регуляторні акти на власному сайті [498], крім того, на Єдиному державному порталі відкритих даних опубліковано реєстр чинних нормативно-правових актів регуляторного характеру [499].

Отже, законодавче підґрунтя у вигляді профільного Закону та відповідних підзаконних актів для здійснення регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування є. Тому зараз перейдемо власне до розгляду інструментів, що можуть використовуватися ОМС для цього.

У більшості випадків, регуляторну діяльність органів місцевого самоврядування можна віднести до двох типів регулювання – **адміністративного та економічного**. Саме тому розглянемо інструменти адміністративного та економічного регулювання, за допомогою яких органи місцевого самоврядування можуть проводити державну регуляторну політику в своїх адміністративно-територіальних одиницях.

До інструменту адміністративного регулювання, що вже показав свою дієвість та ефективність на місцях, є передача функцій та частини повноважень щодо здійснення Держархбудконтролю від Державної інспекції архітектурно-будівельного контролю України органам місцевого самоврядування та місцевим органам виконавчої влади повноважень [500].

Цим Законом також спрощено деякі дозвільні та погоджувальні процедури в будівництві.

2015 року Уряд затвердив низку нормативно-правових актів, розроблених Мінрегіоном. Зокрема, Урядом підтриманий проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. №523», що сприятиме належному виконанню органами державного архітектурно-будівельного контролю своїх повноважень [501]. Документом передбачається, що адміністративні послуги будуть і надалі надаватися Держархбудінспекцією через центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи), утворені при Київській міській держадміністрації, міських, селищних, сільських радах (їх виконавчих органах) населених пунктів.

Принагідно зазначимо, що до 2015 року територіальні органи ДАБІ функціонували лише на рівні області та надавали відповідні послуги щодо реєстрації декларації про початок виконання підготовчих робіт, про початок виконання будівельних робіт, про готовність об'єкта до експлуатації в ЦНАП, що утворені при Київській міській держадміністрації, міських радах (їх виконавчих органах) населених пунктів, що є адміністративними центрами областей.

Наразі, ураховуючи процеси децентралізації та підвищення статусу об'єднаних територіальних громад (ОТГ) до статусу міст обласного значення, делеговані функції місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування ОТГ зможуть надавати до ЦНАПів, що розташовані у відповідному населеному пункту, адміністративні послуги, які надаються органами ДАБІ.

Також підтримано постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю» [502], метою якої є здійснення заходів, спрямованих на дотримання уповноваженими органами містобудування та архітектури, структурними підрозділами Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад з питань державного архітектурно-будівельного контролю, іншими органами, що здійснюють контроль у сфері містобудівної діяльності, вимог законодавства у сфері містобудівної діяльності, будівельних норм, державних стандартів і правил під час провадження ними містобудівної діяльності.

Ще однією постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду» [503] передбачається створення належних умов для реалізації положень вищезазначеного Закону та запровадження державного нагляду за дотриманням вимог законодавства органами державного архітектурно-будівельного контролю.

Таким чином, передача повноважень ДАБІ на місця (органам місцевого самоврядування) в межах процесів децентралізації підвищить контроль над забудовою з боку громад та відповідальність органів місцевого самоврядування за створені об'єкти архітектури і є прикладом дієвого інструменту адміністративного регулювання.

Переходячи до економічного регулювання, зупинимося на такому інструменті регуляторної політики, як встановлення ставок місцевих податків і зборів.

З 1 січня 2018 року відповідно до вимог статті 12 Податкового кодексу України [504] сільські, селищні, міські ради та ради об'єднаних територіальних громад, що створені згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, у межах своїх повноважень ухвалюють рішення про встановлення місцевих податків та зборів і до 1 липня подають їх копії до органів контролю.

Водночас для земельного податку та податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, Кодекс містить кілька термінів подання місцевими радами копій рішень про встановлення податків та визначення пільг: до 1 липня та до 25 грудня. Крім того, для місцевих рад 2018 року було призупинено дію Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Таким чином, органам місцевого самоврядування надано право ухвалювати рішення про встановлення ставок податків та визначення пільг на 2019 рік після 1 липня.

Рішення про встановлення місцевих податків та зборів офіційно оприлюднюється відповідним органом місцевого самоврядування до 15 липня року, що передуює бюджетному періоду, у якому планується застосування встановлюваних місцевих податків та зборів або змін (плановий період). Інакше норми відповідних рішень застосовуються не раніше початку бюджетного періоду, що настає за плановим періодом.

У разі якщо сільська, селищна, міська рада або рада об'єднаних територіальних громад, що створена згідно із законом та перспективним планом формування територій громад, не ухвалила рішення про встановлення відповідних місцевих податків і зборів, що є обов'язковими згідно з нормами цього Кодексу, такі податки до ухвалення рішення справляються, виходячи із норм цього Кодексу із застосуванням їх мінімальних ставок, а плата за землю справляється із застосуванням ставок, які діяли до 31 грудня року, що передуює бюджетному періоду, у якому планується застосування плати за землю.

Далі проаналізуємо стан із встановленням місцевих податків і зборів, а також із визначенням ставок цих податків і зборів по об'єднаним територіальним громадам Херсонської області на 2020 рік (табл. 4.3).

Як бачимо з таблиці, для місцевих податків і зборів, установлення розмірів яких є обов'язковим, органи місцевого самоврядування ОТГ виконали свої зобов'язання та встановили відповідні ставки. Що ж до зборів, встановлення яких є необов'язковим, то тут об'єднані територіальні громади виявилися неоднотайними і встановили їх, напевно, тільки в тих ОТГ, де для цього є економічні та адміністративні передумови.

Оскільки податок на лісові землі є необов'язковим, то його встановили всього 4 громади (18 % від загальної кількості громад, що мають на це право).

Таблиця 4.3

Установлення ставок місцевих податків і зборів об'єднаними
територіальними громадами Херсонської області

№№ з/п	Назва місцевого податку/збору	Кількість ОТГ, що встановили податок	% до загальної кількості ОТГ
1.	Транспортний податок	22	100%
2.	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки	22	100%
3.	Земельний податок	22	100%
4.	Земельний податок за лісові землі	4	18%
5.	Єдиний податок	22	100%
6.	Збір за місця для паркування транспортних засобів	6	27%
7.	Туристичний збір	12	54%

Ураховуючи туристичний потенціал Херсонщини, туристичний збір на 2020 рік встановили більше половини ОТГ – 12 громад (54%). Що ж то збору за місця для паркування транспортних засобів, то такий збір встановлено всього у 6 громадах (27%), які мають для цього умови (у тому числі, й через наявність туристичних локацій).

2015 року проведено оптимізацію кількості груп платників єдиного податку до чотирьох із підвищенням максимального розміру доходу, який дає змогу перебувати на спрощеній системі оподаткування (для I та II груп), а також знижено ставки єдиного податку для малого бізнесу. При цьому в органів місцевого самоврядування залишаються повноваження щодо встановлення ставок єдиного податку для платників I і II групи в межах гранично допустимих значень (встановлюються Податковим Кодексом України). Для справляння єдиного податку платників III та IV груп рішення місцевих рад не потрібні, оскільки ставки податку визначено Кодексом.

У той же час, органи місцевого самоврядування внаслідок певних обмежень (фінансових, ресурсних, кадрових тощо) або політичної заангажованості приймають регуляторні рішення, що порушують чинне регуляторне законодавство.

Так, за даними моніторингу Державної регуляторної служби протягом 2019 року виявлено 268 рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування з порушенням законодавства, а саме:

- 91 рішення, прийняте міськими радами;
- 41 рішення, прийняте районними радами;
- 80 рішень, прийнятих сільськими радами;
- 34 рішень, прийнятих селищними радами;
- 2 рішення, прийняті обласними радами;
- 20 рішень, прийнятих виконавчими комітетами відповідних рад.

Із 268 виявлених рішень органів місцевого самоврядування, щодо яких ДРС вжито відповідних заходів реагування, 54% (144 рішення) – прийнято з недотриманням вимог регуляторного законодавства, а 46% (124 рішення) – прийнято за відсутності відповідних регуляторних повноважень.

Переважна кількість цих рішень органів місцевого самоврядування стосується (рис. 4.8):

- встановлення місцевих податків і зборів – 102 рішення або 38%;

- відчуження (списання, передачі, надання) майна комунальної власності – 34 рішення або 13%;
- затвердження правил благоустрою – 20 рішень або 7%;
- питань встановлення орендної плати – 18 рішень або 7%;
- затвердження порядків пайової участі замовників у розвитку інфраструктури населених пунктів – 13 рішень або 5%.



Рис. 4.8. Виявлені порушення регуляторного законодавства в органах місцевого самоврядування [побудовано автором].

Результати цієї роботи слугували підставою для підготовки та направлення до регіональних регуляторних органів 180 листів ДРС з пропозиціями щодо необхідності приведення регуляторних актів у відповідність до вимог регуляторного законодавства, або стосовно необхідності вжиття заходів щодо скасування відповідних рішень органів місцевого самоврядування, які суперечать принципам державної регуляторної політики.

Таким чином, проаналізувавши деякі аспекти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, можна сказати, що на сьогодні існує суттєве законодавчо-нормативне підґрунтя для формування, реалізації та моніторингу державної регуляторної політики на місцевому рівні. Це особливо актуально в при активізації процесів децентралізації та збільшення кількості владних повноважень на регіональному та місцевому рівнях.

При цьому суттєво зростає роль стратегування, прогнозування та планування економічного розвитку громад, оскільки зменшується кількість «надбудов» та «контролюючих органів», що можуть впливати на громади (як позитивно, так і негативно). Тому в наступному підрозділі розглянемо перспективи запровадження в процеси формування та реалізації державної регуляторної політики стратегічних підходів з метою стимулювання місцевого/регіонального економічного розвитку.

4.2. Взаємозв'язок процесів формування стратегії державної регуляторної політики та місцевого економічного розвитку

Як ми вже неодноразово зазначали, формування та реалізація державної регуляторної політики повинно обов'язково відбуватися з урахуванням стратегії розвитку держави, сфери державного управління або адміністративно-територіальної одиниці – області, району, об'єднаної територіальної громади. На регіональному та місцевому рівні забезпечити розвиток можливо лише за умови врахування особливостей, що мають ці адміністративно-територіальні утворення. До таких особливостей можна віднести доступні ресурси, галузі виробництва, що мають переважний розвиток, менталітет мешканців тощо. Крім того, на регіональному та місцевому рівні турбота місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування лежить більше в площині забезпечення якості життя громадян, розвитку малого та середнього бізнесу, збереження та розвитку екології тощо [505].

Сутність та зміст державного регулювання розвитку регіону конкретизується в реалізації його організаційних та методичних принципів, а саме:

1. Принцип історизму. Він має універсальне методологічне значення, дає змогу об'єктивно оцінити відносну цілісність, завершеність того чи іншого етапу соціально-економічного розвитку регіонів країни.

2. Принцип єдності регіональної політики суспільства та господарського будівництва. Орієнтує на комплексний підхід до врахування

природногосподарських особливостей кожного регіону, завдань його економічного та соціального розвитку; передбачає поєднання економічних методів управління та місцевої ініціативи, відповідальність місцевих органів управління за комплексний розвиток відповідних регіонів. В обґрунтуванні рішень соціально-економічного розвитку регіону мають враховувати економічні, соціальні, екологічні, організаційні та технічні чинники.

3. Принцип пріоритетності. Сприяє аранжуванню цілей і завдань соціально-економічного розвитку регіону відповідно до просторової стратегії його комплексного розвитку та реальних виробничо-економічних і ресурсних можливостей, орієнтує на дотримання соціальної спрямованості використання рекреаційних, матеріальних та фінансових ресурсів, а також засобів подальшого розвитку соціальної інфраструктури.

4. Принцип варіантності. Передбачає необхідність вибору шляхів досягнення цілей і розв'язання завдань регулювання розвитку регіону, певні зрушення у галузевій і територіальній структурах господарства регіону, використання його природних та економічних ресурсів. Варіанти регіонального розвитку складаються на основі альтернативності проєктованих темпів і пропорцій розвитку галузей, технічних і технологічних рішень в організації виробничих процесів, змін у забезпеченні сировиною, матеріалами, паливно-енергетичними і трудовими ресурсами.

5. Принцип пропорційності забезпечення фінансовими ресурсами за рівнями адміністративно-територіальної ієрархії та розширення фінансово-економічної самостійності територіальних одиниць нижнього рівня. Ґрунтується на поєднанні територіального бюджету з позабюджетними фондами комплексного розвитку, що формуються за рахунок діяльності підприємств і коштів населення [506].

6. Принцип синхронізації дій передбачає здійснення основних реформ, які впливають на соціально-економічний розвиток регіонів, узгодження, пріоритетів і дій центральних, місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування щодо регіонального та місцевого розвитку.

7. Принцип субсидіарності ґрунтується на такому розподілі повноважень між різними рівнями влади, коли надання адміністративних та управлінських послуг максимально наближене до споживача. У цьому випадку відповідно ведеться розподіл фінансів, що забезпечує належний рівень якості послуг.

8. Принцип програмування. Політика регіонального розвитку здійснюється на основі взаємозв'язаних довгострокових стратегій, планів та програм розвитку як на державному, так і на регіональному, а за потреби й на субрегіональному, рівнях. Принцип передбачає щорічне планування необхідних витрат державного бюджету, що є запорукою забезпечення прозорості, стабільності та синхронізації дій щодо політики розвитку регіонів.

9. Принцип конкурентності передбачає конкурентні умови отримання кредитів та субвенцій на виконання проєктів і програм місцевого розвитку, оснований на кращій маркетинговій стратегії, техніко-економічних обґрунтуваннях та бізнес-планах [507].

Тому сучасна система державного регулювання розвитку регіону повинна включати комплекс показників, які характеризують сутність та результативність державної політики в усіх її сферах.

Як зазначає у своїй роботі В. Толуб'як, дієвість регулювання залежатиме від рівня конкретизації цілей управління на кожному етапі. Тому досить перспективною є розбудова механізмів регулювання саме регіонального рівня, який більш конкретний з позицій формування стратегічних і програмних цілей. З іншого боку, просторова визначеність ресурсної бази, еколого-природного потенціалу робить регіони головними гравцями забезпечення сталого розвитку держави. Зазначене обумовлює необхідність впорядкування складових системного механізму стратегічного регулювання сталого розвитку регіонів.

Використання методології системного аналізу дозволяє впорядкувати міждисциплінарну полеміку навколо концептів регулювання. Зокрема обумовити принципові елементи дієвого регулювання: наявності конкретної цілі управління; моніторингу відхилення від цільового стану в будь-який момент часу управління; наявності підсистеми регулювання в складі суб'єкта; негайного

регулюючого впливу у випадку відхилення. З іншого боку, системний аналіз дав змогу сформулювати цілісне уявлення системного механізму стратегічного регулювання сталого розвитку регіонів. Однак аналіз нормативного, ресурсного та інституційного забезпечення виявив існування комплексної проблеми, яка ставить під сумнів досяжності стратегічних цілей розвитку регіонів опираючись на управлінський потенціал регуляторів [508].

Досліджуючи рівень ефективності та результативності державного регулювання регіонального розвитку, доцільно не тільки брати до уваги обсяги виробленого валового регіонального продукту, а й визначити потенційні можливості регіону в збільшенні його виробництва, у тому числі на експорт, виявити соціально-економічні чинники, що безпосередньо впливають на господарську діяльність, а також надати оцінку історико-культурного потенціалу, наявних природно-кліматичних, земельних, трудових, матеріальних і фінансових ресурсів, які має регіон та перспективи його розвитку в довгостроковій перспективі.

На нашу думку, регулювання макроекономічних процесів при експорті натуральної продукції (сільське господарство) або продукції першої черги переділу (металургія) в сучасних вітчизняних умовах набирають ознак негативного регулювання. Для країн, політичний устрій яких відрізняється високим рівнем демократії, ситуація, що спостерігається в Україні, майже неможлива через наявність усталених підходів до державного регулювання. Проте в Україні, в умовах складних трансформаційних перетворень, існує небезпека виходу з-під контролю та втрата якості тими параметрами управління, якими визначається вектор загальнонаціонального розвитку.

Розглядаючи розвиток окремого регіону з позицій використання його порівняльних переваг для стимулювання цього розвитку, можна сказати, що, регіони прискорюють свій розвиток тоді, коли вони використовують свої порівняльні переваги перед іншими регіонами у виробництві товарів та послуг, що користуються попитом. Така спеціалізація на виробництві товарів та послуг отримала назву розумної спеціалізації або SMART-спеціалізації регіону (від

«smart» – розумний). Це стає особливо актуальним у контексті формування політики регіонального розвитку в Україні та в межах реалізації Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, економічної інтеграції до ринку ЄС та включенням України в глобальні ланцюги формування доданої вартості.

Угода про асоціацію з ЄС передбачає, що до кінця 2025 року Україна повинна максимально наблизити своє законодавство до законодавства ЄС та імплементувати у вітчизняне законодавство положення близько 350-ти директив, регламентів та рішень ЄС.

Однією із таких змін є впровадження смарт-спеціалізації у систему стратегічного планування регіонального розвитку, що вже визначено відповідною нормативно-правовою базою [509]. У цій постанові смарт-спеціалізація визначається підхід, що передбачає аргументоване визначення суб'єктами регіонального розвитку в рамках регіональної стратегії окремих стратегічних цілей та завдань щодо розвитку видів економічної діяльності, які мають інноваційний потенціал з урахуванням конкурентних переваг регіону та сприяють трансформації секторів економіки в більш ефективні, а не менше ніж одна стратегічна ціль регіональної стратегії має бути визначена на засадах смарт-спеціалізації. Вибір таких пріоритетів повинен відбуватися із урахуванням світових ринкових та технологічних тенденцій інноваційного розвитку та сприяти пошуку тих напрямів економічної діяльності регіону, які є конкурентоспроможними на рівні країни та в міжнародному масштабі.

Роблячи з цього висновок, можна сказати, що при формуванні та впровадженні державної регуляторної політики, спрямованої на інноваційний розвиток та підвищення конкурентоздатності країни та бізнесу, нам потрібно використовувати підходи планування та стратегування до цього процесу.

Особливу увагу слід звернути при переході на більш низький рівень формування регуляторної політики – на рівень регіону або органів місцевого самоврядування (муніципалітети чи об'єднані територіальні громади). У цьому разі підхід до розроблення стратегії формування регуляторної політики повинен

відбуватися на основі стратегій розвитку громад чи більш великих адміністративно-територіальних одиниць.

На державному рівні забезпечити повним обсягом реалізацію цієї пропозиції може не вдатися, адже тут діє велика кількість регуляторних органів, що мають вплив на різні галузі управління і, відповідно, різні сфери державної регуляторної політики. Проте, можна спробувати групувати ці регуляторні органи і формувати ДРП у певних великих галузях.

Так, наприклад, можна розробити стратегію формування та реалізації державної регуляторної політики у сфері фінансів, до розроблення якої можуть доєднатися Міністерство фінансів, Міністерство економіки, Національний банк, а також структури, що їм підпорядковуються – державна податкова служба, державна митна служба тощо.

Як зазначає Т. Безверхнюк, державно-управлінська діяльність реалізується через інституції, які характеризують ступінь взаємодії структур, регуляторні впливи на політику регіонального розвитку, перерозподіл ресурсів тощо. Державне регулювання регіонального розвитку – це організаційно оформлена система інституцій та інститутів, які структурують взаємовідносини суб'єктів в процесі реалізації регіональної політики. Розвиток регіону функціонально підлягає впливу регуляторного механізму, створеного державою (політичний, адміністративний, економічний режими), що окреслює параметри та межі соціально-економічних змін. Управління змінами відбувається через цілеспрямоване втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування в теперішню соціальну практику.

Територіальні громади, громадські організації, суб'єкти підприємницької діяльності, органи публічної влади під час визначення та реалізації стратегічних пріоритетів регіонального розвитку взаємодіють під впливом чинних інституційних взаємозв'язків (територіальні громади – органи місцевого самоврядування – громадські організації; громадські організації – суб'єкти підприємницької діяльності – органи публічної влади; суб'єкти підприємницької

діяльності – органи публічної влади; органи місцевого самоврядування – органи державної влади тощо).

Реформи можуть бути успішними лише в тому разі, якщо вони будуть реалізовуватися комплексно, таким чином, щоб перетворення в одній сфері, наприклад економічній, стимулювали перетворення в соціальній сфері, а вони, у свою чергу, – в політичній сфері та навпаки. Держава без вироблення певного образу майбутнього, а також схваленої суспільством стратегічної моделі поведінки приречена на кризи [510].

Таким чином, забезпечення сталого розвитку регіону вимагає формування та забезпечення функціонування відповідного механізму державного регулювання, важливим інструментом якого є стратегічне планування розвитку територій на регіональному й місцевому рівнях. Здійснюючи державну регіональну політику, уряд країни зобов'язаний чітко й обґрунтовано сформулювати цілі розвитку, розподілити їх на галузеві та регіональні рівні, поставити завдання перед суб'єктами підвідомчих територій, інвестувати державні програми і проекти, забезпечити контроль за виконанням законодавчих актів, правових норм.

Стабілізація та розвиток вітчизняної економіки значною мірою залежить від забезпечення позитивної динаміки показників розвитку регіонів. Вирішення цього завдання вимагає забезпечення ефективного функціонування всіх структурних елементів механізму державного регулювання розвитку регіону, що й буде предметом дальших наукових досліджень.

Отже, місцевий економічний розвиток залежить і від стратегій розвитку адміністративно-територіальних одиниць (АТО) і від тих заходів, що будуть здійснюватися органами публічної влади на цих територіях на досягнення цілей стратегії. На цьому рівні вплив підприємництва та громадських організацій на процеси формування та реалізації регуляторної політики на місцевому рівні має доволі суттєвий вплив. І тому зростає роль впливу регуляторної політики на місцевий економічний розвиток.

Місцевий економічний розвиток зазвичай здійснюють органи місцевого самоврядування. Проте ці органи часто мають офіційні та неофіційні зобов'язання перед районами, які межують з містами, унаслідок чого багато сільських та приміських територій є сферою їх відповідальності. Відмінність між містом та селом постійно зменшується через взаємопов'язаність надання основних послуг, переміщення робочої сили, доступу до ринків товарів та послуг. Збільшення таких зв'язків між містом та селом слід урахувати під час розроблення програми місцевого економічного розвитку.

Головною метою на сьогодні повинно стати:

- підвищення ефективності регулювання;
- створення загальних сприятливих умов для ведення господарської діяльності та підприємництва;
- інвестування в «м'яку» інфраструктуру (наприклад, розвиток навичок або стимулювання набуття освіти впродовж життя);
- спрямування інвестицій приватного сектора для загального блага (соціальне підприємництво) тощо.

І саме на цьому етапі засобами реалізації стає єдина стратегія розвитку конкурентного місцевого середовища та стимулювання зростання місцевих фірм. Цю стратегію неможливо собі уявити без взаємозв'язку стратегії місцевого розвитку і бачення набору регуляторних впливів, що складають собою стратегію формування та реалізації регуляторної політики на місцевому рівні (місцевої регуляторної стратегії).

Економічний розвиток, за визначенням Ради з економічного розвитку, – це «процес створення добробуту через мобілізацію людських, фінансових, капітальних, фізичних та природних ресурсів для генерування придатних для ринку товарів та послуг». У популярному розумінні економічний розвиток нерідко сприймається як процес створення більшої кількості підприємств, збільшення числа робочих місць та зростання добробуту. Нові робочі місця, що виникають під час інвестування та становлення нових підприємств, означають

менше безробітних, більше доходів і податків, менше соціальної напруженості, менш витратний уряд і більше чинників зайнятості.

Проте всі заходи зі стимулювання економіки повинні спиратися на бачення розвитку, а воно, своєю чергою, – на стратегію розвитку громади та регуляторну стратегію, що може слугувати однією із складових загальної стратегії розвитку та буде показувати суб'єктам підприємницької діяльності, яка їх діяльність буде сприяти розвитку АТО та, відповідно, буде отримувати підтримку від органів управління.

Паралельно з розробленням стратегій для формування бачення розвитку може застосовуватися і сценарний підхід, хоча він вимагає для своїх потреб більшого ресурсного забезпечення та має меншу гнучкість. Свого часу такі прогнози було розроблено і для України. Ці основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на 2018-2020 рр. було розроблено за трьома сценаріями, вони ґрунтуються на аналізі економічного розвитку країни в цілому та за секторами економіки, припущеннях щодо впливу зовнішніх та внутрішніх чинників, пов'язаних з зовнішньоекономічною ситуацією та ціновою кон'юнктурою, а також із регуляторною політикою, що дозволяє підвищувати конкуренцію всередині країни і на її зовнішньому контурі, а також прискорювати розвиток господарського сектору.

За першим сценарієм передбачається активне впровадження економічних і соціальних реформ, інноваційно-інвестиційної моделі розвитку виробництва, трансформаційних процесів у сфері охорони здоров'я, освіти, соціального захисту населення тощо.

Другий сценарій ґрунтується на більш оптимістичних очікуваннях щодо адаптації бізнесу до змін економічних умов, залучення суттєвих зовнішніх інвестицій, зростання соціальних стандартів та більш динамічного зрушення соціальних показників.

Третій сценарій ураховує нестійкість тенденції світової економіки та негативний вплив зовнішніх умов на фінансові можливості реформування галузей.

Наведені сценарії економічного розвитку за ступенем оптимізму характеризуються як оптимістичний, поміркований та песимістичний та розраховані з урахуванням прогнозу Міжнародного валютного фонду, Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку, Міжнародного рейтингового агентства Moody's тощо

Державне управління регіональним розвитком передбачає використання форм і методів узгодження інтересів між центром і регіонами, посилення взаємозв'язку між використанням міжрегіональних та внутрішньорегіональних матеріальних ресурсів і фінансових потоків, способів удосконалення механізму державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів, особливо депресивних [511].

І на перший план виступило стратегічне планування (стратегічний менеджмент), що включило в себе велику кількість компонентів, головні з яких для нашого дослідження це – бачення розвитку адміністративно-територіальної одиниці, формалізовані цілі, доступні ресурси, можливі регуляторні механізми, політична воля та можливість ухвалення відповідних управлінських рішень.

Базовим компонентом стратегічного менеджменту постає загальнодержавне стратегічне планування соціально-економічної діяльності, що дозволяє визначити пріоритети на довгостроковий період та базується на [512]:

- застосуванні єдиних підходів до організації процесу державного стратегічного планування та ефективності функціонування системи державного стратегічного планування;
- установлені процедур для досягнення цілей державного стратегічного планування;
- узгодженості документів, що покладено в основу державного стратегічного планування, удосконаленні методології їх розроблення та забезпечення доступності, уключаючи звітність про їх виконання;
- результативності показників державного стратегічного планування, проведенні моніторингу та оцінки виконання визначених завдань;

- застосуванні засобів і методів досягнення мети з найменшими витратами ресурсів;
- отриманні загальнодержавних інтересів та врахуванні інтересів територіальних громад і суб'єктів господарювання, партнерстві та тісній співпраці учасників державного стратегічного планування;
- відповідальності учасників державного стратегічного планування за ефективність виконання завдань та заходів.

Формування моделей регіонального соціально-економічного розвитку є надзвичайно складним процесом, що складається з різних етапів, що охоплюють множину аспектів і описуються безліччю параметрів і змінних, які повинні ретельно узгоджуватися [513].

Складність процесу моделювання визначається складністю модельованої схеми. Під час ухвалення і реалізації державних управлінських рішень необхідним є обґрунтування регіональних моделей соціально-економічного розвитку, розроблення основних параметрів на перспективу, узгодження галузевих і територіальних, внутрішньорегіональних і міжрегіональних народногосподарських аспектів, що потрібно здійснювати з використанням економіко-математичних методів і моделей. Водночас неоднорідність самої проблеми, безліч змінних зумовлюють потребу наявності в розробників не одної моделі, а їх комплексу, що описує сукупно всі елементи і взаємозв'язки, які визначають регіональний розвиток.

Удосконалення регіональної моделі (стратегії) розвитку, що відбиває соціально-економічну систему регіону, дозволяє детально підійти до аналізу різноманітних процесів, здійснення яких формує найважливіші показники результативності функціонування того чи іншого суб'єкта або економічного району країни. У процесі такого аналізу з'являється можливість визначити найбільш значущі елементи системи за рівнем впливу на основні результати діяльності, а також ефективність взаємодії регіональних складових.

Отримана інформація допоможе зосередитися на розвитку найбільш впливових чинниках регіону, а значить найбільш ефективно використовувати

наявні ресурси з метою вдосконалення реальної соціально-економічної регіональної системи [514]. При цьому вдосконалення соціально-економічної системи не може відбуватися без регуляторних впливів на неї. Проводячи ж аналогію, можна сказати, що для стабільного розвитку соціально-економічної системи повинна існувати стратегія впливів на неї.

Нами також пропонуються нові концептуальні підходи до розробки моделі формування та реалізації регуляторної політики з урахуванням передового зарубіжного досвіду та вітчизняних напрацювань у цій сфері. У цій моделі регуляторні процеси відбуваються за двома протилежними напрямками: «знизу – догори» та «згори – донизу», від глобального (міжнародного) рівня регуляторних впливів до рівня місцевого (органів місцевого самоврядування) та в зворотному напрямку.

Для розподілу регуляторних впливів за рівнями управління пропонуємо використовувати європейську систему Номенклатури статистичних територіальних одиниць (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics, NUTS [515]) – NUTS1-NUTS3 (ураховуючи додатковий поділ NUTS4-NUTS5), доповнивши її наднаціональним рівнем NUTS0.

Доповнення наднаціональним рівнем необхідне з точки зору того, що велика кількість нормативно-правових актів та регуляторних рішень ухвалюється наднаціональними органами (економічними союзами, міжнародними організаціями, блоками тощо).

Так, наприклад, у країнах Європейського Союзу органи влади всіх рівнів виконують не тільки управлінські функції, але й здійснюють управління розвитком територій, у тому числі й через формування відповідної регуляторної політики, яка, в свою чергу, впливає на соціально-економічний розвиток територій. Проте існують відповідні директиви Єврокомісії, що обов'язкові до виконання на всій території Європейського Союзу і носять стратегічний характер, наприклад, Стратегія Європейського Союзу для Дунайського регіону [516]. У рамках цієї стратегії на країн-підписантів накладаються певні

обмеження (регулятори), що впливають і на соціально-економічний розвиток, і на розвиток бізнесу, і на життя пересічних громадян.

При ухваленні регуляторних рішень на регуляторні органи впливають різні чинники, основними з яких є зовнішнє середовище (інші суб'єкти та об'єкти регулювання, їх реакція на збурення, поточна діяльність, законодавчо-нормативні обмеження тощо), а також внутрішнє середовище регуляторного органу (структура, якість експертного складу, ресурси, доступні для використання при розробленні регуляторних рішень) (рис. 4.9).

При цьому із підвищенням рівня управління (ліва стрілка) швидкість регуляторних рішень, якщо відсутні інші обмеження, зростає, тобто, на рівні органів місцевого самоврядування регуляторне рішення може ухвалюватися набагато швидше, ніж на рівні держави. Ця особливість зумовлює важливість регуляторних рішень (праву стрілку) – із підвищенням рівня управління важливість регуляторного рішення збільшується (важливість регуляторних рішень міжнародних організацій в більшості випадків вища, ніж у регуляторних рішеннях державного рівня, а, тим більше, рішення місцевого рівня).

У цьому разі зовнішнє (відносно регуляторного органу) середовище має більший вплив на якість та ефективність регуляторного рішення ніж внутрішнє середовище, оскільки накладає певні обмеження на саме регуляторне рішення (пунктирні лінії зліва направо). Так, наприклад, в Україні законодавчо обмежено термін ухвалення рішень про встановлення ставок місцевих податків і зборів – якщо таке рішення ухвалюється пізніше ніж за пів року до планованого вступу таких ставок у дію, то вони починають діяти з року, наступного за плановий. Такий же механізм діє і при встановленні межі («вилки»), в рамках яких органи місцевого самоврядування можуть встановлювати ставки місцевих податків і зборів. Тобто, національний регуляторний рівень обмежує рівень об'єднаних територіальних громад (міст обласного значення) – NUTS1 обмежує NUTS3.

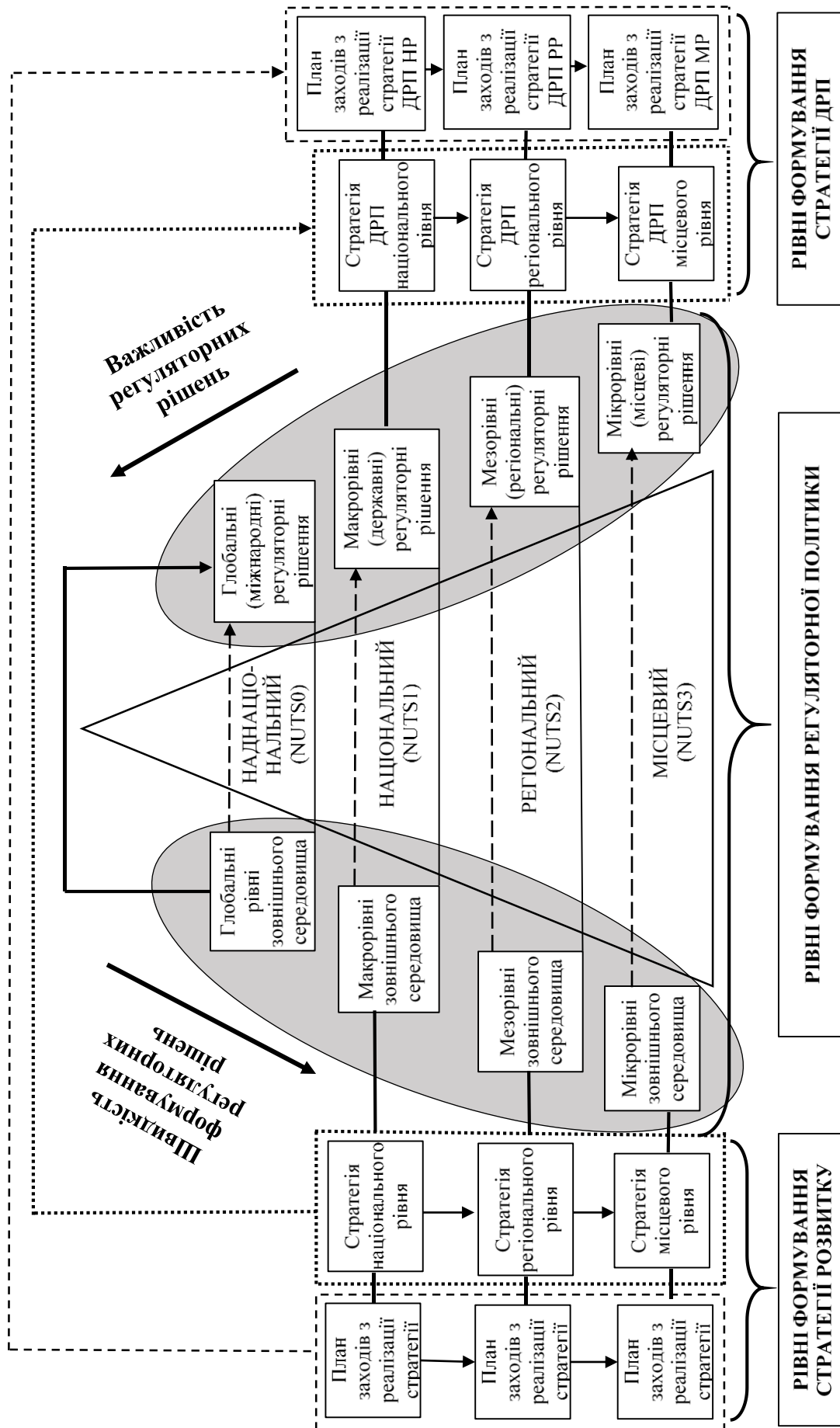


Рис.4.9. Ієрархія територіальних рівнів формування державної регуляторної політики та їх взаємозв'язок зі стратегічними документами (на основі рівнів NUTS) [власна розробка автора].

Так само може бути обмежено можливості держави, якщо регуляторне рішення ухвалене на наднаціональному рівні, а Україна взяла на себе зобов'язання щодо імплементації цих рішень до свого законодавства (NUTS0 обмежує NUTS1). Наприклад, наша держава не може встановлювати обмежуючі ставки ввізного мита на деякі види продукції, оскільки це заборонено нормами Світової Організації Торгівлі, а України ратифікувала у 2008 році Протокол про вступ України до Світової організації торгівлі [517].

Також ми додаємо чотири нових блоки впливів, а саме блоки стратегічних документів – стратегії розвитку різних рівнів, відповідні їм плани реалізації заходів (проектних рішень), а також стратегії формування ДРП та відповідні їм плани реалізації заходів (регуляторних впливів). Без врахування цих блоків неможливо формувати та реалізовувати ефективну регуляторну політику. І, навпаки, без врахування можливих механізмів, інструментів, методів та форм регуляторних впливів, доступних в певних економічних умовах, неможливо досягати ефективного соціально-економічного розвитку.

Таким чином, доходимо нового бачення, що лише за наявності стратегії державної (публічної) регуляторної політики у поєднанні з відповідною їй стратегією розвитку громади можливий ефективний розвиток соціально-економічної системи певної адміністративно-територіальної одиниці.

Формування стратегії ДРП являє собою систему управління, що характеризується низкою аспектів, серед яких:

- методологічний, що являє собою набір механізмів, інструментів, методів і заходів регуляторного характеру, які використовуються в процесі регулювання соціально-економічного розвитку. Саме методологічна обґрунтованість цього регулювання забезпечує дієвість заходів регулювання, спрямованих на досягнення поставлених цілей. Обов'язково слід зазначити, що стратегія місцевого/регіонального розвитку і стратегії ДРП повинні розроблятися на одній методологічній основі;

- організаційний, що забезпечує єдність розгляду управлінських відносин у процесі розвитку регіону/громади через функції органів публічного управління;

- соціально-економічний, що забезпечує аналіз наявної соціально-економічної системи на основі поточного ресурсного забезпечення і перспективного економічного потенціалу території.

Нами розроблено схему-алгоритм розробки стратегії формування регуляторної політики на основі стандартного підходу до підготовки стратегічних документів та взаємозв'язку зі стратегією розвитку певної АТО (рис. 4.10). Тут неперервними лініями позначені прямі зв'язки у процесі формування стратегії ДРП, а штрих-пунктирними – зворотні, призначені для формування уточнених регуляторних дій після здійснення моніторингу їх ефективності.

Таким чином, стратегія публічної (державної) регуляторної політики – це складний комплексний інструмент регулювання, що передбачає:

- організаційні заходи з підготовки (формування) стратегії – формування робочих груп, визначення відповідальних осіб та органів, розроблення положення про підготовку стратегії ПРП;

- аналіз поточного стану та вибору місії-бачення розвитку – аналіз чинних регуляторних актів у частині їх впливу на поточну ситуацію і можливий вплив на майбутню стратегію місцевого розвитку;

- розроблення проекту стратегії та плану її реалізації – формування набору регуляторних рішень з обґрунтуванням потреби їх застосування, підготованими АРВ та графіком реалізації (впровадження) цих регуляторних рішень згідно зі стратегією місцевого розвитку;

- власне ухвалення управлінських рішень (регуляторних впливів);
- контроль (моніторинг) процесу реалізації управлінських рішень з відстеженням ефективності регуляторних впливів.

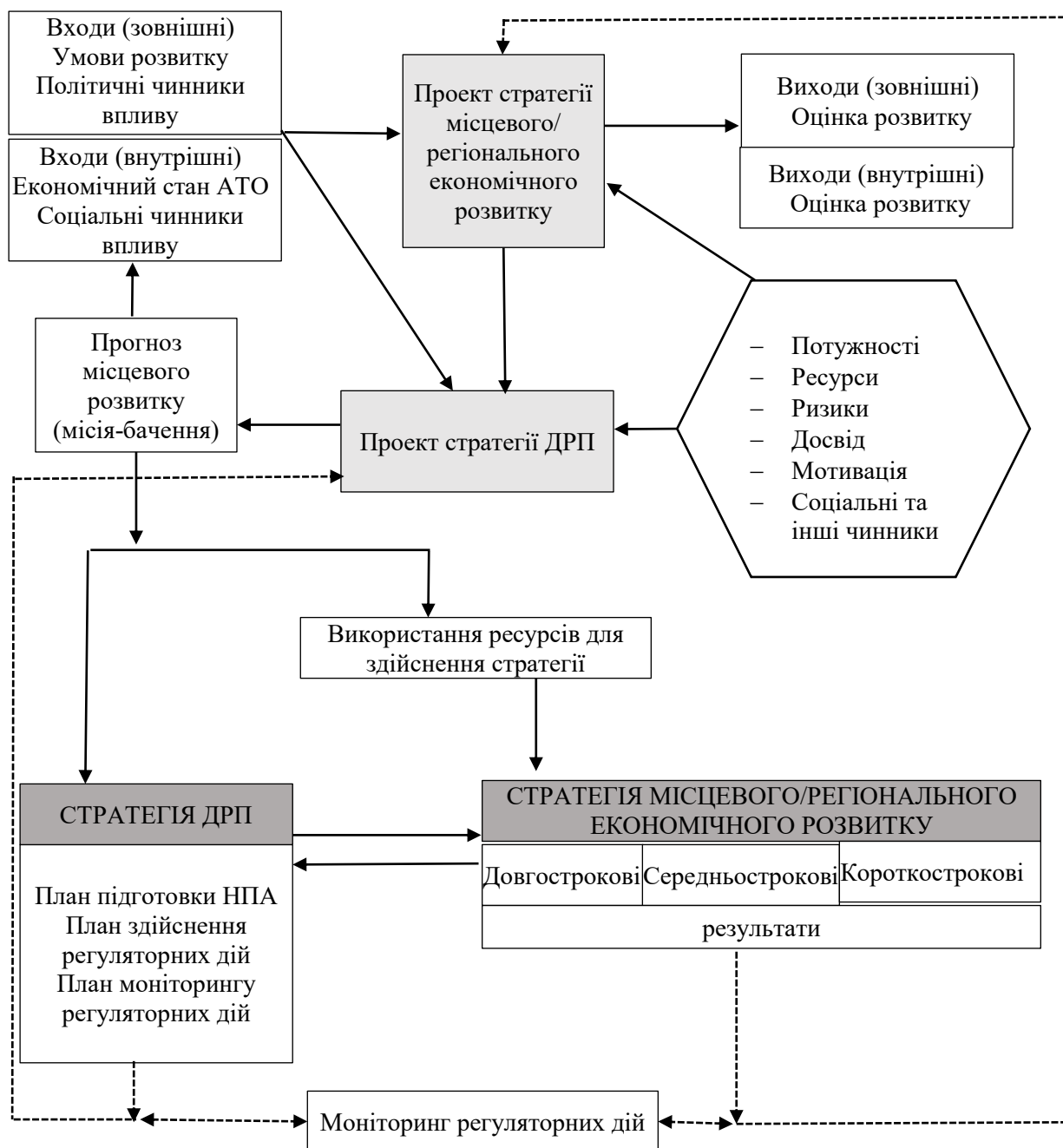


Рис. 4.10. Схема-алгоритм підготовки стратегії формування регуляторної політики та взаємозв'язку зі стратегією розвитку певної АТО [власна розробка автора].

Як зазначалося раніше [176], регулювання розвитку та економічне планування повинно узгоджуватися із загальними стратегічними цілями окремої адміністративно-територіальної одиниці (АТО), громади. В українських реаліях перелік АТО складається з сіл, селищ, об'єднаних територіальних громад, міст, районів, областей (регіонів), у кожній з яких є своє бачення розвитку. Таке ж саме

бачення повинно бути і в країні в цілому. У цьому контексті стратегії – це сплановані дії, щоб досягнути деяких економічних цілей, і ґрунтуються на об'єктивних можливостях, що існують для цієї АТО.

Стратегія – це повний комплекс принципів, що формують концепції для визначення напрямів як загальних, так і конкретних дій (тобто від цілей до стратегій і до проєктів). Цінність стратегії полягає в тому, що вона забезпечує ясність думки й допомагає різним суб'єктам процесу місцевого економічного розвитку досягати консенсусу.

Для формування вираженої стратегії місцевого або регіонального розвитку та відповідної їй стратегії ДРП важливо розглянути кілька альтернативних варіантів стратегій, порівняти їх та обрати кращий або створити власний, вибравши з наявних ті елементи, що задовольняють певним початковим умовам. Слід також зазначити, що в більшості випадків розроблення стратегії – це ітераційний процес, у якому (тією чи іншою мірою) задіяно більшість мешканців АТО, чи то пересічний громадянин, бізнесмен або влада. Таким чином, розроблення стратегії, так само як і формування певної політики, мають багато спільного. Розглянемо тепер взаємозв'язок принципів державної регуляторної політики та стратегічного планування на практиці.

Як зазначалося в першому розділі, до **цілей державної регуляторної політики** можуть належати, наприклад, стимулювання економічного розвитку, підтримка підприємництва, розвиток альтернативних видів господарської діяльності тощо.

До **цілей місцевого економічного розвитку** можуть належати: підвищення якості життя, економічне зростання, створення нових робочих місць, активізація бізнесу тощо.

Кожну стратегію економічного розвитку певної АТО спрямовано на те, щоб підвищити якість життя людей, які проживають на її території. Нижче розглянемо взаємозв'язок цілей стратегії ДРП та деяких цілей місцевого економічного розвитку.

– *Створити якісні робочі місця для місцевого населення.* Метою планування розвитку економіки й зайнятості є створення робочих місць для постійних жителів конкретної громади їхніми ж силами. Це краще аніж покладатись на прихід нових працедавців, котрим можуть знадобитися працівники з іншими вміннями й навичками, аніж ті, якими володіє чи яких може набути місцева робоча сила. Для цього можна використати такий механізм, як зменшення тиску органів нагляду (контролю) на суб'єктів господарської діяльності, у тому числі й через упорядкування податкової бази, оскільки вивільнені ресурси можна буде скерувати саме на створення нових робочих місць або виведення вже створених робочих місць «із тіні».

– *Забезпечити економічну стабільність у конкретній місцевості.* Економічний розвиток буде успішним лише тоді, якщо громада вчасно подбає про задоволення всіх потреб бізнесу (тобто це земля, фінансування, робоча сила, інфраструктура, а також технічна допомога на додаток до робочої сили). Чимало органів місцевої влади не проводять інвентаризацію та не знають, де є вільні земельні ділянки, що можна використати для промислових потреб, або про те, яке підприємство хоче отримати фінансування із сторонніх джерел. Якщо громада хоче створити й зберегти робочі місця, вона повинна тримати всі свої ресурси впорядкованими, а дані про них бажано звести в електронну форму та створити інформаційну систему ресурсного забезпечення громади. Також створення цієї бази зменшить можливість рейдерського захоплення діючих підприємств та підвищить рівень справедливості в процесах ведення бізнесу. Для виконання цієї мети найкраще підходить механізм захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, у тому числі порушених унаслідок дії регуляторних актів.

– *Залучення інвестицій.* Дає змогу диверсифікувати економічну (виробничу) базу та забезпечити стабільність розвитку. На цьому етапі громада повинна також чітко окреслити ті сектори й групи населення, залучення інвестицій у які повинно якнайбільше поліпшити економічний розвиток. З досвіду передових світових країн можна сказати, що інвестиції йдуть у ті галузі

або ті громади, ведення діяльності в яких є найбільш прогнозованим. За це відповідає такий механізм ДРП, як забезпечення прогнозованої та ефективної державної регуляторної політики на різних рівнях управління.

– *Створити диверсифіковану економічну базу (активізувати місцевий бізнес).* Жодна громада, що має лише одного або кількох великих роботодавців (підприємства, фермери), не застрахована від нестабільності в надходженнях від податків. Незалежно від того, що в місцевій економіці переважають складні чи прості технології, ця економіка повинна мати широку та незалежну базу виробництва товарів та послуг, щоб забезпечувати робочі місця для місцевого населення. Для цієї мети підходить механізм удосконалення та спрощення дозвільних процедур та системи ліцензування, що дозволяє знизити поріг входження у бізнес.

Таким чином, можна сказати, що механізми та інструменти державної регуляторної політики можуть слугувати активним підґрунтям для формування альтернативних політик розвитку тих чи інших галузей економіки або тих чи адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів (див. рис. 4.11).

Після чіткого визначення галузей економіки, що відібрані в стратегії розвитку як пріоритетні, слід починати процес формулювання регуляторних впливів, направлених на стимулювання їх розвитку. У маленьких громадах це можна визначити простим аналізом сильних або слабких сторін економіки, а на більш високих рівнях (область чи держава) може знадобитися і створення власної стратегії державної регуляторної політики [518]. Стратегія ДРП відбиває її обґрунтованість та відтворює особливості її реалізації, але при цьому вона є лише частиною загальної економічної стратегії, передбаченої статті 9 ГКУ [519] для державного рівня управління.

Усім добре відомо, що АТО, які переживають серйозні економічні труднощі, загалом мають перед собою комплекс складних взаємопов'язаних проблем. Тобто важка економічна ситуація в місцевості виникає від суміші таких явищ, як безробіття, закриття підприємств, і чинників, що сприяють появі нових робочих місць. Жодна окрема грань економічної проблеми не розв'язується

просто. Люди часто бувають схильні звертати основну увагу на якийсь один окремий аспект проблеми без повного розуміння його взаємодії з іншими компонентами.

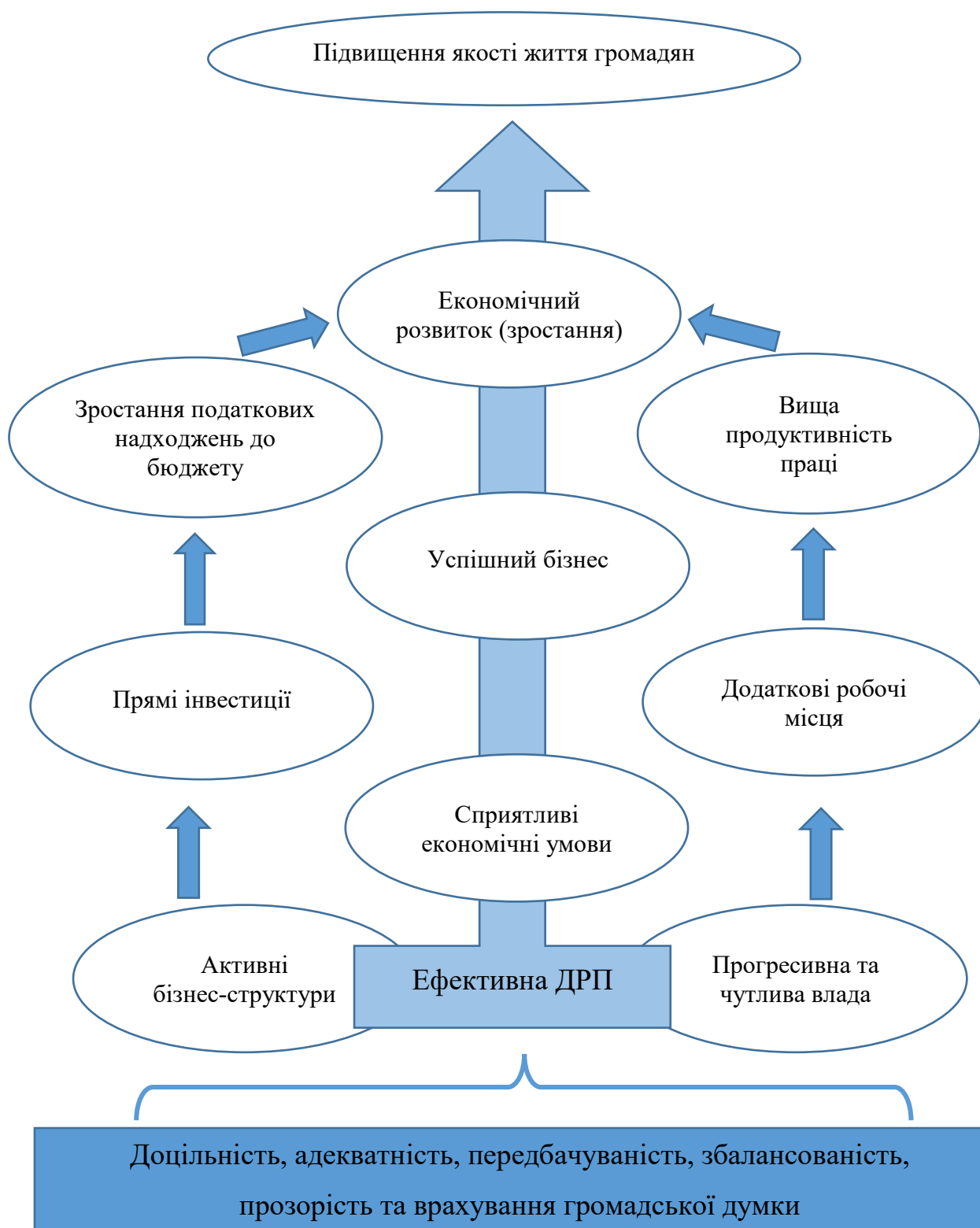


Рис. 4.11. Взаємозв'язок ефективної ДРП та економічного розвитку (зростання) адміністративно-територіальної одиниці: [власна розробка автора]

Щоб краще змалювати ситуацію, у якій перебувають місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, запропонована модель містить у собі можливість застосування різних варіантів ДРП, альтернативами або компонентами загальної стратегії місцевого розвитку. Кожен з таких варіантів (наборів регуляторних дій в межах певної ДРП) слід розглядати як один із можливих підходів до задоволення тих чи інших потреб місцевого населення.

Влада повинна вирішити, як краще поєднати всі ці компоненти, щоб створити унікальну стратегію ДРП, яка б забезпечила відповідній АТО розвиток і виконання стратегії місцевого/регіонального розвитку, спираючись на визначені ресурси й цілі місцевого розвитку.

Серед таких компонентів можуть бути:

- розвиток території як фізичного середовища (інфраструктура);
- розвиток економіки (малого, середнього, великого бізнесу або самозайнятого населення);
- розвиток соціальної сфери та людського капіталу (людських ресурсів, освіти, культури, медицини, спорту тощо);
- розвиток сфер господарювання або місцевих громадських ініціатив, що мають місце на конкретній території і можуть слугувати точками зростання.

Стратегія розвитку здебільшого міститиме різні елементи цих підходів, залежно від потреб та умов конкретної місцевості.

Кожний із цих основних компонентів є частиною тієї суміші заходів, що їх розробляє місцева громада для створення стратегії місцевого економічного розвитку. Тобто стратегії, як і проблеми, є унікальними у їх розробленні та застосуванні. Залежно від набору цих компонентів стратегії розвитку, будуть формуватися компоненти стратегії ДРП, оскільки ця стратегія буде інструментом реалізації плану заходів і досягнення цілей стратегії розвитку. Тобто, незважаючи на спільність методів формування ДРП, їх конкретний набір та реалізація теж буде відрізнятися від однієї АТО до іншої.

Стратегія, що ґрунтується на розвитку території як фізичного середовища (інфраструктура)

Органи місцевого самоврядування мають змогу впливати на розвиток виробництв та підприємництва на своїй території та на обсяг їх експлуатаційних витрат, оскільки, насамперед, керують створенням та розвитком шляхів, автостоянок, каналізаційної системи, а в деяких випадках також і водо- та енергопостачанням (це прямі функціональні повноваження ОМС відповідно до законодавства про місцеве самоврядування), у тому числі й технологічних та індустріальних парків (делеговані повноваження) [520].

Розробивши програму дій для поліпшення території як фізичного середовища, місцева влада може позитивно вплинути на розвиток бізнесу. Якщо АТО вже має низку переваг, пов'язаних з її природними умовами чи системою послуг, місцева громада може вирішити вдосконалити їх ще більше, оскільки потенційні інвестори часто звертають увагу на різноманітні вигоди, що підвищують якість життя. Тут цікавим може видатися досвід польського міста Гданськ, що в межах підготовки стратегії розвитку придумало гасло «Гданськ – місто, де легко дихати». Саме для залучення інвестицій це місто бореться за статус екологічно найчистішого міста Польщі і для цього сформувало перелік регуляторних дій, серед яких:

- Поступова відмова від громадського транспорту на викопному паливі на користь електротранспорту (тролейбуси, трамваї);
- Надання пільг на розміщення велостоянок та стоянок електросамокатів, а також пільги для компаній, що надають ці послуги;
- Виведення виробничих підприємств на околиці міста з відповідними пільгами для компаній, що зголошуються на це. При цьому обов'язково будується інфраструктура забезпечення таких виробництв.

Таке використання заходів регулювання поліпшує імідж місцевого самоврядування в колах підприємців та інвесторів, у тому числі й закордонних.

Стратегія, що ґрунтується на розвитку економіки

У багатьох громадах на підприємствах відсутня достатня кількість робочих місць, щоб задовольнити потреби місцевого населення. Отож, потрібно шукати нові регуляторні дії, які б стимулювати появу нових підприємств, давали

розвиток вже діючим підприємствам та підтримувати й розширювати місцеве підприємництво, яке точно буде враховувати інтереси місцевої влади. Це не тільки приведе до збільшення загальної кількості робочих місць, але й дасть додаткове наповнення для місцевого бюджету, адже більшу кількість підприємств МСБ буде зареєстровано на території громади і вони будуть сплачувати податки на її користь. Серед регуляторних заходів, що можна використовувати в цьому компоненті можна віднести зміни ставок земельного податку та розміру орендної плати за землю, створення центрів підтримки малого бізнесу. Можна застосовувати кілька інструментів регуляторного характеру, серед них:

- Комунальні центри підтримки малого бізнесу, що проводитимуть навчання та консультування працівників малих підприємств, проводитимуть місцеві маркетингові дослідження;
- Розвиток уже згаданих технологічних та індустріальних парків;
- Започаткування конкурсів та програм для підтримки місцевого бізнесу, у межах яких надавати фірмам, що не можуть отримати фінансування в традиційних кредитних установах, потрібні кошти для розвитку бізнесу на грантових умовах, з пільговим кредитуванням або на основі револьверного фонду.

Стратегія, що ґрунтується на розвитку соціальної сфери та людського капіталу

Цей компонент стратегії надає першочергового значення тісним зв'язкам між потребою в робочих місцях для деяких сегментів місцевого населення й процесом створення робочих місць. Мета – змінити систему людських ресурсів так, щоб збільшити шанси місцевих безробітних і частково безробітним віднайти добру роботу. Серед методів, що діють в межах цього компоненту, такі:

- Спеціальне навчання, що проводяться на замовлення конкретного працедавця з урахуванням специфічних потреб його підприємства

- Пільгове працевлаштування, суть якого полягає в зобов'язанні тих працедавців, які отримують допомогу з місцевого бюджету, наймати передусім кваліфікованих місцевих працівників

- Місцева програма зайнятості через стимулювання розвитку самозайнятого населення (сфера послуг або туризму).

Розвиток сфер господарювання або місцевих культурних (громадських) ініціатив

Цей компонент стратегії має на меті стимулювати економічний розвиток у масштабі однієї сфери господарювання або на базі автентичної сфери господарювання або культури, властивій саме цій АТО. Інституції, що створюються в межах цієї стратегії, призначені стати єднальною ланкою між системою громадських зв'язків та місцевою економікою. Вони покликані забезпечити альтернативні можливості офіційного працевлаштування тим особам, які до цього часу працюють нелегально або займаються бізнесом на ремісничих засадах. До таких регуляторних заходів можна віднести:

- Створення агенцій з місцевого розвитку, на які покласти обов'язок надання послуг для бізнесу або просування цих послуг серед населення. Також вони повинні мати переважне право на надання цих послуг порівняно із зовнішніми акторами розвитку;

- Створення умов для розвитку кооперативного руху як такого, що відповідає за генерування прибутку та/або робочих місць, використовуючи місцеві ресурси.

Зрозуміло, що різні підходи до формування місцевого економічного розвитку відповідають різним соціально-економічним умовам і вимагають відповідно різних наборів регуляторних дій. Проте, як видно із вищевикладеного, деякі компоненти можуть використовувати однакові регуляторні дії для досягнення своєї мети. Таким чином, розроблення стратегії ДРП на місцевому рівні полягає в правильному формуванні регуляторних дій (управлінських рішень, що ухвалюються відповідними нормативними документами) на місцевому рівні. При цьому стратегія ДРП враховує, у якій

соціально-економічній ситуації її будуть реалізовувати: для соціально-економічних систем, які перебувають в умовах зростання; систем, що знаходяться в умовах перебудови (нестабільності, невизначеності); систем, які мають розвинену інфраструктуру, що зараз не використовується або перебуває в стадії стагнації.

На нашу думку, в Україні зараз переважає другий тип соціально-економічних систем, адже третій вид можна розглядати як варіацію другого, тільки з певними обтяжувальними критеріями. У цих умовах стратегії ДРП має бути скеровано на підтримку наявного бізнесу, стимулювання створення нових «точок зростання», а також створення умов для перепрофілювання підприємств, що не працюють і є своєрідним «баластом» для соціально-економічної системи АТО.

Слід також зупинитися на проблемах, що можуть виникати при розробленні стратегій регуляторної політики на місцевому/регіональному рівнях.

Залежність від нормативно-правової бази вищого рівня. В Україні всі рішення місцевих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування мають ухвалюватися відповідно до Конституції України та законодавства і підзаконних актів. Таким чином, регуляторна дія, що може принести значний результат у розвиток АТО, не може протирічити цим НПА, тобто відповідні органи повинні діяти тільки в межах наявних у них повноважень. Як приклад, не можна встановити ставку єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності, що використовують спрощену систему оподаткування I групи, у розмірі, що перевищує 10% прожиткового мінімуму для працездатних осіб, установленого законом на 1 січня податкового (звітного) року [521]. Іншим прикладом може виступати неможливість встановлення диференційованих ставок земельного податку для різних підприємств однієї галузі – вони повинні бути однаковими для всіх.

Підміна стратегії засобом(ами). Інколи влада та громадськість плутають якийсь окремий засіб для розвитку з комплексною стратегічною програмою.

Така сама помилка може з'явитися і при розробленні стратегії ДРП. Усі заходи має бути об'єднано одним баченням майбутнього і спрямовано на досягнення поставлених цілей. Так, наприклад, зменшення ставок земельного податку для виробничих підприємств (для створення індустріальних парків або великих виробництв) входить у протиріччя, якщо ми плануємо розвивати нашу громаду як туристичну, оскільки несе в собі екологічні загрози для туристів. Так само, створення регуляторними діями умов для розвитку великих агрохолдингів може призвести до погіршення екологічної ситуації, оскільки вони використовують інтенсивні методи ведення сільського господарства з використанням засобів хімічного захисту та стимуляторів розвитку рослин. Це, своєю чергою, може перешкодити розвитку такої сфери сільського господарства, як органічне землеробство. Якщо ми ставимо в стратегії розвитку стимулювання органічного землеробства, то нашими заходами в стратегії ДРП повинно бути не створення умов для агрохолдингів, а надання пільг для створення кооперативів з вирощування та продажу органічної продукції.

Неправильне визначення регуляторних проблем. Хоча більшість громад ставить собі за мету підвищити якість життя своїх мешканців, при стратегуванні важливо проводити якісний аналіз доступних та можливих ресурсів, що будуть залучатися до розвитку. При розробленні стратегії ДРП слід звертати увагу на якісну підготовку аналізів регуляторного впливу, оскільки бажаний економічний результат спостерігається досить рідко через те, що такі важливі чинники, як, наприклад, рівень кваліфікації місцевого населення, його вміння та навички, а також потреби в навчанні, здебільшого залишаються поза увагою. Крім того, як зазначалося у попередньому абзаці, більшість регуляторних дій можуть мати позитивний ефект для розвитку однієї галузі та негативний – для іншої. Саме розроблення стратегії ДРП дає змогу узгодити всі регуляторні дії, побачити їх кумулятивний ефект або ефект поглинання тощо.

Наслідування моди. Сьогодні стратегії місцевого економічного розвитку будуються здебільшого навколо передових технологій, туризму та центрів для проведення масових заходів. Громади часто обирають модні напрямки стратегій,

не маючи достатньої кількості даних про їх економічну доцільність, не маючи відповідної інфраструктури та бачення стратегії регуляторних дій, якими будуть досягатися цілі цих напрямків. Тому наявність стратегії ДРП з розробленням АРВ потрібних нормативно-правових актів є нагальною потребою.

Недостатній рівень громади до впровадження регуляторних дій. Дуже часто траплялося, що місцеві чи регіональні органи публічної влади ухвалювали стратегії розвитку й впроваджували їх, не провівши належної оцінки загальної готовності громади до цих стратегій та дій, яких вона потребує. Так, наприклад, мало хто звертає увагу на те, що збільшення надходжень до місцевого бюджет буде здійснюватися через підняття ставок єдиного податку або збільшення ставок оподаткування нерухомості. Це в майбутньому викликає невдоволення населення або підприємців. При цьому, якщо в паралельно зі стратегією розвитку розроблялася стратегія місцевої регуляторної політики, то можна було б чітко відслідкувати, із яких джерел буде фінансуватися той чи інший захід. Провівши відповідну роботу з громадськістю, можна «згладити» негативні наслідки. Стратегії і відповідні їм плани реалізації повинні відповідати не лише ресурсам конкретної АТО, але й рівню компетентності бізнесу та населення. Успіх місцевої стратегії розвитку залежить від спільної готовності влади, бізнесу і громадськості до тривалого й наполегливого впровадження прийнятої стратегії (рис. 4.12).

Таким чином, можна зазначити, що на різних рівнях управління – державному, регіональному та місцевому – стратегія економічного розвитку розглядається як обраний курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення економічних та соціальних завдань, що стоять перед державою та місцевим самоврядуванням, збереження і примноження економічного потенціалу, підвищення якості життя громадян. При цьому державна регуляторна політика постає як механізм сприяння ефективній реалізації такої стратегії, і може бути сформована як окрема стратегія ДРП (на державному або регіональному рівнях) або як певний набір різних механізмів та інструментів ДРП (на місцевому рівні).

У цьому разі такі набори можна розглядати як альтернативні моделі ДРП, що можуть використовуватися залежно від того, яку стратегію економічного розвитку було обрано для певної адміністративно-територіальної одиниці чи держави у цілому.

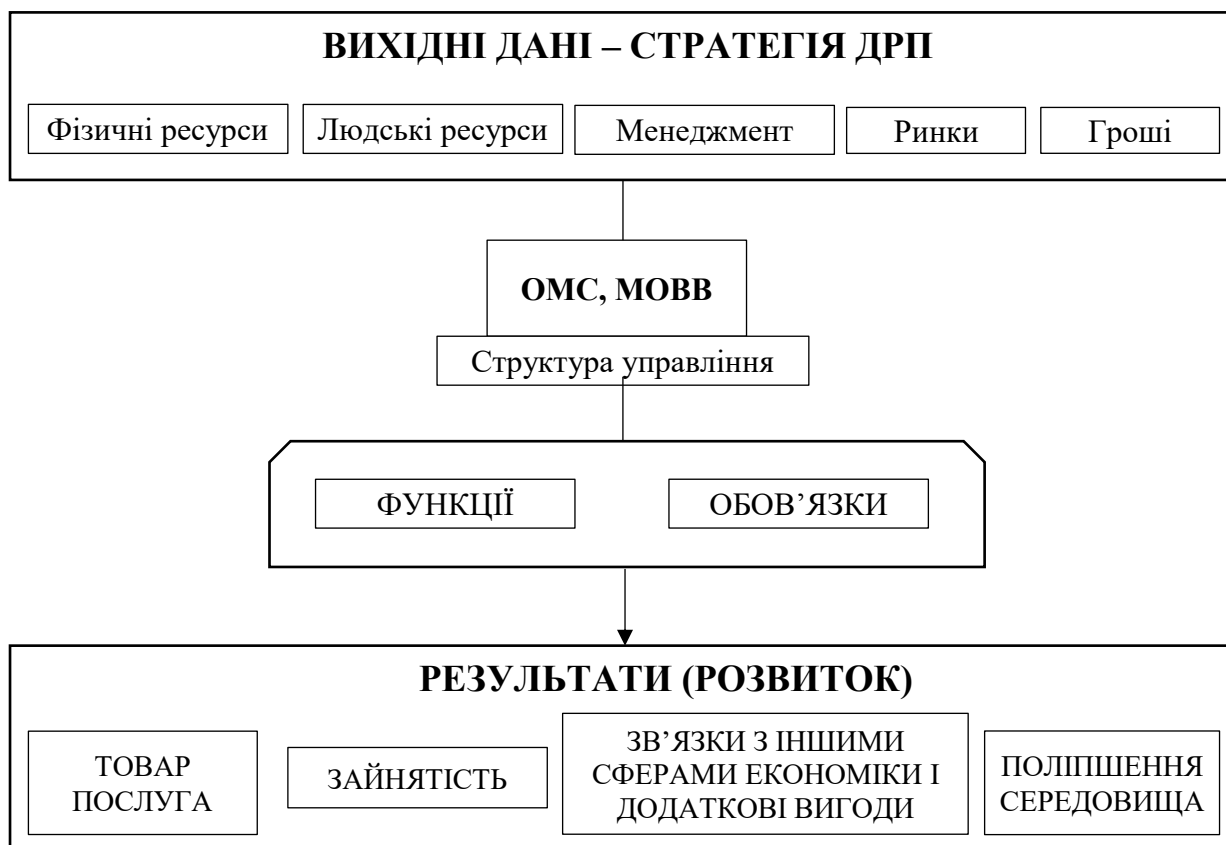


Рис. 4.12. Зв'язки стратегії ДРП з її результатами [побудовано автором].

Досвід розвинених країн свідчить, що стратегування та планування розвитку, забезпечення партнерських відносин між мешканцями громади, підприємцями, органами місцевого самоврядування є набагато ефективнішим, коли місцева влада здійснює управління не шляхом виконання розпоряджень «згори», а орієнтуючись саме на потреби громади. У стратегіях повинні бути передбачені заходи, спрямовані на підвищення якості надання послуг та на організацію життєвого простору з більш високими стандартами.

4.3. Перспективи вдосконалення нормативно-правового забезпечення регуляторної політики в Україні

У попередніх розділах ми розглядали системний підхід до формування державної регуляторної політики. У цьому підрозділі ми хочемо запропонувати застосування системного підходу та використання засобів інформаційно-комунікаційних технологій для удосконалення нормативно-правового забезпечення регуляторної політики (у частині прийняття нормативно-правових актів та ухвалення регуляторних рішень).

Проводячи аналіз застосування інформаційно-аналітичних систем (ІАС) чи систем підтримки ухвалення рішень (СППР) в органах публічної влади в Україні слід зазначити, що, з огляду на складність проблем автоматизації функцій державного управління, слід застосовувати різні види моделювання для структурування потоків інформації і, на підставі цього, проведення класифікації систем із виокремленням їх основних структурних елементів.

Як відомо, на формування таких системи потрібно досить багато часу. Це, з одного боку, зумовлено великим розмаїттям потрібного функціонального наповнення систем, а з іншого – обмеженнями на забезпечення взаємодії вже наявних систем чи окремих програмних модулів з метою їх інтеграції в майбутню єдину систему.

Розглядаючи підходи до реформування системи формування та реалізації державної регуляторної політики можна сказати, що у сучасних умовах найголовнішими завданнями є:

- ґрунтовний аналіз попередніх результатів проведення методів перегляду;
- вивчення позитивних і негативних результатів запровадження регуляторної політики;
- вироблення рекомендацій щодо усунення негативних наслідків застосування її на сучасному етапі та в майбутньому.

Фактично, ми переходимо до звичайної для системного підходу формули:

«аналіз → оцінка → синтез → дія → аналіз»,

використання якої для формування та реалізації державної регуляторної політики будемо розглядати в наступному розділі.

Однак, при цьому не слід забувати, що формування такої концепції саме не повинно гальмувати застосування окремих підсистем чи програм у державному управлінні. Як зазначалося раніше, застосування сучасних інформаційних технологій при проведенні аналізу регуляторного впливу (АРВ) нормативно-правових актів, може дати суттєвий приріст як в кількості підготовлених АРВ, так і в якості їх підготовки, а, відповідно, і в кількості ухвалених законів, постанов, рішень центральних та місцевих органів законодавчої та виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Це, своєю чергою, повинно простимулювати розвиток тих сфер господарської діяльності, на які вони скеровані і дозволить:

- наповнити дохідну частину бюджету;
- поліпшити інвестиційний клімат;
- поліпшити конкурентоздатність галузей економіки та країни у цілому на міжнародній арені;
- зменшити негативний вплив кризових явищ на економіку;
- зменшити соціальну напруженість.

Саме тому в діяльності органів державного управління слід якомога більше застосовувати наявні елементи інформаційних систем для вирішення певних проблем, особливо пов'язаних з проведенням різноманітних аналізів, оцінок, сценаріїв «а що буде, якщо...» тощо.

Проте в умовах швидкоплинних реформ, розпочатих новою владою, залишається мало часу на проведення їх ґрунтовного аналізу, тому деякі дослідження містять суттєві помилки та прорахунки. Так, фахівці, які проводять дослідження або моніторинг реалізації регуляторної політики, припускаються помилок щодо визначення мети, ролі, термінів проведення методів регулювання та результатів. Безумовно, що сьогодні ці завдання можливо вирішити в Україні, здійснивши децентралізацію влади та дерегуляцію національної економіки.

І якщо процеси децентралізації йдуть дуже швидкими темпами, то процеси дерегуляції мають «розривчастий», «некомплексний» характер.

У процесі ухвалення регуляторних рішень потрібно враховувати, що складність процесів діяльності великих систем управління (сфер, галузей, регіонів, громад), а також те, що у сфері державного управління суттєва доля інформації надходить як прогнозна, тобто рішення повинні ухвалюватися в умовах певної, більшої чи меншої, невизначеності. Саме тому слід застосовувати різноманітні засоби аналізу та декомпозиції управлінських процесів з метою дальшого синтезу відповідних математичних моделей і отримання керівних результатів у практичній площині.

Для цього можуть застосовуватися різні способи, нами ж пропонується структурно-об'єктних підхід, основними рисами якого є декомпозиція організаційної структури корпорації «згори – донизу» та синтез відповідних виробничих процесів «знизу – догори», спираючись на наявну матеріально-технічну базу та системний підхід.

Для збільшення ефективності та функціональності запропонованих рішень можна застосовувати здобутки сучасних інформаційних технологій, у тому числі й принципи електронної взаємодії та електронного урядування.

У цьому випадку ключовими складовими регуляторної політики є:

- доступ зацікавлених груп до проєкту рішення та регламентація умов попереднього оприлюднення для проведення публічних консультацій, отримання зауважень та пропозицій;
- якісний та кількісний аналіз можливого впливу рішення на сектори держави, бізнесу та громадськості;
- оцінка результативності рішення;
- його періодичний перегляд.

У своєму дослідженні ми беремо до аналізу другий пункт, оскільки він найбільш піддається моделюванню, бо є основним методом дослідження тих чи інших явищ, процесів, механізмів у різних сферах наукових досліджень та практичних застосувань, у тому числі й у галузі державного управління.

Моделювання також (у широкому сенсі) є науково обґрунтованим методом оцінки характеристик складних систем, що використовується для розроблення та реалізації управлінських рішень. Оскільки заходи, що виконуються в ході реалізації державної регуляторної політики, є управлінськими рішеннями, то на них теж мають поширюватися всі моделі та інструменти, що використовуються для підтримки та ухвалення рішень.

Для розроблення більш ефективних управлінських рішень в органах публічної влади слід застосовувати імітаційне чи ситуаційне моделювання ухвалення управлінських рішень (у тому числі й з питань дерегуляції) на основі аналізу різних сценаріїв необхідних заходів. У принципі, процес ухвалення будь-якого рішення можна представити, як інформаційну систему з різними інформаційними потоками у вигляді документів, розпоряджень, запитів, що циркулюють усередині організації, вхідних або вихідних із/в зовнішнє середовище. Саме тому на вироблення рішення впливає не тільки поставлена мета регулювання, але й зовнішні та внутрішні збурення, можливі альтернативи (уключаючи збереження «status quo»), наявність критеріїв ефективності рішень, обмежень на ці рішення тощо.

Тому загальну модель формування підмножини можливих управлінських рішень, що можуть лягти в основу проєктування конкретного управлінського (регуляторного) рішення, у цьому разі можна представити у вигляді просторової багатовимірної структури системних знань про сферу регулювання (середовища формування регуляторної політики):

$$S' = \{ S, M, A, E, D, X, G \},$$

де S – початкова (вихідна) ситуація;

M – безліч моделей розвитку ситуації;

A – безліч альтернатив розвитку ситуації;

E – безліч критеріїв оцінки ефективності рішень;

D – безліч рішень;

X – безліч станів об'єкта;

S' – нова (результативна) ситуація, що виникає в результаті реалізації ухваленого рішення;

G – мета управління об'єктом (рис. 4.13).

Як видно із малюнку, на першому місці стоять моделі розвитку ситуацій (стратегічні плани розвитку держави, галузі чи регіону). Саме від того, який план розвитку буде прийнято за основу на першому етапі, буде ухвалюватися далі рішення щодо альтернатив розвитку ситуації.

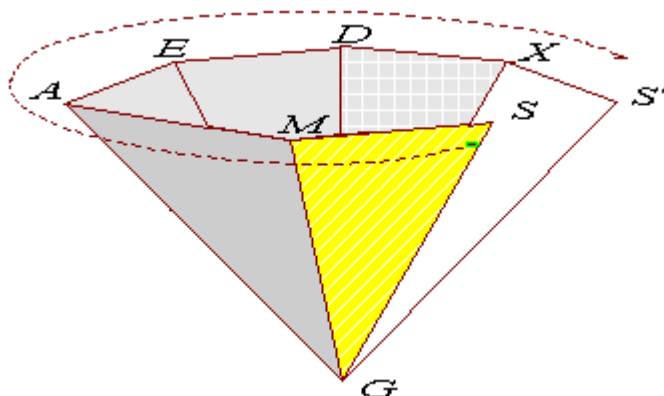


Рис. 4.13. Модель циклу ухвалення регуляторного рішення [власна розробка автора].

Далі позначимо через $F_k = \psi(U, S, A)$ – k -ий вектор цільових показників оптимізаційної задачі, де як показники можуть використовуватися такі кількісні та якісні характеристики: надходження до бюджету, збільшення кількості робочих місць, підвищення інформованості бізнесу чи громадян, зменшення соціальної напруженості тощо. Кількісні показники можна визначати за допомогою статистичних даних чи експертних оцінок, якісні – за допомогою експертних оцінок.

Тоді $U = (U_1, \dots, U_T)$ – траєкторії керівних змінних, A і S – екзогенні та ендогенні траєкторії параметрів зовнішнього і внутрішнього середовища, що впливають на процес ухвалення рішення. Ця модель дозволяє:

- використовувати різні критерії оптимальності та ефективності заходів регуляторної політики (рішень, що ухвалюються);

- досліджувати, як поводить себе модель регуляторної політики при врахуванні різних критеріїв або при зміні їх показників;
- розглянути ступінь впливу внутрішніх та зовнішніх чинників на ухвалення рішення.

Крім того, з рисунку видно, що чим більше на початковому етапі моделей розвитку ситуацій (інших знань, критеріїв, чинників), тим більше можливих варіантів рішень та критеріїв їх ефективності може бути, тим складнішим стає завдання вироблення найбільш ефективного регуляторного рішення.

Таким чином, завданням оптимізації управлінських рішень є вибір оптимальної траєкторії розвитку того чи іншого об'єкта регуляції (галузі господарювання, території регіону чи місцевої громади), на який впливає наше рішення. На всі параметри можуть накладатися комплексні обмеження, невиконання будь-якого з яких інтерпретується як неприпустимість або недоцільність. У межах запропонованої комплексної моделі можливо пов'язати воедино процеси розроблення, ухвалення, запровадження регуляторних рішень, а також процес відслідковування їх результативності. Крім того, моделювання може відбуватися із застосуванням сучасних інформаційних технологій, що дасть змогу активно залучати до ухвалення рішень громадськість та бізнес-структури.

Після вибору змодельованого напрямку того чи іншого управлінського рішення (підмножини можливих регуляторних рішень, що відповідають меті регулювання) можна переходити до проєктування власне конкретного управлінського (регуляторного) рішення

У теорії складних систем етапи життєвого циклу проєктування управлінського рішення (формування регуляторної політики) зазвичай розбивають на такі етапи (рис. 4.14).

На будь-якому з етапів може з'явитися додаткова інформація чи нові знання про предметну галузь, що призводить до потреби вносити корективи, іноді не лише на поточному, але й на будь-якому з попередніх етапів. Це робить процес розроблення послідовно-циклічним.

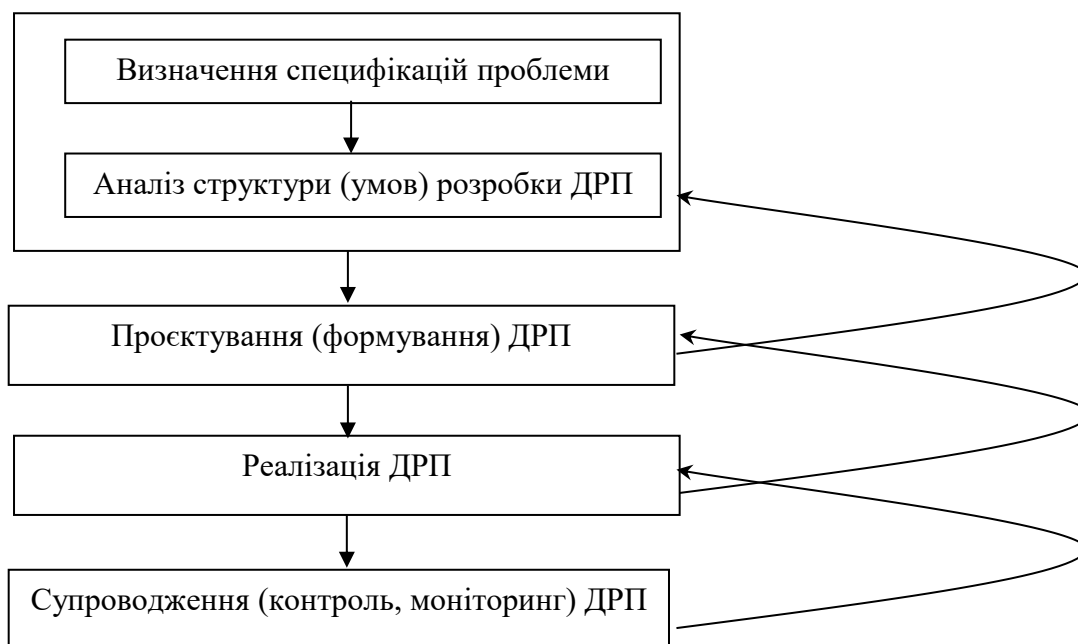


Рис. 4.14. Загальна схема проектування управлінського рішення (формування регуляторної проблеми) [власна розробка автора].

Отже, на етапі специфікації визначається мета рішення та його призначення. На етапі аналізу будуються моделі рішення, тобто визначаються по суті зв'язки прикладної галузі, будуються логічні алгоритми маніпулювання даними, діаграми взаємодії об'єктів та інше.

Потім слід вибрати платформу та засоби розроблення й перейти до етапу проектування, на якому виконується створення процедур, об'єктів прикладної галузі і розподіл об'єктів а модулями.

І тільки після проектування можна починати реалізацію.

Заключним є етап супроводу, за тривалістю співмірний з часом існування самого рішення. Передбачається, що на цьому етапі виконується усунення помилок, виявлених при реалізації рішення, додавання (інтеграція) нових рішень тощо.

Для ефективної роботи як влади, так і бізнесу, у сфері дерегулювання економічних ринкових відносин слід мати можливість застосовувати прогнозні показники чи відтворювати можливі сценарії майбутнього розвитку різних

галузей соціально-економічного життя країни та різні цілі відповідних суб'єктів та об'єктів регуляторного нормотворення.

Тому при розробленні НПА, у яких запроваджується застосування відповідних регуляторних механізмів, що регулюють певні галузі економічних відносин, слід урахувувати такі вимоги та обмеження, а саме:

- розробники проєктів НПА (а при відслідковуванні результативності – і розробники, і суб'єкти впливу) повинні мати достовірну інформацію про можливості законодавчої реалізації запропонованих методик та процедур;
- слід повністю враховувати витрати та вигоди для певних суспільних груп, держави, бізнесу, а також можливість застосування відповідних механізмів для регулювання галузей, що мають специфічні умови функціонування;
- потрібно мати можливість зіставити вигоди і витрати від різних варіантів застосування процедур та механізмів, у тому числі й з урахуванням забезпечення соціальної рівності чи соціального спокою;
- оцінку регуляторного впливу слід проводити неодноразово впродовж життєвого циклу дії НПА, у тому числі й для вдосконалення як самих регуляторних впливів, так і інструментів (методик, процедур), якими впроваджуються ці регуляторні впливи;
- при підготовці потрібних регуляторних рішень слід проводити аналіз усієї доступної інформації щодо сфери регулювання, включаючи дані, отримані як з відкритих джерел, так і дані, що надаються органам державної влади для службового використання;
- слід створити механізми відслідковування досягнених цілей регуляторних впливів, у тому числі й реакції громадянського суспільства на ці регуляторні впливи.

Оцінка регуляторного впливу (ОРВ) – це «інформативно-аналітичний метод оцінки можливих витрат, наслідків, побічних ефектів запланованих інструментів політики (законів, регулятивних актів тощо)». Оцінка регуляторного впливу повинна використовуватися для поліпшення соціально-економічного розвитку держави чи регіону через підвищення якості рішень, що

ухвалюються, та інструментів політики (у більшості випадків сюди належать саме НПА).

Насамперед оцінка впливу – це прогноз можливих розвитку тієї чи іншої ситуації через застосування відповідних механізмів та інструментів державного регулювання ринкових відносин. ОРВ є складовою аналізу регуляторного впливу і саме на неї витрачається найбільша частка часу та ресурсів при його виконанні.

Перелік НПА, до яких застосовуються норми вищезгаданого Закону, досить великий і до нього входять документи, що містять регуляторні норми, але не носять індивідуально-конкретні приписи чи не містять державної таємниці тощо. Вимоги, перераховані в цьому Законі, є вичерпними, він містить значну кількість описаних процедур розроблення, ухвалення, оприлюднення, упровадження та відстеження результативності різного виду нормативно-правових актів, що належать до нормотворчості різних суб'єктів державної влади.

Нормами цього Закону передбачено, що жоден проєкт НПА не може бути поданий до органу, що його ухвалює, або розроблений цим органом, без супровідного документа, у якому визначаються:

- цілі, яких слід досягти при запровадженні цього документа;
- шляхи досягнення цих цілей;
- вигоди, що набуваються суспільством, владою, бізнесом та витрати, яких вони зазнають.

Результатами ОРВ можуть користуватися як розробники відповідного нормативно-правового акта (НПА) при відстеженні його результативності, так і інші суб'єкти нормативної творчості при розробленні своїх власних регуляторних механізмів та процедур. Так, наприклад, у країнах ЄС, що мають значний досвід упровадження регуляторних механізмів для регулювання державної політики, такі механізми та процедури слугують для інформування владних структур щодо можливих варіантів вирішення тих чи інших проблем регулювання ринкових відносин, а саме:

- залишити механізми розв’язання проблеми без змін;
- застосувати нові шляхи вирішення проблем;
- відмовитися від чинних регуляторних механізмів.

Оцінку регуляторного впливу та інструментів, що використовуються при його застосуванні, відповідно до чинного законодавства слід проводити щоразу, коли ухвалюються чи змінюються норми, якими передбачається суттєво змінити (підвищити чи понизити) витрати/вигоди як суб’єктів підприємницької діяльності, так і суспільства та держави в цілому. Прикладами таких інструментів можна вважати, наприклад, ухвалення Податкового кодексу, застосування нових форм ліцензування певних видів діяльності, запровадження для населення субсидій з наступним відшкодуванням затрат через державний та місцевий бюджети тощо. При цьому слід брати до уваги нестабільність соціальної та економічної ситуації, нерозвиненість або перекіс у розвитку певних галузей економіки тощо. Законом України про засади державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності вводиться норма щодо підготовки аналізу регуляторного впливу (АРВ) під час розроблення нормативно-правових актів. АРВ саме і можна розглядати як одну із форм оцінки впливу інструментів політики.

При розробленні оцінок впливу слід урахувати таке:

- наявність різних альтернативних шляхів досягнення тієї чи іншої мети регулювання, можливі позитивні та негативні наслідки від запровадження відповідних альтернатив;
- потребу проведення моніторингу суспільних очікувань від запровадження тих чи інших механізмів регулювання;
- для вже чинних механізмів регулювання проведення моніторингу досягнення мети регулювання, якості адміністрування та реакції відповідних суспільних груп, на які було скероване регулювання.

Крім того, як і визначено законодавством, оцінку впливу слід проводити кілька разів під час життєвого циклу НПА, щоб мати можливість ітераційного поліпшення інструментів запровадження політики. Таким чином, під час

перевірки оцінки регуляторного впливу постійно проводиться аналіз вже чинного регулятора чи бажаної мети і синтез потрібних змін чи запровадження нових норм (рис. 4.15).

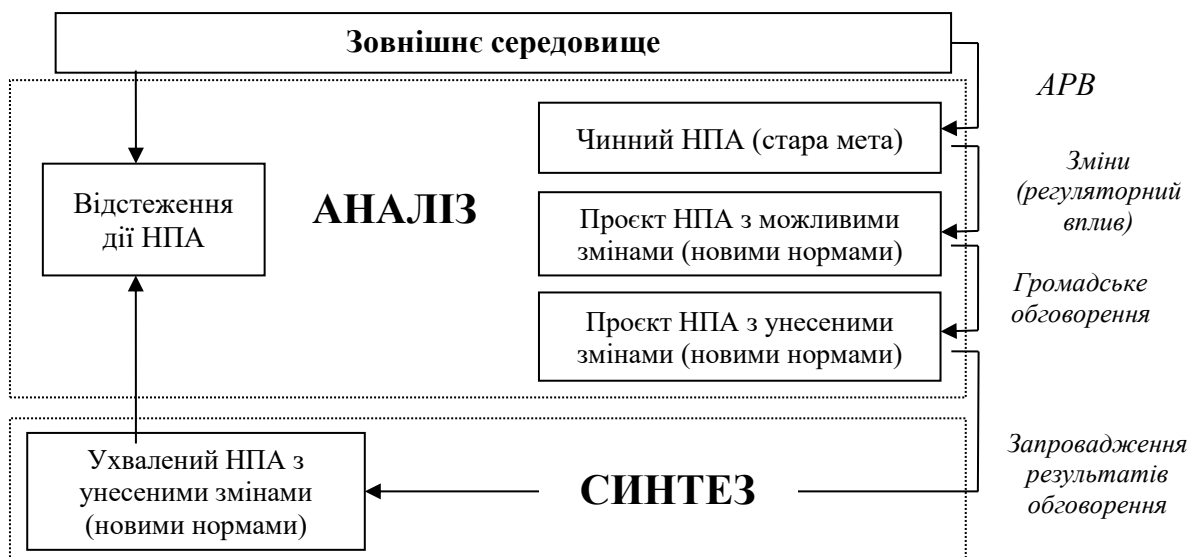


Рис. 4.15. Схема аналізу та синтезу нормативно-правового акта регуляторного характеру [власна розробка автора].

Згідно із зазначеними критеріями слід чітко розуміти, що існує безпосередня залежність важливості регуляторного механізму (інструменту реалізації політики) та ресурсної залежності під час аналізу та синтезу відповідних змін. Чим сильніше регулятор впливає на суб'єкт регулювання, тим складнішою буде процедура оцінки регуляторного впливу і тим більше часу та ресурсів вона поглине. Крім того, якщо підготовка оцінки впливу малозначущого інструменту може здійснюватися особою, яка не має спеціальної підготовки і діє тільки в межах посадових інструкцій, то оцінка більш важливого інструменту повинна проводитися особами, які мають спеціальну підготовку, добре орієнтуються в предметній галузі, ознайомлені з особливостями застосування кількісних і якісних показників ефективності.

Як видно зі схеми, етапи життєвого циклу НПА розбиваються на дві великі частини – аналіз та синтез, однак, під час проведення реальної розробки стає зрозумілим, що на будь-якому етапі розроблення та запровадження

регуляторного механізму відбувається ітераційне застосування як аналізу, так і синтезу.

У більшості випадків можна обмежитися простим аналізом оцінки регуляторного впливу, що не вимагає складних аналітичних викладок чи застосування оброблення великої кількості статистичних даних. Однак це не повинно применшувати важливість отриманих результатів. На нашу думку, до таких способів оцінки можна віднести:

- проведення консультацій із всіма сторонами, на які здійснює вплив НПА (громадські обговорення, міжгалузеві семінари, апаратні наради, круглі столи тощо);
- моніторинг чинних НПА на досягнення задекларованих цілей;
- застосування регуляторних норм на обмеженій кількості суб'єктів (наприклад, підвищення ставок єдиного податку для неспоріднених видів діяльності з аналізом їх можливого запровадження на споріднені види діяльності);
- скорочений аналіз вигід і витрат без урахування можливих побічних та синергетичних ефектів.

При запровадженні нових важливих механізмів регулювання, що впливають на широке коло суб'єктів або вводять нові «правила гри» у складних галузях економіки потрібно запроваджувати більш детальну оцінку впливу. У процес такого оцінювання можна (і потрібно) додатково включати:

- аналіз вигід та витрат;
- аналіз економічної ефективності;
- технічні поради;
- тестування інструментів шляхом їх застосування до реальних випадків на пілотній основі.

Таким чином, під час розроблення регуляторних механізмів оцінка впливу застосовується для оптимізації досяжної ефективності запроваджуваних змін, тобто для досягнення поставленої мети з мінімальними затратами та відсутністю або невеликою кількістю передбачених негативних наслідків. Результатами

такого оцінювання можуть стати зміни, що будуть гарантувати зменшення витрат для певних соціальних груп (підгруп), зменшення соціальної напруженості в результаті запровадження таких механізмів, поліпшення інвестиційного клімату в певній галузі чи економіці в цілому, підвищення конкурентоздатності економіки.

Для того щоб досягнути належних результатів дії регуляторних механізмів та нормативно-правових актів, якими вони запроваджуються, оцінку впливу, слід проводити в три послідовні етапи:

- аналіз норм НПА;
- синтез нових норм (зміна чинних норм);
- відстеження результативності ухваленого (запровадженого) НПА.

Тільки ретельна підготовка аналізу регуляторного впливу дасть змогу ефективно відслідкувати потребу внесення тих чи інших норм, оцінка ж результатів аналізу – дасть змогу напрацювати та внести реальні рекомендації щодо необхідних змін. Крім того, слід визначити методики, що будуть застосовуватися під час проведення оцінки впливу.

Ми також вважаємо за доцільне проводити додатковий аналіз за принципом «а що буде, якщо» зі збереженням його найбільш цікавих сценаріїв для оцінки можливості застосування тих чи інших умов регулювання у майбутньому.

У своєму дослідженні ми також хотіли б звернути увагу не тільки на такі важливі частини регуляторної політики, як підтримка розвитку бізнесу різних рівнів (малого, середнього, великого) чи процедури ухвалення нормативно-правових актів, але й на політологічні аспекти формування та реалізації регуляторної політики.

Сам процес аналізу та формування політики повинен складатися з кількох етапів, які потрібно пройти, щоб досягти бажаного результату. Можна виокремити такі етапи (рис. 4.16), що, своєю чергою, у разі потреби більш значної деталізації, можна розбити на підетапи, компоненти, елементи тощо:

- формування проблеми;

- визначення критеріїв оцінки;
- відбір і оцінка альтернативних варіантів;
- вироблення рекомендацій;
- презентація рекомендацій (ухвалення рішення).



Рис. 4.16. Схема процесу аналізу та проєктування державної політики [4].

Першим і найважливішим етапом процесу аналізу політики є формулювання проблеми державної політики. Від правильності відпрацювання цього етапу багато в чому залежить ефективність дальшого вирішення, оскільки правильно визначена і описана проблема знижує далішні непродуктивні витрати на розроблення, відбір та оцінювання альтернатив. На цьому етапі потрібно чітко окреслити проблемну ситуацію, правильно визначити і структурувати проблему.

Водночас більшість важливих проблем державної регуляторної політики погано структуровано і до них практично неможливо комплексно застосувати інструменти, розроблені в межах різних економічних і політико-економічних теорій.

Процес формулювання проблеми починається з моменту визнання потреби внесення зміни до чинної ДРП і складається з таких підетапів:

- збір інформації про чинну ДРП;
- визначення спрямованості і розмірів проблеми;
- вибір основних цілей і обмежень;
- вибір способу, механізмів та інструментів вирішення проблеми.

Для того щоб вибрати один варіант вирішення проблеми, слід визначити критерії оцінки, за якими буде відбуватися вибір одного з альтернативних варіантів вирішення проблеми. Остаточним варіантом вирішення проблеми буде не яке-небудь регулювання, а лише ефективне регулювання. Таке регулювання можна отримати лише, узгодивши політичне бачення проблеми, шлях стратегічного розвитку держави (сфери управління, галузі регулювання) і бажання всіх сторін-учасниць ухвалити таке рішення.

Як відомо, критерії можуть поділятися на оціночні (результативність, ефективність, справедливість) і практичні (адекватність реагування, прийнятність, політична здійсненність, простота адміністрування), що, своєю чергою, можуть мати кількісну (збільшення надходжень до бюджету, зменшення кількості негативних звернень заявників, збільшення кількості підприємців, збільшення середньої заробітної плати) та якісну оцінку (поліпшення інформованості підприємців, поліпшення взаємовідносин громадян і бізнесу з владою).

Суть другого етапу процесу аналізу ДРП полягає в переході від загальних цілей до специфічних критеріїв оцінки можливих варіантів політики. Набір критеріїв повинен охоплювати всі значущі аспекти поставлених цілей. Проте слід пам'ятати про те, що на етапі визначення критеріїв дуже важливу роль має стратегічне бачення напрямку руху держави або галузі, для якої застосовують регулювання. Наприклад, якщо держава Україна декларує рух в бік Євросоюзу, то серед критеріїв оцінки буде, наприклад, «кількість (частка) промислових стандартів, приведених відповідно до промислових стандартів Євросоюзу».

Ухвалення рішення про здійснення конкретної ДРП передбачає вибір однієї альтернативи із кількох можливих, тому наступним важливим етапом процесу аналізу політики є вибір (розроблення, визначення) альтернативних варіантів ДРП. Це найскладніший з погляду виконавця етап, оскільки слід продумати («придумати») набір альтернативних рішень, які б охоплювали, по можливості, усі варіанти вирішення проблеми – і позитивні, і негативні. Цей набір може формуватися не тільки тими структурами, на які покладено обов'язки

проектування (вироблення) ДРП, а й іншими адміністративними органами, зацікавленими бізнес-структурами, ЗМІ, громадянським суспільством, громадськими організаціями.

Визначивши варіанти вирішення проблеми і критерії їх оцінювання, можна провести оцінку і порівняння альтернативних варіантів політики, суть яких полягає в розробленні придатного набору альтернатив, що можуть досягти цілей політики. Оцінка альтернатив передбачає виконання трьох пов'язаних між собою завдань: прогнозування впливів альтернатив; оцінювання впливів обраних критеріїв; порівняння альтернатив за непомірними критеріям. Для виробників політики здійсненність впровадження альтернатив є основним критерієм у процесі ухвалення рішень.

Ухвалення рішення (вироблення рекомендацій) є одним з основних етапів процесу проектування політики. Саме завдяки виробленню рекомендацій теоретичні уявлення про різні оціночних і практичних критерії вибору можливого варіанту формування політики переводяться у вироблення конкретної ДРП. Цей етап синтезує найважливіші результати, що впливають із попередніх етапів процесу аналізу політики. Управлінські рішення (рекомендації) щодо формування ДРП повинні містити вимоги до реальних дій, а не дії, які тільки передбачаються. Дуже важливо, щоб ці управлінські рішення, спрямовані на реалізацію політики були чіткими, практичними, переконливими і логічними.

Однак, на нашу думку, слід частіше застосовувати принципи системного підходу на всіх етапах формування та впровадження ДРП, а також можна було б обмежитися трьома критеріями оцінки для вибору одного з альтернативних варіантів ДРП, а саме:

- проблемна спрямованість альтернативного варіанту формування нової державної регуляторної політики (управлінських рішень, що входять до її складу);
- наявність політичних, економічних і суспільних механізмів реалізації нової ДРП та імплементації результатів її дії;

– ефективність нової державної регуляторної політики.

Саме тому необхідно проводити роботу з удосконалення регуляторного середовища. Водночас часткове виконання норм регуляторної політики в Україні органами державної влади або невиконання норм та імітація дотримання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», призводить до зменшення ефективності регуляторних рішень та функціонування економіки взагалі.

Для забезпечення ефективної регуляторної політики потрібно всім зацікавленим сторонам розмовляти однією мовою, використовувати єдиний понятійно-термінологічний апарат. Саме тому вдосконалення понятійно-термінологічного апарату державної регуляторної політики з використанням наукового підходу при підготовці, ухваленні, контролі за виконанням регуляторних рішень на всіх рівнях влади і місцевого самоврядування потребує особливої уваги.

Понятійно-термінологічний апарат (поняття, терміни й категорії) відбиває специфіку досліджуваного об'єкта, принципи й методи наукового аналізу. Науково-теоретичне обґрунтування інструментарію регуляторної політики держави повинно враховувати сучасні умови розвитку економіки та інтеграційних процесів. Тому його осучаснення та понятійне наповнення є першочерговим завданням для ефективного вироблення регуляторних рішень та державного управління різними галузями економіки.

У Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [12], понятійно-термінологічний апарат у сфері державної регуляторної політики досить широко розкрито. Однак з 2003 року пройшло вже майже 17 років, тому цей апарат потребує оновлення, уточнення та осучаснення.

Центральним органом виконавчої влади, що нині реалізує державну регуляторну політику та політику у сфері нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, є Державна регуляторна служба України. І саме на

цьому органі виконавчої влади лежить обов'язок осучаснення нормативно-законодавчої бази. Проте ніяких дій щодо осучаснення регуляторного законодавства (осучаснення термінів та понять, їх уточнення або додавання нових) за цей час не було.

Широкі права в проведенні державної регуляторної політики мають як окремі громадяни, так і суб'єкти підприємницької діяльності, їх об'єднання, наукові установи, а також консультативно-дорадчі органи, що створюються при органах державної влади та органах місцевого самоврядування для захисту інтересів громадян та суб'єктів господарювання. Проте вони теж не проявляють ініціативу щодо осучаснення понятійно-термінологічного апарату.

Розкриття теоретичних засад формування та реалізації державної регуляторної політики як інструменту підвищення темпів соціально-економічного розвитку країни значною мірою залежить від аналізу низки пізнавальних і аналітичних завдань, зокрема уточнення суті, змісту, мети, завдань та інших параметрів поняття «державна регуляторна політика» та її складових, тобто принципів, напрямів, суб'єктів, чинників, засобів, ресурсів тощо.

У нашому дослідженні ми часто використовуємо поняття «державна політика» та «публічна політика», в тому числі й у застосуванні до регуляторної політики. На нашу думку, уважаємо, що вживання терміна «публічна політика», замість терміна «державна політика», є більш загальним та правильним відносно формування та реалізації регуляторної політики. Проте, оскільки у вітчизняній законодавчо-нормативній базі наявний термін «державна регуляторна політика», то будемо далі користуватися ним, а термін «публічна регуляторна політика» та складові процесів формування та реалізації публічної регуляторної політики буде винесено як один з елементів наукової новизни цього дослідження.

Узявши ці твердження за основу, можна сформулювати взаємозв'язок між державною та публічною регуляторною політикою (рис. 4.17).

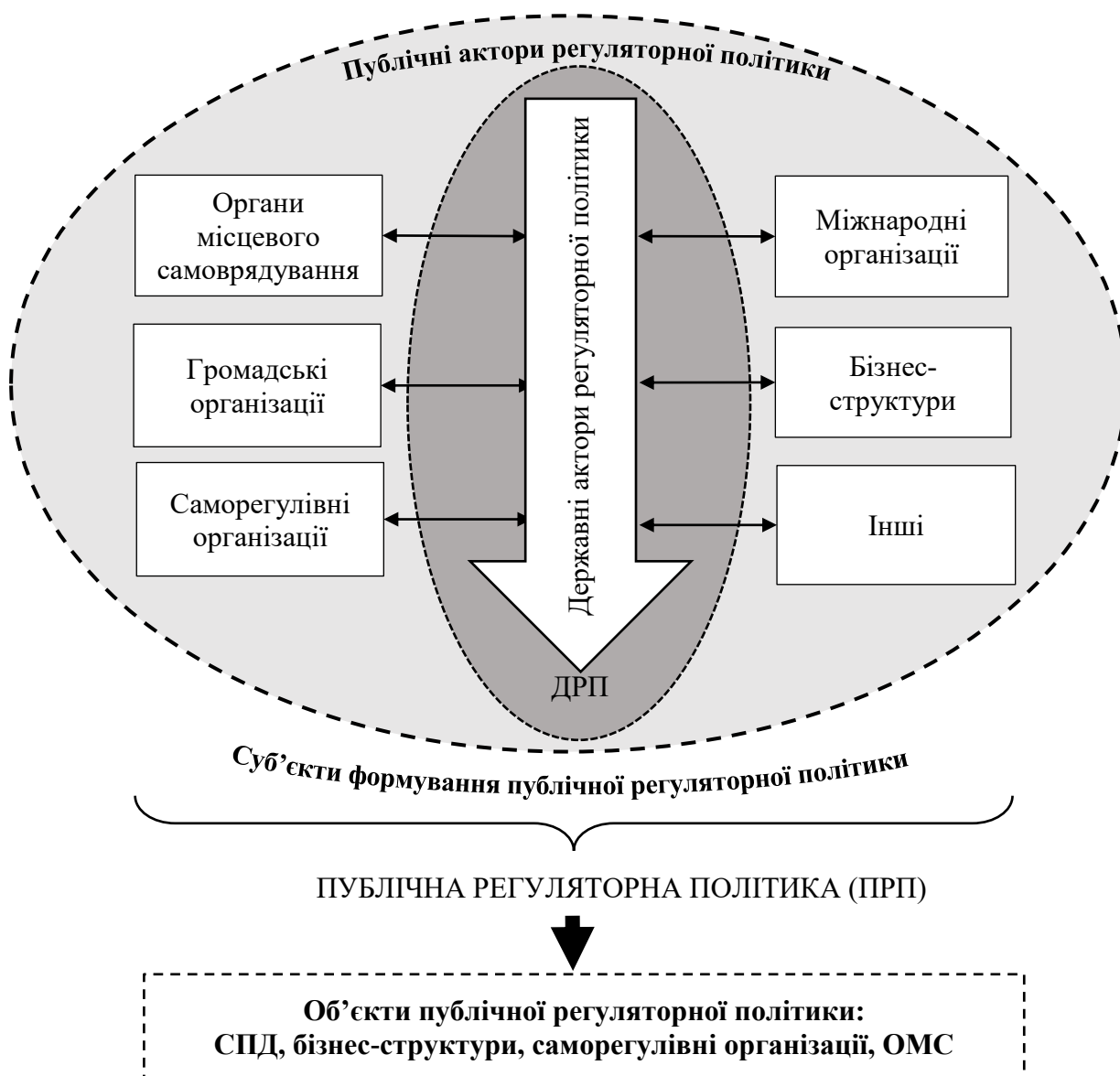


Рис. 4.17. Взаємозв'язок публічних та державних акторів у процесі формування публічної регуляторної політики [власна розробка автора, 522].

Як бачимо з рисунка, державна регуляторна політика формується тільки державними акторами (регуляторними органами, суб'єктами формування державної регуляторної політики). При цьому, виходячи з того ж таки Закону, регуляторними органами є й органи місцевого самоврядування, і саморегулівні організації, що не є органами державної влади. При цьому вони можуть виступати як публічні органи влади, оскільки виконують певні владні функції, у тому числі й делеговані, від імені держави.

Якщо ж до цієї схеми додати публічних акторів (ними можуть виступати суб'єкти підприємницької діяльності, саморегулівні організації, громадські

організації, органи місцевого самоврядування тощо) і надати їм право впливати на формування та реалізацію регуляторної політики, то вони вже будуть виступати суб'єктами формування публічної регуляторної політики (ПРП), яка у цьому розумінні буде мати ширше трактування та можливості використання. Наприклад, тоді знімається термінологічний конфлікт, а публічні актори формування ПРП можуть виступати і суб'єктами, і об'єктами ПРП залежно від того, які сфери регулюються та на яких рівнях відбувається регулювання.

Таким чином поняття «регуляторна політика» слід розуміти широко (не тільки як регулювання господарських відносин), а саме як напрям у системі державного регулювання економіки, який ґрунтується на певних принципах, використовує специфічні методи, спрямовані на підвищення ефективності функціонування соціально-економічної системи, та передбачає взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, економічних суб'єктів, їх об'єднань, громадянського суспільства з метою узгодження інтересів та досягнення цілей економічного розвитку. Це дає змогу застосовувати її положення до більш широкого спектру нормативно-правових актів суб'єктів формування регуляторної політики, а також використовувати весь доступний арсенал механізмів, інструментів та методів для цієї діяльності.

Пропонуємо використовувати до суб'єктів господарювання, що мають право законодавчої ініціативи щодо розробки та внесення на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів з питань формування та реалізації державної регуляторної політики, застосовувати норми, визначені в Законі України «Про захист національного виробника від демпінгового імпорту» [523] та внести відповідні зміни до Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності (додаток В).

Долучення горизонтальних зв'язків у структурі ПРП (горизонтальна складова процесу її формування та реалізації) означає залучення не лише акторів з певної сфери регулювання або рівня управління, але й інституцій з-поза прямої вертикалі управління. Як видно з наведеної схеми, по горизонталі відбувається взаємодія акторів (інституцій) вертикалі регулювання з акторами (інституціями)

інших адміністративних систем (наприклад, з іншими міністерствами), з недержавними акторами – бізнес-структурами, саморегульованими організаціями бізнесу, громадськими організаціями, міжнародними структурами тощо.

Крім того, введення публічності в державну регуляторну політику і її перетворення на публічну регуляторну політику має свої переваги. Розглянемо ці переваги у співвідношенні з принципами регуляторної політики, а саме:

1. **Прозорість:** обмеження участі акторів публічної сфери під час формування ПРП та розроблення регуляторних рішень призводить до фільтрації (відбраковки) інформації, що, на думку регуляторних органів, не потрібна в цьому процесі. Це може відбуватися з кількох причин, як об'єктивних (відсутніх ресурсів на збір повної інформації), так і суб'єктивних (потреба підвищення іміджу регулятора через приховування негативних тенденцій, відсутність чіткого бачення кінцевої мети регуляторної політики та інструментів досягнення цієї мети, небажання витратити ресурси тощо). При цьому однозначно обмежується коло можливих альтернатив напрямків формування та реалізації регуляторної політики, унаслідок чого можливі втрати результативності, ефективності чи дієвості заходів політики.

2. **Неперервність (циклічність):** процеси формування та реалізації будь-якої публічної політики мають початок, але не мають кінця. Вони можуть бути циклічними або ланцюговими. При цьому циклічність, у більшості випадків, проявляється саме у вигляді повторюваності процедури розроблення нормативно-правових актів, а ланцюговість – у неперервності власне державного управління та розвитку держави. Публічні політики управління різними сферами формують загальну політику держави, а їх реалізація призводить до зміни зовнішнього та внутрішнього середовища державного управління, що вимагає продовження регулювання та коригування досягнутих результатів.

Цей процес регулювання здійснюється в межах певної системи реалізації публічної політики, розвивається й трансформується разом з нею. Наявність тільки вертикальної структури (державні актори формування політики), і, відповідно, відсутність горизонтальної складової (публічних акторів),

призводить до прямолінійності процесів формування регуляторної політики та неврахування їх потреб – ураховуються тільки бачення та потреби державних акторів. Унаслідок цього зміна політичного керівництва держави часто призводить до деформації чи навіть зміни парадигми (мети, бачення, механізмів та інструментів) регулювання. Це, своєю чергою, порушує зв'язки між рівнями управління, їх суб'єктами та об'єктами, ресурси витрачаються неефективно. Іншим негативним наслідком невиключення публічних акторів до цього процесу постає потреба формування та реалізації нової публічної політики, спрямованої не лише на розв'язання наявної проблеми, а й на подолання наслідків попередньої політики.

3. **Ефективність реалізації:** залучення публічних акторів передбачає залучення їх власних ресурсів (експертних, фінансових тощо) до формування та реалізації публічної регуляторної політики. Ця перевага виражається в трьох аспектах:

- залучення експертного середовища дає можливість скоротити витрати на підготовку регуляторних рішень та підвищує якість та ефективність цих рішень.

- зникає потреба у вилученні ресурсів на здійснення регулювання в партнерів по реалізації цієї політики, що призводить до підвищення іміджу влади;

- вироблення регуляторного рішення з урахуванням інтересів усіх зацікавлених осіб та віднаходження спільного консенсусу зменшує витрати на подолання супротиву від рішень, що несуть втрати для бенефіціарів.

На наш погляд, більшість нормативно-правових актів, що ухвалюються як регуляторні, мають за кінцеву мету економічну складову. Так, навіть встановлення будівельних нормативів може призводити до витрат організацій, що займаються будівельними роботами або експлуатацією будівель, проте веде до розвитку цих сфер з погляду безпеки людей (зменшення витрат на лікування або регресних виплат, попередження смертності) або ефективності енергоспоживання.

Оскільки державне регулювання економіки включає в себе регулювання господарських відносин широким колом регуляторних органів із задіянням інших акторів, то пропонуємо розширити поняття «державна регуляторна політика» і сформулювати декілька нових понять:

«публічна регуляторна політика» – як «напрямок формування державної економічної політики, спрямований на вдосконалення регулювання економічних, нормативно-правових та адміністративних відносин між суб'єктами та об'єктами публічної регуляторної політики через недопущення ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів і зменшення втручання суб'єктів публічної регуляторної політики в діяльність об'єктів публічної регуляторної політики, що здійснюється в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені Конституцією та законами України»;

«суб'єкт публічної регуляторної політики» на замість поняття «регуляторні органи», а саме: поняття «суб'єкти публічної регуляторної політики» – як «Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноосібно ухвалювати регуляторні акти. До суб'єктів публічної регуляторної політики також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, саморегулювні організації, некомерційні самоврядні організації, що здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці суб'єкти відповідно до своїх повноважень ухвалюють регуляторні акти. Ці суб'єкти формують та реалізують публічну регуляторну політику»;

«об'єкти публічної регуляторної політики» – «суб'єкти господарської діяльності, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та

посадові особи цих органів, щодо яких проводиться економічне, нормативно-правове або адміністративне регулювання (реалізується відповідна публічна регуляторна політика, здійснюються регуляторні впливи)» (додаток Д).

Одним із кроків новацій, що був здійснений Державною регуляторною службою на виконання принципів «прозорість» та «ефективність», є запровадження так званого «Тесту малого бізнесу» (М-Тест). Цей М Тест розроблено та запроваджено в Україні на виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (стаття 378) [524] та Порядку денного асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію (п. 7.7) [525], а також відповідно до норм європейського законодавства щодо МСП, зокрема Small Business Act «Think Small First» [526].

Тест малого бізнесу запроваджено в Україні 2015 року нормами нової редакції постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від 11.03.2004 №308 [527]. Цією ж постановою змінюється процедура проведення аналізу регуляторного впливу, однак деякі дефініції, що перейшли з попередньої постанови або були означені в новій редакції постанови, не отримали свого визначення.

Саме тому пропонуємо авторські визначення таких термінів для внесення до відповідної нормативно-правової бази регуляторної політики:

— **«можливість досягнення цілей регулювання»** — показник, що встановлює в числовій (відсотки) або якісній (так — ні, повною мірою, частково, не досягнуто) формі наближеність отриманих результатів регулювання до тих, що були заплановані при його запровадженні;

— **«критерії досягнення цілей регулювання»** — вимоги, що висуваються при оцінці ефективності регулювання, для вимірювання досяжності цих цілей. Серед критеріїв можна виокремити такий, проте не вичерпний перелік: оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта, оцінка впливу регулювання на сферу інтересів держави, оцінка впливу на

сферу інтересів громадян, оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання,

– **«оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта»** – показник, який дає можливість оцінити суб'єктивне чи об'єктивне бажання/небажання суб'єктів регулювання впроваджувати та виконувати норми регулювання, що вноrmовуються регуляторним актом;

– **«альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання»** – це дія або комплекс дій, що можуть бути виконані для досягнення поставленої цілі регулювання. Вибір альтернативи залежить від суб'єкта, що запроваджує регулювання, та від цілей регулювання. Альтернатива дає шанс, але не гарантує без відповідних дій забезпечення результату і адекватності та конструктиву діяльності;

– **«опис альтернативи регулювання»** – описання в довільній формі із можливим включенням числових показників альтернативного способу досягнення цілей регулювання. Опис може включати в себе такі, проте не вичерпні, форми регулювання, зокрема залежно від предмета регулювання: відсутність регулювання (Status quo – збереження чинного регулювання); створення фінансових стимулів (встановлення/зміна податків та зборів, дотації, субсидії, штрафи, компенсації тощо); обов'язкове маркування; обов'язкова звітність; квотування, ліцензування; дозвольні інструменти; заборони; обов'язкове страхування тощо;

– **«оцінка впливу регулювання на сферу інтересів держави»** – показник, що враховує вигоди та витрати від запровадження регулювання у сфері інтересів держави. Може включати в себе такі, проте не вичерпні, чинники: вплив на міжнародну торгівлю; вплив на злочинність, зокрема економічні злочини; вплив на корупційні можливості; зміни надходжень до бюджетів усіх рівнів; вплив на тіньову економіку; вплив на обсяги інвестицій, у тому числі міжнародні; кількість суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у певній сфері; вплив на позиції України у міжнародних рейтингах та виконання міжнародних зобов'язань тощо;

– **«оцінка впливу на сферу інтересів громадян»** – показник, що враховує вигоди та витрати від запровадження регулювання у сфері інтересів громадян та громадських об'єднань. Може включати в себе такі, проте не вичерпні, чинники: зміни споживчого вибору; зміни споживчих цін; вплив на отримання інформації споживачами та їх захист; вплив на зайнятість, робочі місця; вплив на здоров'я, безпеку, права та гідність громадян; вплив на екологію; вплив на гендерний баланс тощо;

– **«оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання»** – показник, що враховує вигоди та витрати від запровадження регулювання у сфері інтересів громадян та громадських об'єднань. Може включати в себе такі, проте не вичерпні, чинники: вплив на продуктивність та конкурентоспроможність суб'єктів господарювання; вплив на інновації та розвиток; вплив на доступ до фінансів тощо. Окремо може розраховуватися для суб'єктів великого та середнього підприємництва і для суб'єктів малого підприємництва (у разі, коли питома вага суб'єктів малого підприємництва в загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких впливає проблема, перевищує 10 відсотків);

– **«комплексний критерій оцінки ефективності регулювання»** – показник, що визначається як сукупність оцінок ефективності механізмів формування та здійснення регуляторних рішень, що включають в себе їх відповідність політиці регулювання певної галузі господарювання (аналіз процесу управління галуззю, його вдосконалення, синтез нового регуляторного рішення із заданими цілями), контрольованості (можливість втручання в процес регулювання на його різних стадіях із забезпеченням досягнення поставлених цілей), безперебійності регулювання (система управління галуззю за допомогою регуляторних рішень повинна забезпечувати виконання суб'єктами та об'єктами регулювання своїх повноважень і забезпечувати розвиток галузі), раціональності та функціонального призначення.

– **«бюджетні витрати на адміністрування регулювання»** – показник, що в грошовій формі визначає витрати органу регулювання на адміністрування регуляторного рішення та відповідних йому процедур.

Визначається шляхом множення фактичних витрат часу персоналу на заробітну плату спеціаліста відповідної кваліфікації та на кількість суб'єктів, що підпадають під дію процедури регулювання, та на кількість процедур за рік. Перелік процедур, вартість яких потрібно враховувати під час визначення цього показника: поточний контроль за суб'єктом господарювання, що перебуває у сфері регулювання, у тому числі камеральні та виїзні перевірки; підготовка, затвердження та опрацювання одного окремого акта про порушення вимог регулювання; реалізація одного окремого рішення щодо порушення вимог регулювання; оскарження одного окремого рішення суб'єктами господарювання; підготовка звітності за результатами регулювання; інші адміністративні процедури (у разі потреби);

– **«компенсаторні механізми виконання регулювання для малого підприємництва»** – набір коригувальних (пом'якшувальних) заходів для малого підприємництва щодо запропонованого регулювання з метою вирівнювання питомої вартості адміністративного навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва. Можуть включати в себе такі, проте не вичерпні, компенсаторні механізми (заходи): зміна періодичності надання звітів для малого чи мікропідприємництва, поріг за розміром суб'єкта чи його розміром річного обігу для виключення з-під регулювання, запровадження інших компенсаторів).

Аналізуючи вищеподаний матеріал можна сказати, що ефективне формування, запровадження та відслідковування результативності державної регуляторної політики неможливе без використання єдиного понятійно-термінологічного апарату, сформованого з використанням наукового підходу та адаптації практичних напрацювань. А запропоновані нами уточнення та новації дадуть змогу запроваджувати регуляторну політику більш ефективно.

Висновки до четвертого розділу

1. Провівши аналіз законодавчо-нормативної бази державної регуляторної політики та механізми і процедури, що використовуються в процесі її формування та реалізації, нами запропоновано розподілити процедури дерегуляції підприємницької діяльності в Україні за трьома напрямками:

- оперативне дерегулювання, спрямоване на усунення особливо загострених проблем державного регулювання підприємницької діяльності, що потребують першочергового втручання;

- секторальне дерегулювання, спрямоване на проведення комплексного аналізу регуляторного впливу нормативних актів і усунення регуляторних перепон підприємницької діяльності в певних секторах економіки або реформування окремих видів державного регулювання підприємницької діяльності;

- дерегулювання, що відбувається шляхом самостійного перегляду центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування виданих ними нормативних актів, має те ж призначення, як і оперативне дерегулювання, тобто усунення регуляторних актів, що створюють бар'єри для розвитку підприємницької діяльності.

2. Запропоновано класифікацію понять державної регуляторної політики залежно від сфер застосування – системний підхід, державне управління, регуляторна політика. Така класифікація дає краще розуміння цих понять, а також дає можливість застосовувати до них механізми та методи маніпуляції (вивчення, формування, аналіз, синтез тощо), що використовуються в інших сферах наукового пізнання та управління. Вперше розроблено та узагальнено схему державної регуляторної політики від її формування до реалізації та застосування, у якій описуються суб'єкти державного регулювання, стратегія формування ДРП (її цілі і завдання), механізми ДРП та принципи, на яких функціонують ці механізми, інструменти і методи реалізації державного регулювання.

Розглядаючи принципи державної регуляторної політики та аналізуючи їх наповнення в сучасній державноуправлінській науці, запропоновано додати до них додаткові принципи: наукової обґрунтованості, комплексності та системності. Належний контроль за їх урахуванням, дотриманням та виконанням сприяв би усуненню частини проблем, що існують у сфері реалізації державної регуляторної політики.

3. Розглянуто узагальнені підходи до регуляторної діяльності Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів місцевого самоврядування як основних гравців на полі формування та реалізації регуляторної політики. Визначено, що основну роль в регулюванні економіки має Верховна Рада України, адже саме через ухвалення нового законодавства або вдосконалення чинного відбувається становлення законодавчої, правової, адміністративної та економічної систем. Отже, регуляторну діяльність Верховної Ради України можна розглядати з таких позицій, а саме: як власну регуляторну діяльність через ухвалення відповідних законодавчих документів (законів України, кодексів, ратифікацію міжнародних документів); як регуляторну діяльність через встановлення (опис) в законах вимог, процедур чи методик, обов'язкових для виконання органами державної влади та органами місцевого самоврядування; як регуляторну діяльність через призупинення дії регуляторних актів інших регуляторних органів у випадках, передбачених законодавством.

4. Проаналізувавши регуляторну діяльність Кабінету Міністрів України, нами зроблено висновок, що регуляторні акти, які видаються КМУ, входять до складу законодавчо-нормативної бази, і представлені постановами та розпорядженнями. Кабінет Міністрів України відіграє, на нашу думку, другу після Верховної Ради України, роль у формуванні та реалізації державної регуляторної політики. Формування, здійснення та відслідковування державної регуляторної політики є одним із ключових завдань Кабінету Міністрів України. Крім того, КМУ щороку видає розпорядження, яким затверджує план заходів щодо дерегуляції господарської діяльності і, таким чином безпосередньо впливає на формування регуляторної політики.

5. Акцент дослідження зроблено також на аналізі регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, адже в умовах децентралізації та реформи адміністративно-територіального устрою України їх роль в розвитку економічних комплексів громад та, відповідно, і в соціально-економічному розвитку держави, суттєво зростає. Регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування в частині формування та реалізації регуляторної політики на місцевому рівні – складне та відповідальне завдання, оскільки, крім урахування вимог загальнодержавної політики управління тією чи іншою галуззю, слід звертати увагу на місцеві особливості, а також стратегічні напрямки розвитку тієї чи іншої громади. При цьому ми визначили, що на місцевому рівні більшість інструментів регулювання, які можуть використовувати органи місцевого самоврядування, належать до сфер адміністративного та економічного регулювання. У більшості випадків органи місцевого самоврядування можуть встановлювати норми, правила і порядки, що будуть діяти на необмежене коло осіб і мати ознаки регуляторних актів. Наприклад, такими документами можуть бути рішення про затвердження розмірів туристичного збору, ставок єдиного податку або ставок плати за землю, правил благоустрою або порядку передачі в оренду об'єктів комунальної власності.

Таким чином, як ми бачимо, в органів місцевого самоврядування є дуже великі важелі впливу на розвиток своєї громади через формування, впровадження та моніторинг відповідної регуляторної політики на місцевому рівні.

6. Визначено, що загальну модель підготовки та ухвалення регуляторного рішення можна реалізувати у вигляді просторової багатовимірної структури системних знань про сферу регулювання (середовища формування регуляторної політики), при цьому першим кроком буде стояти стратегічні плани розвитку держави, галузі чи регіону. Саме від того, який план розвитку буде ухвалено за основу на першому етапі, буде ухвалюватися далі рішення щодо альтернатив розвитку ситуації. Удосконалення процесів формування та реалізації ДРП у цих умовах може відбуватися як через оптимізацію регуляторного середовища

(ухвалення нових та доопрацювання вже чинних нормативно-правових актів), так і через розроблення більш ефективного процес ухвалення регуляторних рішень (грамотна побудова механізму взаємодії виконавців, оптимізація інформаційних потоків, відсіювання непотрібної інформації, спрощення пошуку та отримання потрібної інформації).

7. При вдосконаленні нормативно-правового забезпечення регуляторної політики запропоновано використовувати системний підхід, рішення, що мають належну апробацію в теорії систем та кращий досвід зарубіжних країн. Уперше запропоновано схему аналізу та синтезу нормативно-правового акта регуляторного характеру, що включає в себе критерії та обмеження проєктування НПА, а саме: наявність різних альтернативних шляхів досягнення тієї чи іншої мети регулювання, можливі позитивні та негативні наслідки від запровадження відповідних альтернатив; потребу проведення моніторингу суспільних очікувань від запровадження тих чи інших механізмів регулювання; для вже чинних механізмів регулювання проведення моніторингу досягнення мети регулювання, якості адміністрування та реакції відповідних суспільних груп, на які було скероване регулювання. Згідно із зазначеними критеріями показано, що існує пряма залежність важливості регуляторного механізму (інструменту реалізації політики) та ресурсної залежності під час аналізу та синтезу відповідних змін. Чим сильніше регулятор впливає на суб'єкт регулювання, тим складнішою буде процедура оцінювання регуляторного впливу і тим більше часу та ресурсів вона поглине. Крім того, якщо підготовка оцінювання впливу малозначущого інструменту може здійснюватися особою, яка не має спеціальної підготовки і діє тільки в межах посадових інструкцій (особливо, якщо використовуються засоби сучасних інформаційно-комунікаційних технологій), то оцінювання більш важливого інструменту повинне проводитися особами, які мають спеціальну підготовку, добре орієнтуються в предметній галузі, ознайомлені з особливостями застосування кількісних і якісних показників ефективності.

8. У ході дослідження визначено, що одним із головних завдань державної регуляторної політики на місцевому/регіональному рівнях є стимулювання місцевого економічного розвитку. Одним із засобів реалізації стає єдина стратегія розвитку конкурентного місцевого середовища та стимулювання зростання місцевих фірм. Нами вперше запропоновано розглядати взаємозв'язок стратегії місцевого розвитку і бачення набору регуляторних впливів, що складають собою стратегію формування та реалізації регуляторної політики на місцевому рівні (місцевої регуляторної стратегії, стратегії державної регуляторної політики на місцевому рівні, наддержавних напрямків розвитку). Також визначено концепцію ресурсного забезпечення та перспективного економічного потенціалу території як усвідомлене, обґрунтоване, послідовне і результативне реформування системи управління розвитком АТО, що, на думку автора, повинна включати зміну пріоритетів територіального управління (спочатку формулювання цілей і завдань розвитку, потім визначення економічної політики, спрямованої на досягнення цих цілей) та перехід від безсистемного планування до стратегічного планування з урахуванням короткострокового планування.

9. Нами вперше запропоновано концептуальну схему підготовки стратегії формування регуляторної політики на основі стандартного підходу до підготовки стратегічних документів та взаємозв'язку з стратегії розвитку певної АТО. Таким чином, стратегія публічної (державної) регуляторної політики – це складний комплексний інструмент регулювання, що передбачає: організаційні заходи з підготовки (формування) стратегії – формування робочих груп, визначення відповідальних осіб та органів, розроблення положення про підготовку стратегії ПРП; аналіз поточного стану та вибору місії-бачення розвитку – аналіз чинних регуляторних актів в частині їх впливу на поточну ситуацію і можливий вплив на майбутню стратегію місцевого розвитку; розроблення проєкту стратегії та плану її реалізації – формування набору регуляторних рішень з обґрунтуванням потреби їх застосування, підготованими АРВ та графіком реалізації (впровадження) цих регуляторних рішень згідно зі

стратегією місцевого розвитку; власне ухвалення управлінських рішень (регуляторних впливів); контроль (моніторинг) процесу реалізації управлінських рішень з відстеженням ефективності регуляторних впливів.

10. Визначено зв'язки цілей стратегії регуляторної політики і цілей місцевого економічного розвитку, а також можливі механізми та інструменти реалізації ДРП для досягнення цілей місцевого економічного розвитку. Насамперед, до найбільш важливих цілей можна віднести: створення якісних робочих місць для місцевого населення, забезпечення економічної стабільності в конкретній місцевості, залучення інвестицій, створення диверсифікованої економічної бази (активізація місцевого бізнесу). Запропоновано компоненти стратегії місцевого розвитку, до яких можна застосувати регуляторні впливи й отримати найбільшу ефективність. Серед таких компонентів можуть бути: розвиток території як фізичного середовища (інфраструктура); розвиток економіки (малого, середнього, великого бізнесу або самозайнятого населення); розвиток соціальної сфери та людського капіталу (людських ресурсів, освіти, культури, медицини, спорту тощо); розвиток сфер господарювання або місцевих громадських ініціатив, що мають місце на конкретній території і можуть слугувати точками зростання.

11. Звичайно державна регуляторна політика формується тільки державними акторами (регуляторними органами, суб'єктами формування державної регуляторної політики). Якщо ж до цього процесу додати публічних акторів (ними можуть виступати суб'єкти підприємницької діяльності, саморегулівні організації, громадські організації, органи місцевого самоврядування тощо) і надати їм право впливати на формування та реалізацію регуляторної політики, то вони вже будуть виступати суб'єктами формування публічної регуляторної політики (ПРП), яка у цьому розумінні буде мати ширше трактування та можливості використання. Тоді знімається термінологічний конфлікт, а публічні актори формування ПРП можуть виступати і суб'єктами, і об'єктами ПРП залежно від того, які сфери регулюються та на яких рівнях відбувається регулювання.

Таким чином поняття «регуляторна політика» слід розуміти широко (не тільки як регулювання господарських відносин), а саме як напрям у системі державного регулювання економіки, який ґрунтується на певних принципах, використовує специфічні методи, спрямовані на підвищення ефективності функціонування соціально-економічної системи, та передбачає взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, економічних суб'єктів, їх об'єднань, громадянського суспільства з метою узгодження інтересів та досягнення цілей економічного розвитку. Це дає змогу застосовувати її положення до більш широкого спектру нормативно-правових актів суб'єктів формування регуляторної політики, а також використовувати весь доступний арсенал механізмів, інструментів та методів для цієї діяльності.

12. Уперше наведено нові складові понятійно-термінологічного апарату регуляторної політики держави, що містять організаційні та правові механізми державного управління, методи формування, здійснення та відстеження результатів реалізації державної регуляторної політики і можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правової бази державної регуляторної політики шляхом унесення змін та доповнень до чинних НПА, а саме: «можливість досягнення цілей регулювання», «критерії досягнення цілей регулювання», «оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта», «альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання», «опис альтернативи регулювання», «оцінка впливу регулювання на сферу інтересів держави», «оцінка впливу на сферу інтересів громадян», «оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання», «комплексний критерій оцінки ефективності регулювання», «бюджетні витрати на адміністрування регулювання», «компенсаторні механізми виконання регулювання для малого підприємництва».

Основні наукові результати, подані в четвертому розділі, висвітлено в працях автора [456, 458, 478, 492, 505, 522].

РОЗДІЛ 5.

ВПРОВАДЖЕННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ МОДЕЛЕЙ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

5.1. Економічні основи формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні

В Україні перші кроки до дерегуляції підприємницького середовища та формування дієвої та ефективної державної регуляторної політики відбувалися на початку та всередині 90-х років. Завдяки цьому відбулося значне збільшення підприємств малого та середнього бізнесу (МСБ), що отримали поштовх до свого розвитку. З часом темпи зростання почали падати, на що були свої об'єктивні та суб'єктивні причини, а саме: рівень податкового навантаження і вартість основних ресурсів виробництва зростали, податкова система ставала більш громіздкою, а держава почала запроваджувати різні адміністративні обмеження на початок та ведення бізнесу (ліцензії, сертифікати, дозволи тощо). У цей час змінилося й відношення чиновників до бізнесу, унаслідок якого вони (а в їх особі й держава) почали вбачати в підприємцях не партнерів по соціально-економічному розвитку держави, а «дійну корову», у якої слід відібрати все, що їй належить, а потім відправити «під ніж» [528].

Саме тому вже на початку 2000-х років назріла революційна ситуація, коли представники бізнесу вже більше не могли працювати в тих умовах і почали активно захищати свої права. Держава ж почала розуміти, що підхід, який вона використовувала раніше, починає гальмувати розвиток України й слід формувати та реалізовувати регуляторну політику з використанням нових концепцій, про які вже згадувалося в попередніх розділах (New Public Management, Good Governance тощо). Проте, крім вибору концепції державного управління, слід було також обрати й економічні моделі функціонування економіки, та, відповідно, – можливі регуляторні впливи [529].

Як показано у попередніх розділах, у всіх гілок публічної влади не було стратегічного бачення шляху суспільно-економічного розвитку нашої держави

та тих етапів, які вона повинна проходити на цьому шляху. Тому для вирішення проблеми формування державної регуляторної політики слід застосовувати принципи стратегічного управління та стратегічного планування, адаптуючи їх до кожного рівня державного управління (національного, регіонального, місцевого) та відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Запропоновані нами концептуальні підходи до розробки моделі формування державної регуляторної політики з урахуванням принципів стратегічного планування, засновані на просторовій багатовимірній структурі системних знань і пропонує більш ефективний механізм проектування регуляторних рішень. Цю модель можна поширити на законодавчу та виконавчу гілки влади, а також на органи місцевого самоврядування, причому враховувати тут галузеві чи регіональні особливості.

Однак, для визначення стратегічних напрямків розвитку слід визначитися з тим, яка модель розвитку економіки буде використовуватися в публічному управлінні, та, відповідно, які механізми, інструменти, методи та заходи можна використовувати, оскільки набори цих механізмів та інструментів суттєво відрізняються від однієї моделі економічного розвитку до іншої.

З обранням 21 квітня 2019 року Президентом України Володимира Зеленського та «перезавантаженням» влади (як законодавчої, так і виконавчої) в Україні почалися дискусії щодо того, яку теорію економічного розвитку може обрати нова українська влада. Суттєва підтримка українського соціуму, якою користувався Президент України на початку своєї каденції, дещо зменшилася, проте йому все так же довіряють майже половина громадян нашої держави. Оскільки на сьогодні саме Президент України В. Зеленський є «рушієм змін» в Україні, то ця підтримка трансформувалася в можливість ухвалення законодавчих та нормативно-правових актів, що поведуть країну в новому напрямку. Це досягається через підтримку президентських ініціатив Верховною Радою України, у якій президентська фракція «Слуга народу» має більшість, а також через формування відповідних політик управління соціально-

економічним розвитком держави через ухвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Проте, досі залишається невизначеним, яку економічну теорію буде використовувати нова влада як фундамент для поліпшення соціально-економічного розвитку країни та формування відповідної політики. Крім того, цікавим є й відношення нової влади до державної регуляторної політики, а саме, у яких напрямках та з використанням яких механізмів (інструментів, методів, заходів) буде відбуватися регулювання економіки за нових умов. Нами було проведено аналіз наявних економічних моделей з погляду регуляторної політики та можливих інструментів, що можуть використовуватися для цього [530].

Організаційно-правові механізми формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні ми вже розглядали в другому та третьому розділах. Так зазначалося, що управлінські процедури формування державної регуляторної політики, відповідні механізми та інструменти покликані створювати умови, що дають змогу своєчасно реагувати на виклики і гарантують ефективність ухвалення регуляторних управлінських рішень в ринкових економічних системах. Проте в економічних системах, що ґрунтуються на положеннях різних економічних теорій, набір цих механізмів та інструментів буде різний. Тому, насамперед, слід проаналізувати, які економічні теорії застосовувалися раніше чи застосовуються зараз для розвитку економік різних держав світу і визначити, які механізми та інструменти можуть в них використовуватися для формування та реалізації державної регуляторної політики.

Теорія меркантилізму. Цю теорію пропагував А. Сміт у своїх ранніх роботах А. Сміт. На першому етапі свого розвитку (XV – початок XVI ст.) меркантилізм набув форми монетаризму, який ідеалізував благородні метали і вважав їх єдиною формою багатства. Для другого етапу розвитку меркантилізму характерне те, що його прихильники обстоювали розширення зовнішньої торгівлі.

З погляду державної регуляторної політики можна вводити обмеження на вивезення грошей із країни, обмежувати імпорт та проводити інші аналогічні заходи. Обмеження на вивіз капіталу можуть проводитися адміністративним шляхом через встановлення умов центральним банком, а обмеження імпорту – через встановлення високих ставок ввізних мит або високих акцизів на споживання імпортних товарів всередині країни.

Теорія вільного підприємництва. Найвище її досягнення – пізніші праці А. Сміта та Д. Рікардо. Ринок вони розглядали як саморегульовану систему, що найефективніше «невидимою рукою» розподіляє ресурси. Ринкова економіка за умов конкуренції забезпечує найкращий результат для всіх суб'єктів ринкових відносин – і для підприємців, що отримують ринок збуту за цінами, що гарантують прибуток, і для покупців, які отримують товари з ефективним співвідношенням «ціна-якість», і для держави, яка зменшує свої адміністративні витрати на проведення регулювання, забезпечуючи при цьому високий рівень справедливості.

Принципи державної регуляторної політики у цьому разі полягають у тому, що держава не втручається (або має мінімальний регуляторний вплив) у ці процеси, але мусить захистити конкуренцію від самих підприємців, не допускаючи її обмеження (через відповідне антимонопольне законодавство), а також створює загальні умови виробництва й забезпечує деякі загальні соціальні та державні послуги (освіту, дороги, зв'язок, безпека, кордони тощо).

Теорія економічної рівноваги. Представники неокласичної економічної теорії також висунули теорію загальної економічної рівноваги, згідно з якою механізм вільної конкуренції (насамперед ринкового ціноутворення) забезпечує “справедливу винагороду кожного з факторів виробництва і повне використання економічних ресурсів». Це теорія А. Маршалла і А. Пігу. Учені використовували поняття “ціна рівноваги», обґрунтували поняття “еластичність попиту», розвинули теорію ціни, що спирається на концепцію виробничих витрат. Інший вчений, Леон Вальрас, в основу своєї теорії рівноваги поклав дві гіпотези: по-

перше, кожен індивід намагається максимізувати отриману корисність, по-друге, на кожному ринку попит рівний пропозиції.

З погляду цієї теорії, роль державної регуляторної політики полягає в перерозподілі доходів через активну податкову політику держави (прогресивна система податків, висока ставка податку на спадщину). Передбачається дві можливих форми державного втручання в економіку – через державний контроль над цінами та обсягами випуску продукції, а також через запровадження механізму прямих та «зворотніх» субсидій (наприклад, податків) як інструментів регулювання економіки. Також за цієї теорії не заперечується потреба прямого втручання держави за умов посилення позицій монополій в економічному житті держави.

Теорія монетаризму (неоконсерватизму). Економічна теорія, згідно із якою грошова маса в обігу відіграє визначальну роль у формуванні економічної кон'юнктури та встановленні причинно-наслідкових зв'язків між зміною кількості грошей і величиною валового національного продукту, а також у розвитку виробництва. Її засновник – глава чиказької школи політичної економії М. Фрідмен. Виходячи з кількісної теорії грошей, монетарної теорії економічного циклу, монетаризм розглядає роль грошової маси як визначальної ланки господарського механізму.

Роль державної регуляторної політики в цій теорії лежить в більшості випадків на монетарній політиці центрального банку країни (регулювання кількості грошей в обігу, встановлення відповідних облікових ставок, таргетування інфляції). Проте як інструменти таргетування інфляції можуть виступати секвестр соціальних програм держави або зменшення витрат держави через приватизацію державних підприємств або скорочення штатів на державних підприємствах.

Кейнсіанство – у економічній теорії XX століття – одна із чільних макроекономічних шкіл, закладених Джоном Мейнардом Кейнсом. Започаткована працею «Загальна теорія зайнятості, відсотків і грошей». Кейнсіанська теорія відкинула принципи оптимізації й методологічного

індивідуалізму як обов'язкові передумови для виведення економічних функцій змінних і побудови економічних моделей та внесла фундаментальні зміни в економічну теорію, здійснивши принципово новий аналіз макроекономічних взаємозв'язків. Важлива різниця між поглядами Кейнса і неокласиків полягає в тому, що Кейнс переніс центр тяжіння з цінових і грошових чинників на виробництво, віднайшовши механізми, які призводять до недосконалості ринкового саморегулювання, що визначає доцільність і потребу державного регулювання економіки.

З погляду державної регуляторної політики доводилася потреба активного втручання держави в макроекономічне функціонування ринкового господарства. Таке втручання здійснюється при проведенні такої макроекономічної політики уряду, яка втілюється в життя залежно від стану економічної кон'юнктури. Також державне регулювання економічних процесів може бути пов'язане і з тим, що деякі послуги (витрати) можуть бути неефективними для окремих суб'єктів господарювання, але ефективними для суспільства у цілому. Як приклад, може виступати встановлення такого рівня тарифів на перевезення пасажирів залізничним транспортом, що є нижчим від собівартості, проте цей вид транспорту є єдиним або забезпечує значну частку транспортних перевезень. У цьому разі держава може створювати умови для «перехресного» субсидіювання або забезпечити покриття різниці, що буде порушенням правил вільного ринку.

Теорія неолібералізму. Лібералізм – сукупність поглядів, основним змістом яких є заперечення потреби втручання держави в економічне життя й розуміння механізму самоорганізованого ринку як єдиного ефективного регулятора господарських процесів. Сучасні послідовники економічного лібералізму – неоліберали (американські вчені Л. Мізес та Ф. Гаск) – виступають за мінімальне втручання держави в економіку, за надання максимальної свободи підприємцям і торговцям. Ідеї неолібералізму було покладено в основу теорії соціально орієнтованого ринкового господарства, що проголошує потребу вільної конкуренції, вільних цін тощо, гарантування державою цих умов і соціальну спрямованість їх розвитку.

У 80-90-х роках XX століття неолібералізм став виступати за максимальну раціоналізацію процедур державного соціально-економічного регулювання. Крім того, у теорії неолібералізму спостерігалася орієнтація на своєрідне згортання процесів соціалізації лібералізму, що проявлялося в неприйнятті соціал-демократичних тенденцій.

На думку adeptів неолібералізму, прагматизм соціальної політики має полягати в оптимізації стратегій відновлення „людського капіталу», але аж ніяк не в утвердженні примарної «держави загального добробуту». Тобто, ресурси насамперед слід спрямовувати на перепідготовку робочої сили, але не на допомогу безробітним.

Неолібералами для державної регуляторної політики відводилася роль державного заохочення розвитку малого бізнесу, допомога технологічній перебудові традиційних галузей, установлення податкових пільг для галузей, що є конкурентоздатними на світовому ринку. Наслідком такої політики повинна стати державна підтримка умов вільної конкуренції (формування дієвої системи антимонопольного законодавства), а також створення державою законодавчо-нормативної бази, що гарантує свободу особистої ініціативи в межах ринкової економіки.

Теорія лібертаріанства. За лібертаріанським світоглядом, усі людські відносини мають базуватися на добровільних засадах; законом мають бути обмежені тільки такі дії, що силою примушують інших проти їхньої волі (вбивство, пограбування, зґвалтування, викрадання за викуп та шахрайство). Як правило, більшість лібертаріанців виступають за право людини робити з собою та своєю власністю що завгодно, допоки це не заважає здійсненню аналогічного права іншими. Захист громадян від насильства, на їхню думку, повинен здійснюватися приватними охоронними агенціями, а допомога незаможним повинна здійснюватися на засадах добродійності.

Класик лібертаріанства — Фрідріх Гаск — мав Нобелівську премію з економіки і в своїй праці «Шлях до кріпацтва» вважав, що цей шлях починається з централізованого планування економіки, що пригнічує вільний ринок та

завершується зникненням економічних та особистих свобод людини. Принципово Гаск не був проти державного втручання в економіку, але вважав, що мають існувати певні принципи, які б відокремлювали законне втручання від незаконного. До того ж, повинен виконуватися принцип справедливості – бізнесмен, який бажає, аби «держава злізла з його спини» не може, наприклад, вимагати протекціонізму від іноземної конкуренції.

Для нас цікавою є саме тема застосування теорії лібертаріанства як основи соціально-економічного розвитку країни, адже ще в свою бутність представником Президента України у Верховній Раді України Руслан Стефанчук, який нині займає посаду віце-спікера, заявив, що партія «Слуга народу» сповідує ідеологію лібертаріанства і саме з цієї позиції буде проводити в Україні свої реформи. Проте аналіз використання саме цієї теорії для поліпшення соціально-економічного розвитку України не проводився.

У нашому дослідженні спробуємо проаналізувати можливість застосування теорії лібертаріанства та її співвідношення із сферою державної регуляторної політики в реаліях сучасної України.

Розглянемо ж тепер місце лібертаріанства в системі політико-економічних теорій. Як бачимо з рис. 5.1, лібертаріанство доводить до абсолютизму економічні та персональні свободи особистості і є прямим антагоністом до авторитаризму.

При цьому лібералізм можуть сповідувати представники соціал-демократів (ліві), а консерватизм – партії з «правим» ухилом.



Рис. 5.1. Діаграма Нолана щодо позицій основних політико-економічних теорій з погляду персональних та економічних свобод [92].

Попри те, що термін «лібертаріанство» або «лібертаріанська теорія» зараз поширено досить широко та він має позитивний контекст, проте, в більшості випадків, це пов'язане з тим, що сам термін «лібертаріанство» плутають з терміном «лібералізм». Незважаючи, що вони мають однаковий корінь «свобода», проте мають суттєву різницю по суті. Так, «лібералізм» це «право робити все, що не порушує свободи іншої людини; використання природжених прав кожною людиною не має інших меж, ніж ті, які забезпечують іншим членам суспільства змогу користуватися такими самими правами» [531]. У XIX ст. лібералізм стає однією з найвпливовіших політичних та інтелектуальних течій. Концептуальну основу лібералізму складають дві головні тези. Перша полягає в твердженні, що особиста свобода і приватна власність є найвищими соціальними цінностями. Друга – у твердженні, що реалізація цих цінностей не тільки забезпечує розквіт усього творчого потенціалу особи та її благополуччя, але й водночас веде до розвитку як суспільства в цілому, так і держави зокрема [532].

У той же час «лібертаріанство» це «світогляд, за яким всі людські відносини мають базуватися на добровільних засадах; законом мають бути обмежені тільки такі дії, що силою примушують інших проти їхньої волі (вбивство, пограбування, зґвалтування, викрадання за викуп та шахрайство)».

Проте і в цій економічній теорії є місце для втручання держави в економіку, у тому числі й з метою формування регуляторної політики. Наприклад, мінархісти (помірковане крило лібертаріанців) вважають за потрібне або необхідне існування податків, що їх стягує держава, єдиним завданням якої є захист життя, здоров'я та приватної власності громадян. Також державна регуляторна політика у їх розумінні полягає в тотальній дерегуляції, тобто скасуванні всіх законів, норм і правил, що заважають вільному розвитку та існуванню особистості.

Нині ж існує 51 теза щодо лібертаріанства, проте не всі вони можуть бути застосованими в сучасному світі. Для пересічного громадянина їх можна згрупувати і подати таким чином [533]:

- податки – це узаконений грабунок з боку держави, який має бути скасованим;
- сприйняття всіх функцій держави як послуг, які можуть і повинні надаватись приватними фірмами та благодійними фондами;
- держава є винятково руйнівною силою, а тому її права мають бути максимально обмежені з погляду можливості втручатись у вільно регульований ринок;
- заміна всіх державних сервісів цифровими послугами;
- право на зброю, яка в лібертаріанстві вважається основною запорукою безпеки суспільства.

Як бачимо, деякі постулати лібертаріанства йдуть у пряме протиріччя з поняттям «держава» і можуть призвести до її руйнації. Наприклад, перехід від сплати податків до добровільних пожертв з прибутку від своєї діяльності може призвести до відсутності в держави коштів на забезпечення охорони кордонів,

захисту громадян, а також надання їм безкоштовних послуг або соціального забезпечення.

Крім того, одним із «наріжних каменів» лібертаріанства є поняття особистості та її свобод, при цьому повністю нівелюється поняття «народ», яке в сучасній Україні має сакральне значення і влада бореться за його формування.

Розглянемо ж тепер економічні постулати лібертаріанства та їх відношення з соціально-економічним розвитком з урахуванням принципів державної регуляторної політики.

Лібертаріанці вважають, що люди мають тільки право на свободу від посягань на свою особистість або власність, а закони мають лише забезпечувати таку свободу, а також виконання вільно укладених договорів. Ця теза вступає в протиріччя не лише з принципами державної регуляторної політики, але входить у протиріччя й з самою лібертаріанською теорією, оскільки встановлення певних норм і правил є порушенням «духу» лібертаріанства, тим більше, якщо законами буде встановлюватися порядок виконання договорів та покарання за їх невиконання. Ця теза вступає в пряме протиріччя з принципами державної регуляторної політики, оскільки держава в основоположному Законі України «Про засади державної регуляторної політики в Україні» декларує потребу втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання для «вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені Конституцією та законами України».

Лібертаріанці вважають, що оподаткування є аморальним, по суті нічим не відрізняється від грабунку й тому оподаткування слід замінити добровільними методами фінансування послуг, які надаються державою,

населенню. При цьому такі послуги можуть надаватися приватним бізнесом, благодійними та іншими організаціями. Ця теза стала дуже популярною наприкінці ХХ століття, коли почався перехід до так званої «сервісної» держави, і діяльність публічних служб почала розглядатися як надання послуг населенню. Було визначено, що деякі послуги краще можуть надаватися приватним бізнесом або благодійними організаціями, проте, в більшості випадків, кошти на надання цих послуг надавалися все ж таки державою через механізми грантів. Ці ж гранти формувалися, насамперед, із податків, що збиралися органами публічної влади (державний та місцевий бюджети). Якщо ж підходити до цього з погляду лібертаріанства, то маємо порушення принципу справедливості – держава податки збирати немає права, проте кошти на надання послуг (у тому числі й соціальних) повинна виділяти.

Крім того, ще однією проблемою стає контроль за якістю надання послуг. Лібертаріанці вважають, що ринок сам врегулює цю проблему, і надавачі неякісних послуг не зможуть вижити на вільному ринку. Проте проблемою стає саме часовий проміжок та кого «виживання» та втрати суспільства від цих неякісних послуг. У звичайному суспільстві ця проблема вирішується такими інструментами державної регуляторної політики як ліцензування, сертифікація та акредитація. Ці інструменти забезпечують гарантії споживачам на отримання послуг встановленого рівня, а також можливість апеляції до надавачів неякісних послуг через органи державної влади та суди.

Лібертаріанці виступають проти будь-яких державних дотацій, наприклад, сільськогосподарським виробникам. Так, встановлення дотацій, преференцій та інших пільг є ще одним інструментом державної регуляторної політики, яким держава активно користується для стимулювання розвитку тих чи інших галузей промисловості чи сільського господарства. Використання такого інструменту в більшості країн має негативне сприйняття більшістю суспільства саме через його вибірковість. Проте, дотування дає можливість забезпечити не тільки розвиток певних галузей, але й стимулювати зайнятість у цих галузях, виробництво високоякісної продукції, підвищення

конкурентоздатності продукції на зовнішніх ринках. Тому використання дотацій іде в пряму конфронтацію з тезами лібертаріанства.

Лібертаріанці виступають проти мита та інших видів зовнішньоторговельних бар'єрів. Мита в системі держави мають дві мети: наповнення бюджету та стимулювання виробництва товарів та послуг всередині країні. І якщо з першою метою все більш-менш ясно, то зі встановленням загороджувальних або стимулювальних мит державна регуляторна політика проголошує мінімальне втручання в діяльність суб'єктів господарювання, проте залишає за собою право на це регулювання, а, отже, іде в розріз з теорією лібертаріанства.

Лібертаріанці виступають проти державного контролю за безпекою і ефективністю лікарських засобів, проти всіх або більшості правил містобудівного зонування. Державна регуляторна політика теж використовує свої інструменти для регулювання діяльності суб'єктів господарювання у цій галузі. Проте тут є свої позитивні та негативні сторони. Так, жорстке регулювання входження на ринок лікарських засобів чи контроль за будівництвом зменшує підприємницьку активність у цих галузях, зменшує конкуренцію та призводить до зростання кількості неякісної продукції, зростання цін на ліки та житло. Проте відсутність такого контролю взагалі може призвести до великої кількості нещасних випадків, у тому числі й з летальним фіналом.

Саме тому держава зараз іде на зменшення регулювань у цих галузях та запровадження електронних систем, що зменшують регуляторний тиск на підприємців. Так, наприклад, єдина інформаційно-телекомунікаційна система у складі містобудівного кадастру забезпечує створення, перегляд, відправлення, прийняття, збирання, внесення, нагромадження, оброблення, використання, розгляд, зберігання, захист, облік та надання інформації у сфері будівництва, а також електронну взаємодію між фізичними та юридичними особами, державними органами, органами місцевого самоврядування, центрами надання

адміністративних послуг, з метою отримання визначених законодавчо послуг у сфері будівництва.

Лібертаріанці виступають проти законодавчого встановлення ставки мінімальної оплати праці або взагалі підтримують ідею «добровільного» (контрактного) рабства. Ця теза має дві складових – економічну та етичну. Етичну ми розглядати в межах нашого дослідження не будемо, хоча вона, на нашу думку, є наслідком економічної. Так, відмова від законодавчого встановлення ставки мінімальної оплати праці повинно збільшувати прибутки підприємців. Проте ця ж причина може призвести до того, що ці підприємці будуть платити своїм робітникам заробітну плату, якої буде вистачати на забезпечення мінімальних життєвих потреб. Зговір же підприємців з метою недопущення переходів працівників через встановлення низьких заробітних плат та перешкод може призвести фактично до «добровільного» рабства, коли люди будуть зголошуватися працювати на явно не вигідних для себе умовах через відсутність іншої роботи з гідною оплатою праці. Саме засобами державної регуляторної політики через встановлення ставки мінімальної оплати праці держава підвищує стандарти життя, збільшує продуктивність праці, збільшує кількість інвестицій, оскільки доходи населення зростають. Лібертаріанці ж зауважують, що використання цього інструменту ДРП підвищує рівень бідності та безробіття, шкодить бізнесу, оскільки вимагає від підприємств підвищувати ціни продукції та послуг, щоб компенсувати більшу заробітну платню, а також сприяє розвитку чорного ринку праці.

Отже, у ході дослідження ми дійшли висновку, що під час запровадження ідей та постулатів лібертаріанської теорії в економіку країни, там практично відсутня можливість застосування положень державної регуляторної політики, оскільки ця теорія фактично повністю відкидає можливість застосування державного регулювання до вільного ринку та будь-якої діяльності особистості.

У той же час розбудова та розвиток нашої країни передбачає не тільки розвиток економіки та підприємництва, але й соціальний захист населення, забезпечення високого рівня якості послуг, ліків тощо. Таким чином вважаємо,

що використання теорії лібертаріанства в сучасній Україні призведе до погіршення умов її розвитку і не може бути прийнятним.

У результаті проведеного аналізу можна сказати, що більшість економічних теорій тією чи іншою мірою допускають втручання держави в діяльність ринку через формування і реалізацію державної регуляторної політики. Механізми та інструменти ДРП в різних економічних теоріях можуть відрізнятися, проте саме за державою залишається право на вибір таких інструментів (крім лібертаріанства, що обмежує таку можливість тільки дерегуляцією).

Яка ж економічна теорія, з одного боку, дає можливість розвивати економіку держави на достатньо високому рівні, не утискуючи при цьому суб'єктів господарювання, але залишаючи в держави важелі впливу на господарську діяльність цих суб'єктів через реалізацію положень державної регуляторної політики? Яка економічна теорія буде ефективною для України?

На нашу думку, для України найбільш повно підходить неолібералізм, що поєднує в собі державне регулювання економічних процесів на всіх стадіях формування та дії ринкової економіки, використовуючи для цього інструменти, що відповідають не тільки вимогам державного управління та принципам державної регуляторної політики, але й потребам ринкової економіки. Так, активне державне регулювання економічних процесів відбувається на початковій стадії формування ринкової економіки (доки не почнуть діяти ринкові механізми самоорганізації).

Після формування цих механізмів функції ДРП будуть відповідати за формування активної антимонопольної політики і за справедливий розподіл ресурсів держави. І, наостанок, державна регуляторна політика повинна створювати інституціональні механізми регулювання ринку людського капіталу, спрямованих, насамперед, не тільки на допомогу соціально незахищеним прошаркам населення, а й на стимулювання навчання й перепідготовки працівників, створенні нових робочих місць, у тому числі й за рахунок малого підприємництва та самозайнятості.

Стратегія підтримки розвитку народногосподарського комплексу в умовах глобалізації за рахунок впровадження положень ефективної ДРП повинна враховувати регіональні особливості України. Традиційно чинна регіональна спеціалізація України виглядає дещо недосконалою, оскільки не враховує можливості розвитку тих чи інших галузей економіки, продукція яких раніше не користувалася попитом або її виробництво мало від'ємну рентабельність. Розглянемо можливості неоліберальної теорії з погляду регуляторної політики в таких розвинутих українських сферах виробництва, як енергетика та сільське господарство.

У законодавчому полі України діють регуляторні акти, що безпосередньо впливають на розвиток енергетики, наприклад, призводять до підвищення рентабельності і розвитку виробництву (наприклад, виробництво сонячної електроенергії за «зеленим» тарифом [534]) або зменшують його виробництво чи призводять до перерозподілу ринку (виробничих потужностей) виробництва сонячної електроенергії [535].

Державна регуляторна політика у сфері енергетики повинна визначатися особливостями структури виробництва і розподілу енергії, а саме природно монопольній діяльності з транспортування і у сфері діяльності принципово можливій конкуренції – виробництві енергії.

Відповідним повинен бути і підхід до її регулюванню як специфічного суб'єкта господарювання, чиє монопольне положення, з одного боку, зумовлене об'єктивними економічними, технологічними особливостями виробництва, а, з іншого, – штучним змішуванням у межах чинного законодавства процесів виробництва і транспортування енергії. Відповідно, діяльність держави щодо регулювання енергетики повинна бути скерована не на боротьбу з природною монополією, а на усунення неефективної конкуренції на ринках певного типу, оскільки транспортування енергії є сфера виняткова, і з економічного погляду винятковість означає виведення окремих сфер господарювання з-під впливу суто ринкових конкурентних, механізмів саморегулювання.

Установлення природно монопольного режиму в окремому секторі економіки неможливо представити без яких-небудь економічних і юридичних підстав. Юридичні підстави та принципи використання правового режиму транспортування електричної енергії через мережі вимагають окремого позначення їх в законному акті з урахуванням обмежень, що накладаються функціями природної монополії.

Як бачимо, у таких важливих сферах економічно-господарського комплексу України, як енергетика та сільське господарство, теорія неолібералізму вже доводить свою ефективність і може бути поширена на інші галузі.

Взаємодія держави і ринку має довгу історію, яка йде з моменту виникнення такого поняття, як «розподіл праці» та можливості окремого індивідуума обирати собі певне заняття та виробляти відповідний продукт. Ця взаємодія набирала різних форм, що являли собою комбінацію можливостей та обмежень, властивих протилежним видам ведення господарства – централізованому державному управлінню та вільному ринку.

Розвиток економіки методами нерегульованого ринку забезпечує нестабільну економічну рівновагу, тоді як жорстка централізована ДРП взагалі не забезпечує цієї рівноваги. У такому випадку держава повинна виступати гравцем, який допомагає ринку самоорганізовуватися, запроваджуючи на ньому відповідні механізми через державні регуляторні впливи. Кожен із цих механізмів має свою сферу застосування і повинен відповідати інтересам держави, суб'єктів господарювання та громадян. Причому влада і бізнес ефективно взаємодіють та розвиваються тільки тоді, коли ДРП набуває ринкових, конкурентних ознак і перетворюється на певний адміністративно-виробничий процес розроблення і запровадження загальних макроекономічних «ринкових правил».

5.2. Моделі ефективного впровадження на державному, регіональному та місцевому рівнях принципів державної регуляторної політики

Умовами ефективного впровадження на регіональному та місцевому рівнях сучасних моделей регуляторної політики має на меті вдосконалення публічного управління. За свою історію людство виробило всього три принципово різні механізми управління через вплив на людей.

Перший – це ієрархія, організація, де основний засіб впливу – відносини «влади – підпорядкування», тиск на людину згори, за допомогою примусу, контролю над розподілом матеріальних благ тощо.

Другий – культура, тобто цінності, соціальні норми, настанови, шаблони поведінки, ритуали, що продукуються та визнаються суспільством, організацією, групою. Культура змушує людину поводитися так, а не інакше.

Третій – це ринок, тобто мережа рівноправних відносин по горизонталі, заснованих на купівлі-продажу продукції й послуг, на відносинах власності, на рівновазі інтересів продавця й покупця [536].

У сучасних українських умовах найбільш поширеним є перший тип управління, що ми наслідували від радянської системи, а саме ієрархічний (командно-адміністративний). Саме за таким принципом побудовано й сучасну модель державної влади в Україні. У той же час робляться спроби адаптувати сучасні доробки в сфері управління до українських реалій і перетворити вітчизняну модель державного управління на таку, що логічно поєднує в собі елементи всіх трьох механізмів, досягаючи при цьому синергетичного ефекту.

У нашій країні дуже багато уваги надається розробленню теоретико-методологічних підходів до управління вищою ланкою управління (стратегічний рівень). У той же час доволі мало уваги надається застосуванню нових підходів в управлінні до нижньої та середньої ланки управління, на рівні яких ухвалюються оперативні та тактичні рішення. Саме проблематиці застосування класичної теорії управління та її доповнення при роботі з нормативно-правовими актами, що мають регуляторну дію, і присвячено цей підрозділ.

На сьогодні класична теорія управління змінює свій вигляд і поступово розширюється на кілька напрямів – менеджмент організацій, публічний менеджмент (державне управління), мережний менеджмент тощо, кожен із яких має як спільні риси з батьківською теорією, так і властивий тільки їм функціонал.

Повертаючись до викладення основного матеріалу, слід розуміти, що ієрархічна організація, культура, ринок – явища складні. Це не просто «інструменти управління». У живих, реальних господарських і соціальних системах усі вони майже завжди співіснують. Ідеться лише про те, якому напрямку віддається пріоритет, на що робиться головна ставка. Це й визначає сутність, вигляд економічної організації суспільства.

Нині, однак, у системі управління відбуваються радикальні перетворення. Ці перетворення невіддільні від перетворень усього суспільства. Їх потреба викликана тим, що адміністративно-командна система, ідеологія, яка лежить у її основі, зайшли в очевидне протиріччя з вимогами розвитку продуктивних сил і забезпечення прав людини. В умовах науково-технічної революції нова технологія й організація виробництва виводить передові країни на такий принциповий рівень задоволення економічних потреб окремих особистостей, що це вже – матеріальна база для досягнення реальної економічної волі в житті більшості людей. Це реальна технічна можливість дати людям у масових масштабах прийнятні умови існування – матеріальні й соціальні.

Водночас щоб такий стрибок зробити, потрібно, як свідчить досвід багатьох країн, мати адекватну цьому систему управління і культуру, що здатні забезпечити продуктивність, ефективність, динамічність, адаптивність виробництва до різноманітних вимог споживачів, постачальників, винахідників тощо. Тільки ринок як засіб управління економікою за своєю природою має такий потенціал. Ієрархія, організація – це раціональний засіб внесення стабільності, регламентованості в господарську й іншу діяльність. До того ж ринку й ієрархії відповідають різні культури, майже полярно протилежні по своїй суті.

Ринок, як продукт правової держави й господарської реальності, повинен стати головним «механізмом управління» (точніше, навіть самоврядування) на рівні суспільного виробництва в цілому. Саме він повинен визначати сутність господарського укладу нового суспільства, його зовнішнє середовище. Сьогодні товарно-грошові відносини прагнуть здобувати головну роль у формуванні суспільної думки та культурі, і суспільство повинно обмежувати цей процес у, насамперед, духовних сферах: освіті, культурі, науці, охороні здоров'я тощо. Оскільки роль суспільної думки не безмежна, то головну роль у збереженні певних культурних положень та соціально-економічної рівності повинна взяти на себе держава.

Ієрархія не повинна відмирати чи руйнуватися, вона просто повинна відійти на другий план у деякі сектори економіки, що вимагають більшого контролю, а головне, переміститься нижче – на рівень конкретних організацій, де її корисна роль збережеться ще довго. Самі організації будуть адаптуватися до нового зовнішнього, почасти – внутрішнього середовища, у їх надрах бюрократичні, механістичні структури й системи управління будуть усе більш замінюватися гнучкими, дебюрократизованими структурами й системами.

Якщо розглядати і державу, і бізнес з погляду систем управління, то вони будуть являти собою структуровані взаємопов'язані системи, а державна регуляторна політика реалізує в цих системах завдання оптимального управління – досягнення бажаного стану системи через знання розвитку об'єкта регулювання як відповідь на певні зовнішні чи внутрішні збудження (регуляторні впливи) [537].

Розглянемо ж тепер процес ухвалення органами державної влади та органами місцевого самоврядування нормативно-правових актів, що носять регуляторний характер з погляду теорії управління.

Підготовка регуляторних актів та оцінка їх регуляторного впливу, як вже неодноразово згадувалося, є обов'язковою для МОВВ та ОМС, як це визначено в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

У цьому Законі та підзаконних актах, що ухвалені на його виконання, чітко описано процедури розроблення, ухвалення, оприлюднення, упровадження та відстеження результативності нормативно-правових актів, скерованих на регулювання відносин між державою та бізнес-структурами для досягнення поставлених перед ними цілей. Для держави такою метою буде поліпшення свого соціально-економічного стану із збереженням чи поліпшенням соціальної рівності в суспільстві, а для бізнес-структур – поліпшення своїх економічних показників (збільшення прибутку).

Процес ухвалення нормативно-правового акта, скерованого на запровадження певних елементів державної регуляторної політики, буде являти собою, згідно з теорією управління, взаємодію суб'єкта й об'єкта регулювання.

Під час процесу такої взаємодії об'єкт і суб'єкт управління будуть постійно мінятися місцями, оскільки буде відбуватися ітераційне взаємопогодження інтересів держави та бізнесу (кількість ітерацій у цьому разі буде визначатися не тільки складністю питання, але й кількістю ланок ланцюга, що беруть участь в погодженні та ухваленні потрібного рішення).

Однак, у цьому разі до класичної схеми управління буде внесено певні корективи – оскільки не тільки держава впливає на бізнес, але й бізнес, через певні механізми, може впливати на ухвалення владою тих чи інших рішень. Такими механізмами можуть бути, наприклад:

- пряме лобіювання інтересів через подачу НПА, направлених на стимулювання розвитку бізнесу, при посередництві самоврядних бізнес-структур;
- непряме лобіювання шляхом «стимулювання» законотворців до ухвалення певних НПА незаконними чи напівзаконними методами;
- формування суспільної думки про потребу зміни чинного законодавства, що регулює бізнес та ринкове середовище.

Розглянемо тепер організацію, що планує видати НПА. Будь-яка організація являє собою систему взаємодіючих і взаємозалежних підсистем, що мають спільну мету й утворюють спільний простір управління. У більшості

випадків кожна організація отримує зовнішні ресурси і виготовляє (реалізує) власні товари (послуги) для цього зовнішнього середовища.

Управління організацією виступає у вигляді процесу здійснення визначеного типу взаємопов'язаних дій щодо формування і використання ресурсів організації для досягнення нею своїх цілей, тобто, фактично управління організацією є проєктом щодо досягнення поставленої мети. Оскільки будь-яку управлінську процедуру в органі державної влади чи органі місцевого самоврядування (проходження документа, виконання певного функціонального обов'язку державним службовцем чи процес надання певної державної (публічної) послуги) можна подати у вигляді проєкту, то й до процесу ухвалення регуляторного акта можна повною мірою застосовувати положення проєктного менеджменту.

Це дає змогу контролювати хід виконання і завершення проєктів у визначений термін, не перевищуючи запланованих витрат бюджетних коштів та залишаючись на високому технічному рівні.

Відповідно до класичної теорії управління, що застосовується в менеджменті, існує велика кількість процесів управління в організації. Однак усі ці процеси можна розподілити на кілька груп (виконуваних функцій управління), для яких характерним є наявність однорідних видів діяльності [538]:

1. Планування, що полягає у виборі цілей і плану дій для їх досягнення (визначення мети регулювання і формування основних положень НПА).

2. Функція організації, за допомогою якої здійснюється розподіл завдань між окремими підрозділами або працівниками і встановлення взаємодії між ними (хто розробляє НПА та відповідає за його ухвалення).

3. Мотивування виконавців до здійснення запланованих дій і досягнення поставлених цілей (стимулювання до виконання завдання у визначені терміни).

4. Контроль, що полягає в зіставленні реально досягнутих результатів з тими, які було заплановано (чи вчасно проведено всі дії щодо процедури ухвалення НПА, якщо є відставання – то в чому причини цього відставання і що слід зробити для ліквідації цього відставання).

Класичну схему взаємовідносин функцій управління показано на рис. 5.2. З рисунка видно, що рух від функції планування до функції контролю можливий тільки після виконання організаційної функції та мотивування виконавців. Причому, після виконання кожної з функцій може відбуватися координація попередньо визначених дій.

На нашу думку, така схема потребує доповнення і розширення при розробленні, ухваленні та відстеженні результативності НПА органами публічної влади.

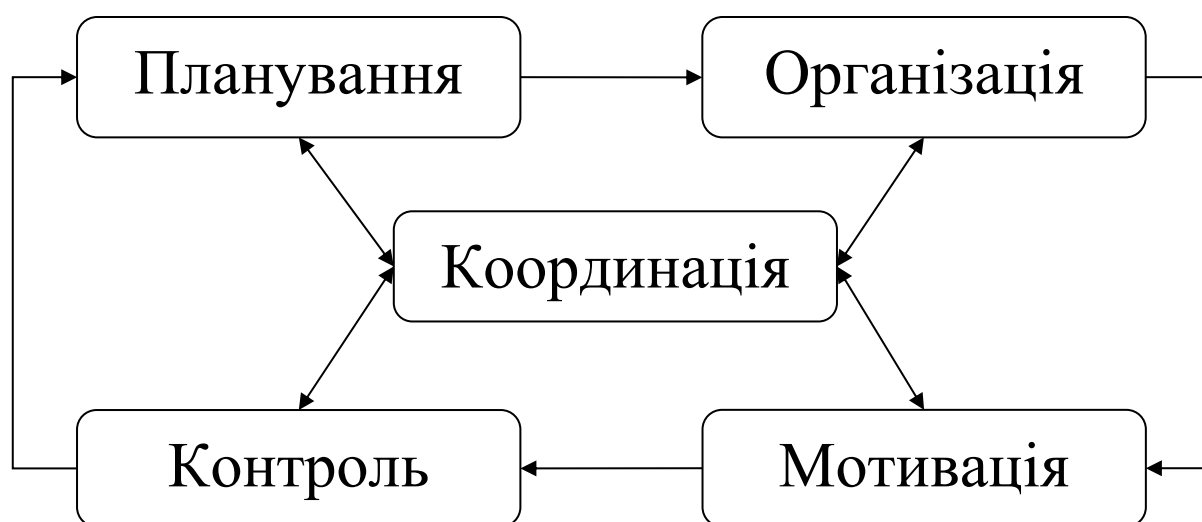


Рис. 5.2. Класична схема функцій управління за М. Месконом
[побудовано автором].

Основними її відмінностями від класичної є:

- перетворення функцій управління на етапи проєкту;
- збільшена кількість етапів (функцій) управління;
- зміна пріоритетності етапу координації;
- перегляд взаємовідносин між етапами (на кожному етапі передбачена дія виконання, суміщена з функцією координації).

Розглянемо запропоновану схему більш детально (рис. 5.3).

1. На етапі планування відбувається:

- вибір цілей регулювання;

- формування основних положень НПА;
- визначається термін, до якого потрібно ухвалити НПА відповідним органом тощо.

Цей етап можна охарактеризувати питанням «Для чого нам це потрібно?»

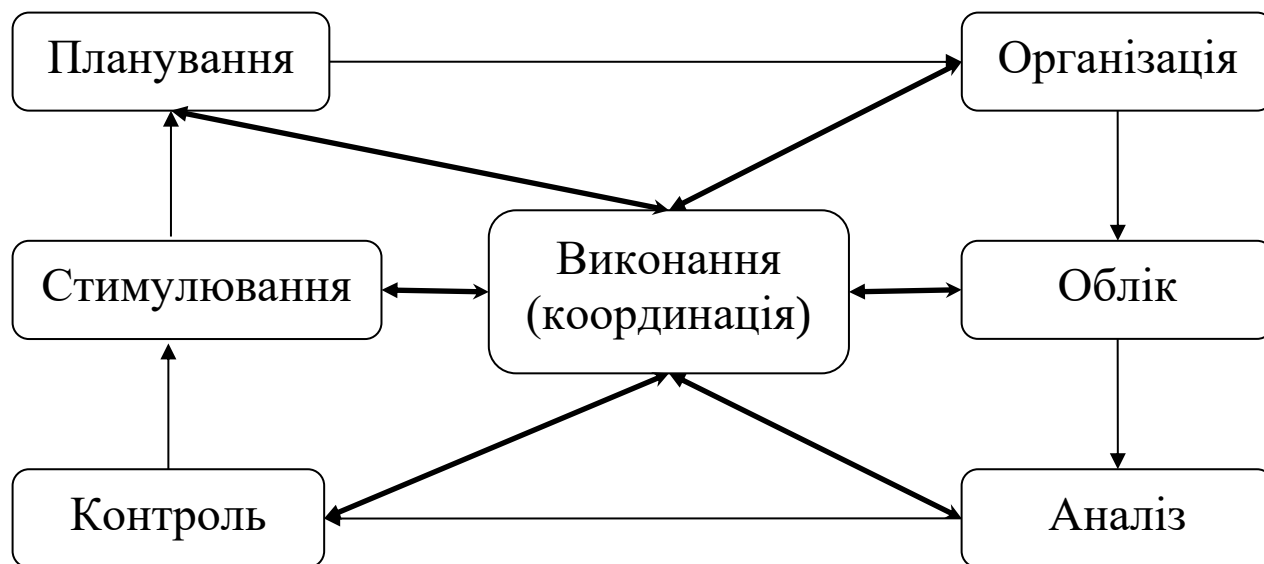


Рис. 5.3. Доповнена схема функцій управління [власна розробка автора].

2. На організаційному етапі процес розроблення та ухвалення НПА розбивається на етапи і перетворюється на проект, у якому визначаються:

- потрібні ресурси (людські, матеріальні);
- комплекс додаткових нормативних документів (закони, підзаконні акти), якими слід керуватися при розробленні НПА;
- установлюються цілі та терміни проміжних етапів;
- визначається підпорядкованість, відповідальність, сфери компетенції, прав, обов'язків і т.п. виконавців.

Цей етап відповідає на запитання «Хто буде працювати?» і «Яким чином?»

3. На етапі обліку проводиться розроблення або використання вже готових форм і методів обліку показників досягнення поставленої мети. У загальному випадку облік можна визначити як отримання, реєстрацію, нагромадження,

оброблення й надання інформації про реальні інформаційні процеси, що проходять під час виконання проєкту (розроблення регуляторних дій).

Етап відповідає на питання «Де ми зараз знаходимося?»

4. На етапі аналізу відбувається:

- вивчення підсумків виконання планів на основі облікових даних;
- визначення чинників, що впливають на виконання;
- перевірка наявності резервів, що можна спрямувати на досягнення поставленої мети (пришвидшення, поліпшення якості тощо);
- вивчення тенденцій розвитку проєкту (імовірність досягнення мети раніше чи пізніше) тощо.

Аналіз може виконуватися різними фахівцями залежно від складності й рівня аналізованого об'єкта або процесу. Аналіз результатів проміжних етапів можуть виконувати фахівці або керівництво структурних підрозділів, а на рівні всього проєкту – керівництво організації разом з керівництвом структурних підрозділів та залученими фахівцями (робоча група).

На цьому етапі задається найбільша кількість питань, наприклад, «Чи виконується графік розроблення?», «Чи є резерви для пришвидшення роботи?», «Чи можемо ми передати частину резервів на інший проєкт», «Хто винуватець затримки виконання», «Які дії потрібно виконати та які ресурси задіяти для повернення на заплановану траєкторію виконання проєкту» тощо.

5. Контрольний етап передбачає контроль за:

- виконанням планів;
- витратою матеріальних ресурсів;
- використанням фінансових засобів тощо.

Такий контроль відбувається на основі облікових даних з урахуванням аналізу та можливих шляхів виходу із позаштатних ситуацій (якщо вони виникли). Цей етап відповідає на запитання «Хто винуватець?» та визначає конкретні кроки дальшої роботи. Ця функція найчастіше здійснюється керівництвом організації або робочої групи.

6. Етап стимулювання (мотиваційна функція) припускає розроблення й застосування різних методів стимулювання праці фахівців робочої групи, відповідальних за розроблення проєкту. Стимулювання може бути фінансовим і психологічним, позитивним та негативним.

7. Етап виконання (координації). Слід зазначити, що на відміну від класичної схеми, де координація відбувалася постійно, але не обов'язково, у нашій схемі передбачається постійне узгодження етапів виконання кожної функції. Постійна координація дає нам змогу не тільки вчасно відслідковувати всі позитивні чи негативні впливи в проєкті, але й реагувати на них у реальному часі. Це стало можливим, у тому числі, і через розвиток сучасних інформаційних технологій та їх поступове впровадження в діяльність органів державної влади. При виникненні певних негативних збурень (недотримання графіків, відсутність певного виду ресурсів тощо) ми можемо швидко змінити хід проєкту, використовуючи системи підтримки ухвалення рішень або застосовуючи сценарний підхід.

Доопрацювавши класичну модель управління та доповнивши її новими етапами, ми отримали, на нашу думку, можливість застосовувати окремі положення класичної теорії управління та елементів проєктного менеджменту до процесу ухвалення нормативно правового акта, що має регуляторний характер, і в цілому, для формування державної регуляторної політики. Це дає змогу в майбутньому перейти до наступного етапу й застосувати до всього описаного процесу принципи системного підходу, композиції та декомпозиції з метою запровадження систем підтримки ухвалення рішень не тільки під час підготовки аналізу регуляторного впливу, але й при підготовці самого НПА та під час відстеження його результативності після ухвалення.

Такий підхід дозволить поліпшити якість ухвалених законів, постанов, рішень центральних та місцевих органів законодавчої та виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. А це, своєю чергою, повинно простимулювати розвиток тих сфер господарської діяльності, на які направлено відповідні НПА і дозволить:

- забезпечити соціально-економічну справедливість у суспільстві та зменшити соціальну напруженість;
- поліпшити конкурентоздатність вітчизняних провідних галузей економіки і створити нові конкурентні галузі;
- поліпшити інвестиційний клімат у нашій країні і зменшити негативний вплив кризових явищ на економіку;
- наповнити дохідну частину бюджету та зменшити видаткову частину через стимулювання самозайнятості населення в малому бізнесі.

Після проведення виборів-2014 та формування нового складу Верховної Ради України VIII скликання, 20 листопада 2014 року представниками п'яти партій, що пройшли в український парламент, було підписано Коаліційну угоду [539]. Цією Угодою передбачено проведення реформ, націлених на досягнення європейської якості життя громадян України, подолання бідності, розбудову конкурентоспроможної економіки, сталого розвитку суспільства, встановлення сприятливих умов для ведення бізнесу, зниження безробіття та створення нових робочих місць, здобуття енергонезалежності, розвиток громадянського суспільства та гарантування свободи слова, боротьбу з корупцією та відновлення правосуддя, розвиток освіти і науки, культури та духовності.

Розділ IX «Регуляторна політика, розвиток підприємництва та забезпечення умов конкуренції» цієї Коаліційної угоди повністю присвячено питанню дерегуляції економіки, забезпеченню сприятливого бізнес-середовища, у тому числі для розвитку малого і середнього бізнесу, та залучення додаткових інвестицій. «Віссю», навколо якої побудовано цей розділ, є декларування переходу від адміністративного контролю до підтримки бізнесу.

Ця Коаліційна угода стала складовою Програми діяльності Уряду, тому на виконання задекларованих у ній принципів, до Верховної Ради України було подано 17 законопроектів, направлених на реформування чинних механізмів державного управління. Серед них є й такі, що направлені на формування прогресивної державної регуляторної політики, основними завданнями якої стане дерегуляція, створення умов для запровадження електронного урядування,

поліпшення рівня надання публічних адміністративних послуг, зменшення податкового навантаження та створення прозорих процедур ведення бізнесу тощо.

Таким чином, ухвалення цих законопроектів та створення на їх основі нової системи державного управління дасть змогу ефективно управляти державою та забезпечити сталий соціально-економічний розвиток.

Після виборів-2019 та формування нового складу Верховної Ради України IX-ого скликання з монобільшістю партії «Слуга народу» як основу соціально-економічного розвитку було взяту програму цієї партії [540]. Із заходів, що мають відношення до формування та реалізації державної регуляторної політики, з цієї програми можна віднести:

- переведення максимально можливої кількості державних послуг в онлайн, запровадження процедури електронного відкриття та закриття бізнесу;
- децентралізація та демонополізація держзакупівель;
- ухвалення законів, необхідних для виконання Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС, гармонізації вітчизняного та європейського законодавства;
- створення Національної економічної стратегії;
- проведення демонополізації ключових галузей, реформування Антимонопольного комітету в незалежний і ефективний;
- проведення аудиту державних функцій і, відповідно, скорочення державних органів;
- позбавлення Державної фіскальної служби правоохоронної функції, залишивши тільки сервіс, переведення всіх податкових та митних процедур у цифровий формат;
- забезпечення захисту міноритарних акціонерів і корпоративної прозорості;
- скорочення кількості процедур у будівництві та відведенні землі;
- впровадження державної програми підтримки інновацій, цільова прозора підтримка галузей, що здатні стати локомотивом розвитку економіки.

І вже в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженої постановою Верховної Ради України у жовтні 2019 року [541], ці декларації отримали цифрові індикатори, за якими можна відслідковувати реалізацію заходів. У таблиці 5.1 подані основні з них, що стосуються регулювання напрямків соціально-економічного розвитку нашої держави інструментами та засобами державної регуляторної політики.

Як ми зазначали в попередньому розділі, Верховна Рада України з моменту свого обрання вже зробила достатню кількість кроків і ухвалила ряд Законів України на виконання програм Уряду. А п'ять з восьми раніше перелічених завдань містять в собі показники удосконалення процесів надання адміністративних послуг і підвищення їх якості. На нашу думку, деякі проблеми у цій сфері можна вирішити, застосовуючи механізми, інструменти та методи державної регуляторної політики, у тому числі поєднуючи їх із запропонованими нами підходами до спільного формування політик на основі стратегічних документів.

На наш погляд, для швидкого зростання економіки, подолання негативних явищ у бізнес-середовищі та поліпшення якості управлінських рішень потрібно застосовувати принципи та підходи нових управлінських концепцій у всіх галузях та сферах державного управління [542].

Далі пропонуємо розглянути альтернативні моделі використання механізмів дерегуляції та формування державної регуляторної політики у різних сферах та на різних рівнях державного управління.

Дерегуляція у сфері вищої освіти

У сфері вищої освіти з метою адаптації стратегії розвитку системи вищої освіти як до макроекономічних, так і до регіональних умов функціонування ЗВО. Проблематиці застосування регуляторних інструментів у галузі освіти, у тому числі й на законодавчому рівні, присвячено декілька статей, наприклад, [543; 544].

Таблиця 5.1

Ключові індикатори регуляторної діяльності КМУ (2019)

№ з/п	Міністерство	Ціль	Індикатори досяжності
1.	Міністерство фінансів	Ціль 6.2. Платники податків менше податкове навантаження та значно менше часу витрачають на їх адміністрування	- Зменшення витрат та часу платників податків на податкове адміністрування - Зниження загального податкового навантаження - Зменшення перерозподілу ВВП через зведений бюджет і загалом через державний сектор - Зменшення кількості судових справ у податкових спорах - Підвищення рейтингу України в Doing Business за показником “Оподаткування» до 25 за результатами 2024 року
		Ціль 6.3. Добросесні експортери та імпортери України та громадяни мають прозорі, прості та передбачувані правила митного контролю та оформлення, захищені економічні інтереси	- Зниження грошових та часових витрат для добросесного бізнесу на проходження митних процедур не менше ніж на 5% щороку - Недопущення митних зловживань та викривлення конкуренції
2.	Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства	Ціль 7.2. Українські споживачі отримують безпечні товари та послуги	Зменшення випадків завданої шкоди споживачам від неякісних товарів та послуг до 50 на 1 млн. споживачів
		Ціль 7.5. Громадяни не переплачують за послуги та товари, що придбаває в їх інтересах держава	Підвищення ефективності публічних закупівель на 20%
		Ціль 7.6. Український експортер отримує кращі умови для роботи за рахунок зменшення бар’єрів для експорту українських товарів та послуг	- Збільшення експорту в 2 рази - Зменшення рівня ввізних мит (у тому числі інструментів торгового захисту) для топ-100 товарних ліній на топ-20 ринках експорту на 10% - Скорочення витрат часу на оформлення експорту для експортерів з 66 годин у 2018 році до 24 годин у 2024 році

3.	Міністерство розвитку громад та територій	Ціль 10.1. Українці живуть у комфортних містах та села	• Усунення усіх грубих порушень у сфері містобудівної діяльності
4.	Міністерство цифрової трансформації	Ціль 14.1. Українцям доступні всі публічні послуги онлайн	• 100% державних послуг доступні онлайн • 60% українців користуються онлайн-послугами • Високий рівень задоволеності українців від користування онлайн-послугами
5.	Європейська та євроатлантична інтеграція	Ціль 17.1. Україна відповідає критеріям членства в Європейському Союзі	• Максимальне наближення до усіх економічних критеріїв, яким мають відповідати країни-кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії) • Україна приєдналася до спільного економічного, енергетичного, цифрового, правового та культурного простору ЄС

Систем ліцензування освітніх послуг та акредитації спеціальностей, за якими навчають фахівців у ЗВО, в останні роки було перебудовано в напрямку підвищення якості освітньої діяльності вишів та якості вищої освіти випускників. Так, зокрема, було внесено зміни та доповнення до «Положення про акредитацію ВНЗ і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах» [545], уведено в дію нову редакцію «Ліцензійних умов надання освітніх послуг у сфері вищої освіти», з'явилися уточнені версії зразків документів МОН України, що надаються при ліцензуванні та акредитації і мають статус нормативних, тобто обов'язкових для виконання.

Однак на сьогодні існує потреба перегляду цих документів з метою децентралізації державного управління та підвищення «прозорості» управлінських рішень через спрощення процедур ліцензування та акредитації, передачі певних регуляторних повноважень МОН України громадським самоврядним організаціям, підвищення автономності ЗВО тощо. Це можна зробити на основі тих принципів, використання яких передбачається при запровадженні концепції «Good Governance», яку ми докладно розглядали у третьому розділі як один з можливих чинників впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики.

Оскільки метою нашого дослідження є можливість застосування сучасних парадигм державного управління при формуванні державної регуляторної політики, у тому числі й щодо процесів та процедур управління освітньою галуззю, то можна запропонувати розробити концептуальні підходи до створення нової інноваційної моделі регуляторної політики в такому процесі, як акредитація освітньої діяльності, базисом для якої будуть виступати теоретичні положення та науково-практичні розробки «Good Governance».

Процедура акредитації освітньої діяльності складна (має дев'ять етапів) і навіть деяке її спрощення або приведення згідно із сучасними управлінськими концепціями може дати відчутний економічний та соціальний ефект.

1. Участь (**Participation**) – усі заклади вищої освіти повинні мати доступ до можливості надання освітніх послуг з певної спеціальності, а також впливати

на хід та склад самої процедури. Цей принцип не повною мірою відповідає сучасним реаліям, оскільки МОН України вимагає погодження з ним самої можливості надання певної освітньої послуги (ліцензування чи акредитації певної спеціальності) і може відмовити в проходженні процедури.

2. Влада закону (**Rule of law**) – правова система має бути справедливою і діяти однаконо для всіх. Цей принцип дуже сильно перекликається з попереднім і не завжди виконується в тому розумінні, у якому він виражається в концепції GG, оскільки МОН може на свій розсуд використовувати певні норми законодавства для різних ЗВО.

3. Прозорість (**Transparency**) – полягає в тому, що процеси та інформація однаконо доступні кожному. Цей принцип останнім часом виконується тією чи іншою мірою достатньо широко, наприклад усі накази МОН України щодо освітньої та адміністративної діяльності публікуються на сайті, де з ними може ознайомитися будь-яка зацікавлена особа. Іншим прикладом може слугувати засідання експертних рад Акредитаційної комісії України, що транслюється по відео під час свого проведення. У той же час сама процедура акредитації має кілька етапів, на яких немає прозорості в ухваленні рішень, наприклад, процедура призначення експертів.

4. Відповідальність (**Responsiveness**) – процедура акредитації потрібна для всіх зацікавлених сторін: МОН – для оцінки якості надання освітніх послуг, ЗВО – для отримання прибутку від надання освітніх послуг, суспільству (громадянам) – для отримання знань та прибутків від дальшої професійної діяльності. У той же час рівень відповідальності найвищий у ЗВО, а найнижчий – у громадян. На нашу думку, слід дещо вирівняти рівні відповідальності різних сторін, можливо через запровадження певних незалежних самоврядних організацій, що будуть виконувати незалежні функції оцінювання якості освіти або створення освітньо-професійних характеристик чи професійних компетенцій певних спеціальностей. Цьому буде також сприяти наступний принцип, а саме:

5. Орієнтація на консенсус (**Consensus orientation**) – справедливе управління постає посередником між різними інтересами для досягнення

широкого суспільного консенсусу з усіх питань і процедур (policies and procedures). Нині практично відсутня практика досягнення консенсусу між різними суб'єктами освітнього процесу. Так, наприклад, абітурієнт не може узгодити із ЗВО мінімальну вартість свого навчання, оскільки вона встановлюється згідно постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання запровадження індикативної собівартості» [546] і контролюється МОН. У такому разі вартість навчання може бути тільки більшою за індикативну. Для досягнення консенсусу між ЗВО та студентом можна запропонувати тільки оплату навчання декількома траншами (посеместрово, помісячно або за узгодженням). Крім того, найбільших нарікань викликає «неповороткість» системи управління освітньою галуззю, коли вкрай необхідні «швидкі» зміни вимагають численних погоджень і затягуються у часі на дуже великі терміни.

6. **Справедливість (Equity)** – всі суб'єкти та об'єкти управління мають рівні можливості в досягненні справедливості. І якщо раніше цей принцип виконувався не повною мірою (розподіл бюджетних коштів між ЗВО, розподілом бюджетних місць на навчання мали дуже непрозорий характер і з великою ймовірністю залежить від відношення керівництва МОН до адміністрації ЗВО), то із запровадженням формульного розподілу держбюджету між ЗВО все це відбувається відповідно до спеціальної формули на основі показників освітньої, наукової та міжнародної діяльності закладів вищої освіти [547]. Така ж сама ситуація зараз і з розподілом бюджетних місць – Кабінет Міністрів України встановлює обсяги бюджетного набору на різні спеціальності [548], а власне розподіл відбувається прозоро за чітко визначеними формулами і процедурами. У той же час слід зазначити, що введення зовнішнього незалежного оцінювання дало змогу абітурієнтам вступати на обрані спеціальності залежно від своїх оцінок, а не корупційних дій.

7. **Ефективність і результативність (Effectiveness and efficiency)** – процеси й інститути забезпечують кращі результати у використанні ресурсів. На сьогодні процедура акредитації має дуже низьку ефективність як з погляду витрат людських ресурсів, так і з погляду витрат коштів чи часу (підготовка пакету

документів, витрати на відрядження, проведення акредитаційної експертизи тощо). Спрощення процедури або використання принципів електронного урядування дасть змогу зменшити всі види витрат і забезпечить вищу ефективність і результативність процедури. Нами проводився науковий аналіз процесів ліцензування освітніх послуг та акредитації закладів вищої освіти, де ми зупинялися на проблемах зарегульованості цих процесів. Якщо раніше пакет документів на акредитацію спеціальності складався з близько 80 документів у паперовому вигляді (400-500 сторінок), то зараз всі документи подаються в електронному вигляді, а ті, що не подаються, знаходяться в Єдиній державній електронній базі з питань освіти (ЄДЕБО) [549]. Крім відкритої частини, де можна перевірити наявність правоустановчих та ліцензійних документів, існує закрита частина, в якій реєструються та зберігаються всі розпорядчі документи щодо діяльності закладів освіти різних рівнів і апарату МОН.

8. Підзвітність (**Accountability**) – процеси ухвалення рішень в уряді, приватному секторі й організаціях громадянського суспільства повинні бути підзвітними громадськості, а також іншим зацікавленим сторонам (stakeholders). Цей принцип дотично кореспондується з принципом 4), оскільки відповідальність є одним із наслідків підзвітності. На сьогодні заклади вищої освіти повністю підзвітні МОН України, у той же час МОН практично не підзвітний громадськості і ЗВО, що в окремих випадках можуть виступати його stakeholders. Точно так же ЗВО практично теж не підзвітні громадськості, хоча в кожному виші створено Наглядові Ради, однак вони виконують більше представницьку функцію, а не функцію реального нагляду та впливу на ЗВО.

Проте в останній час громадськість отримала більше можливостей впливати на заклади освіти та МОН через залучення до формування освітнього середовища. Це відбувається, в тому числі, й через застосування регуляторних норм, що зобов'язують оприлюднювати проекти нормативно-правових актів, що носять регуляторний характер, для громадського обговорення. Це, звичайно, додає відкритості в діяльності органів публічного управління, а також додає якості регуляторним актам, оскільки в їх розробці тим чи іншим чином

здійюється велика кількість людей з розвинутою експертизою в предметній галузі.

9. Стратегічне бачення (**Strategic vision**) – лідери та громадськість мають широку і довгострокову перспективу щодо людського розвитку. В Україні до 2021 року діє «Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» [550], проте в цій Стратегії серед 18 завдань тільки одне вказує на необхідність реформування системи правління освітньою галуззю, і то дотично: «розвиток взаємодії органів управління освітою та органів громадського самоврядування навчальних закладів, забезпечення об'єктивного оцінювання якості освіти».

Крім того, вказана Стратегія не має Плану заходів зі своєї реалізації, тобто носить декларативний характер. Таким чином держава нині не має стратегічного бачення розвитку державного управління освітньою галуззю, а, відповідно, не має і стратегічного бачення тих регуляторних впливів, що ведуть до мети. Отже, формування державної регуляторної політики в галузі освіти теж необхідно запроваджувати на основі наукових підходів, адже певні сфери освітньої діяльності вже дуже далеко відійшли від норм тих законів, що їх регулюють, наприклад, професійно-технічна освіта або отримання другої вищої освіти. Тому суспільству разом з державними органами слід виробити стратегічне бачення розвитку освітньої галузі і вже на його основі ухвалювати закони України або інші підзаконні акти регуляторного характеру, що будуть направляти розвиток освітньої галузі, ураховуючи при цьому як сьогоденні реалії, так і майбутні виклики або задумки.

Запропоноване нами застосування в державному регулюванні освітньої галузі принципів концепції GG (як найактуальнішою та ефективною на сьогоденні концепції державного управління) дає змогу отримати нові ефективні та результативні механізми державного управління освітньою галуззю на базі чинних, але оновлених базових технологій (процесів, процедур, інструментів тощо).

Вдосконалення процедур надання адміністративних послуг інструментами регуляторної політики.

На відміну від інших управлінських концепцій, концепцію Good Governance природно орієнтовано на взаємодію державних і громадських інститутів громадянського суспільства в процесі вироблення та реалізації спільних рішень.

Оскільки метою GG є не досягнення результату будь-якою ціною (що вже неодноразово відбувалося у вітчизняній історії), а побудова прозорого процесу реалізації політики, заснованої на широкій участі та врахуванні побажань усіх зацікавлених сторін, то адаптація положень і критеріїв GG до побудови нової моделі державної регуляторної політики дасть можливість більш ефективно управляти тими сферами суспільного та економічного життя нашої держави, на які вона буде поширюватися. Своєю чергою, ефективне управління однією сферою має стати практичним прикладом і для інших сфер державного управління, що в цілому призведе до вдосконалення всього механізму державного управління

На центральні органи виконавчої влади, їх територіальні підрозділи та органи місцевого самоврядування покладено обов'язки щодо надання адміністративних послуг у межах своєї компетенції та визначених функцій управління. Оскільки органи влади за своєю специфікою можуть мати вертикально-централізовані (органи центральної виконавчої влади та їх територіальні підрозділи) або децентралізовані (органи місцевого самоврядування) механізми державного управління, то кожен з цих органів, своєю чергою, може мати відповідні функціональну та організаційну структури.

Функціональна структура – це структура, елементами якої є підсистеми або елементи, а зв'язки між елементами – це потоки інформації, що циркулює між ними з метою виконання певних функцій. Основними функціями державного управління та провадження державної політики в цьому контексті є:

– залучення населення до участі у вирішенні питань загальнодержавного, регіонального та місцевого значення;

- володіння, використання чи управління державною або комунальною власністю;
- забезпечення комплексного соціально-економічного та культурного розвитку країни в цілому чи відповідної території, або певної галузі народногосподарського комплексу;
- надання адміністративних послуг населенню; забезпечення законності, громадської безпеки, правопорядку, охорона прав, свобод і законних інтересів громадян;
- соціальний захист населення та забезпечення зваженої соціальної політики, направленої на забезпечення справедливості та рівноправності.

Під організаційною розуміють структуру, елементами якої є колективи або окремі виконавці, а зв'язки між елементами – виробничі та інформаційні супідрядності (одночасні на різних основах підпорядкування різних суб'єктів одному й тому ж керівному суб'єкту влади) та взаємодії.

Крім того, згідно із системним підходом до організації діяльності установи чи організації, повинна також ураховуватися інформаційна складова через запровадження відповідного інформаційного забезпечення. Побудова інформаційної складової є неможливою без відповідних заходів організаційного характеру: централізації та збереження актуальної інформації, визначення головного суб'єкта, що реалізував би її та відповідав за впорядкування документно-інформаційних процесів у відповідних центральних органах виконавчої влади, їх регіональних підрозділах чи в органах місцевого самоврядування, удосконалення роботи з даними (ураховуючи технологічну та технічну складові).

Функціональна та організаційна структура, таким чином, опираються, на інформаційне забезпечення, що є єдиною ланкою між ними та цілями певної управлінської структури (рис. 5.4).

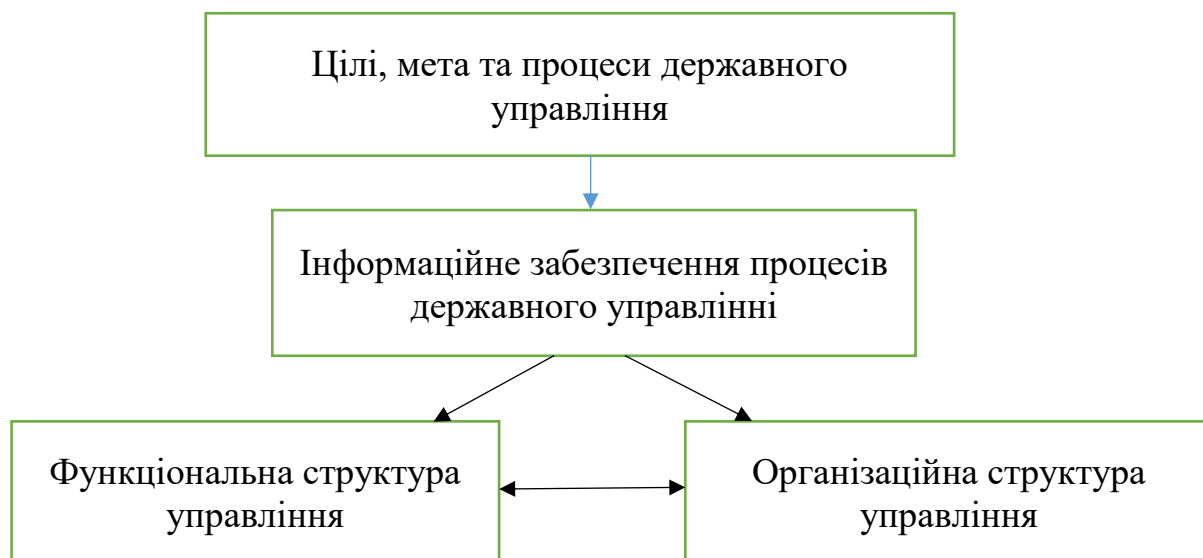


Рис. 5.4. Зв'язок структур управління з процесами державного управління [побудовано автором].

Як ми бачимо, саме функціонально-організаційна структура органів державної влади та органів місцевого самоврядування може зумовлювати ті адміністративні послуги, що вони надають користувачеві напряму або через посередників – Єдиний державний портал адміністративних послуг (ЄДПАП) [551] або багатофункціональні центри надання адміністративних послуг на регіональному та місцевому рівнях (ЦНАП). Наприклад, найкращим з міськрайонних ЦНАП неодноразово визнавався ЦНАП Луцької міської ради (Волинська область) [552].

Надання адміністративних послуг було законодавчо врегульоване тільки 2012 року Законом України «Про адміністративні послуги» [553]. Однак ньому практично не вноrmовуються питання надання адміністративних послуг в електронному вигляді. Крім того, практично ніде не розглядаються питання надання адміністративних послуг в електронному вигляді як механізмів дерегуляції економічних та адміністративних відносин.

Поняття «управлінські процеси», «адміністративні послуги» та «регламенти надання послуг» є важливими складовими регуляторної політики. Особливого значення вони набувають в межах запровадження в нашій державі принципів та механізмів електронного урядування для децентралізації влади та

дерегуляції державноуправлінських процесів. Такий підхід направлено на забезпечення істотного поліпшення умов ведення бізнесу в Україні за тими критеріями, що визначаються провідними міжнародними фінансовими та рейтинговими установами і організаціями.

Запровадження принципів електронного урядування в державну регуляторну політику дає змогу зробити державні (комунальні) адміністративні (публічні) послуги доступними та прозорими, тобто зменшити їх корупційну складову, що ефективно досягається шляхом запровадження електронних послуг [554].

Електронний спосіб надання послуги передбачає можливість для громадянина чи бізнесмена отримати потрібну інформацію, довідку, соціальну допомогу, ліцензію або дозвіл онлайн без відвідування органу влади, у будь-який зручний час за принципом 24 годин/7 днів на тиждень.

До ухвалення Закону України «Про адміністративні послуги» в сучасній вітчизняній науці не було однозначного визначення цього поняття, оскільки під будь-якою послугою мається на увазі діяльність, спрямована на задоволення певних потреб людини, то існувало кілька понять, що тим чи інших чином описували адміністративні послуги.

У наказі Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15.08.2003 р. № 149 «Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» [555] давалося визначення інформаційним та державним (адміністративним) послугам, а саме:

інформаційні та інші послуги (далі – інформаційні послуги) – це здійснення органами виконавчої влади у визначеній законом формі інформаційної діяльності з доведення інформаційної продукції в електронному вигляді до відома споживачів з метою задоволення їх інформаційних потреб у державних (адміністративних) послугах. При цьому «інші послуги» – це такі, що можуть з'явитись завдяки розвитку інформаційних технологій (застосування цифрового підпису, електронного документообігу та ін.);

державні (адміністративні) послуги – послуги, обов’язковість отримання яких установлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, створеними ними установами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів. Надання цих послуг безпосередньо пов’язане з виконанням основних функцій та завдань органом влади.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [556] давалося визначенням понять «публічна послуга», «державна послуга» та «муніципальна послуга», однак не були вказані суб’єкти звернень та суб’єкти надання послуг.

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб’єктами за рахунок державних коштів.

Державні послуги – це послуги, які надаються органами державної влади та державними підприємствами, установами й організаціями.

Муніципальні (комунальні) послуги надають органи місцевого самоврядування, комунальні підприємства, установи й організації.

З ухваленням Закону України «Про адміністративні послуги», було чітко визначено терміни «адміністративна послуга», «суб’єкт звернення» та «суб’єкт надання адміністративної послуги».

Так, під **адміністративною послугою** визначено «результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону».

Суб’єктом звернення може виступати фізична особа або юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг, а **суб’єктом надання адміністративної послуги** може виступати орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

На нашу думку, під час проведення аналізу надання адміністративних послуг та їх вплив на регуляторну політику, можна застосовувати механізми, методи та інструменти, описані в наших більш ранніх роботах. Застосування інформаційно-аналітичних систем у цьому разі може відбуватися для досягнення двох цілей:

1. установлення найбільш оптимальних процедур, регламентів та порядків надання адміністративних послуг населенню та бізнес-структурам державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування;
2. розроблення «прозорих» механізмів взаємодії органів влади між собою, коли суб'єкт звернення не обов'язково повинен знати, які додаткові довідки та перевірки проводяться для надання йому певної адміністративної послуги.

Для уточнення нормативно-правової бази та удосконалення процесів надання адміністративних послуг, у тому числі й для забезпечення виконання регуляторних принципів, Кабінетом Міністрів України було ухвалено розпорядження від 16 травня 2014 р. № 523-р «Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг» [557], яким встановлено перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, що надаються через центр надання адміністративних послуг, а також процедури їх надання. Цей же перелік є рекомендованим органам місцевого самоврядування при проведенні діяльності із забезпечення функціонування їх власних центрів надання адміністративних послуг.

Серед 52 послуг, що визначені цим розпорядженням, 36 належать до сфери регуляторної політики і направлені на спрощення таких процедур (нижче подано деякі з них):

- реєстрація юридичної чи фізичної особи – підприємця;
- надання витягів з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців;

- видача юридичним особам дублікатів оригіналів їх установчих документів та змін до них»
- державна реєстрація: права власності на нерухоме майно, інших речових прав на нерухоме майно (крім державної реєстрації іпотеки нерухомого майна);
- реєстрація декларації відповідності матеріально-технічної бази вимогам законодавства з охорони праці;
- відомча реєстрація великотоннажних та інших технологічних транспортних засобів, що не підлягають експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування;
- державна реєстрація земельної ділянки з видачею витягу з Державного земельного кадастру;
- внесення до Державного земельного кадастру відомостей (змін до них) про земельну ділянку тощо.

Таким чином, надання адміністративних послуг у звичайному режимі вже більш-менш унормовано. У той же час, надання адміністративних послуг в електронному вигляді практично не упорядковано.

У практичному сенсі запровадження надання адміністративних послуг в електронному вигляді передбачає створення для замовника послуги таких нових сервісів [554]:

- зручний та оперативний доступ до повної, актуальної, точної та достовірної інформації про послугу через мережу Інтернет;
- завантаження або заповнення онлайн електронних форм документів, потрібних для отримання послуги;
- онлайн інформування замовника про хід розгляду та результат надання послуги;
- отримання результату надання послуг в електронній формі;
- онлайн оплата за надані послуги, у разі такої потреби.

Якщо розглядати фази процесів (регламентів) надання адміністративних послуг в електронному вигляді, то можна виокремити такі [558]:

– **інформування та визначення бажань користувача** (може прочитати інформацію про послугу, дізнатися, як подати заявку на її одержання, контакти, обов’язкові умови). Інформацію може бути надано в режимі онлайн, через одержання електронної версії формуляра, відправлення документів звичайною поштою або особистий контакт. Фаза інформування може бути реалізована в формі одно- чи двонаправленої взаємодії. У першому випадку інформація публікується на порталі, у другому – передбачається інтерактивна взаємодія з установою;

– **укладання угоди** (заповнюються та відсилаються форми, досягнуті домовленості підписуються та стають контрактними зобов’язаннями). Після цього активізується адміністративний процес (регламент). Заявка на надання послуги передається з рівня фронт-офісу на рівень бек-офісу для дальшого оброблення;

– **надання та оплата послуги** (процес (регламент) виконується, результати передаються споживачу, який сплачує за надану послугу). Ця фаза є найскладнішою, адже саме тут реалізуються всі кроки та операції процесів, починаючи з простих та добре структурованих і закінчуючи погано структурованими етапами ухвалення рішення та реалізації демократичних процедур;

– **фаза після надання послуги** (після надання послуги для державної установи процес (регламент) не закінчено). На цьому етапі слід передбачити можливість оброблення заяв зі скаргами, звернень удруге. Часто потрібні певні дії для забезпечення юридичних вимог статистичного та звітного характеру про надані послуги.

Таким чином, увесь процес надання адміністративної послуги в електронному вигляді, починаючи від встановлення особи замовника та завершуючи зберіганням (архівуванням) документів справи, може бути і повинен в майбутньому бути переведеним в електронну форму з наданням такому процесу юридичної значущості та правової сили. Це можна зробити за допомогою використання засобів інформаційно-комунікаційних технологій

(систем електронного урядування) через уніфікацію, систематизацію та стандартизацію самих послуг та регламентів їх надання.

Однак сьогодні надання адміністративних послуг в електронному вигляді в загальнодержавному масштабі не має цих властивостей – не затверджено (на законодавчому рівні) вичерпний перелік видів адміністративних послуг, який би був обов’язковим не тільки для органів державної влади, але й для органів місцевого самоврядування; відсутні єдині інформаційні технологічні картки надання адміністративних послуг; існують різні підходи в різних органах влади до структури адміністративних послуг. Так, наприклад, в одних органах влади слідує принципам укрупнення адміністративних послуг, формуючи з кількох послуг одну результативну, а в інших, навпаки, іде подрібнення однієї адміністративної послуги на кілька інших.

Тому запровадження процесів надання адміністративних послуг виключно в електронному вигляді дасть змогу поліпшити регуляторний клімат у країні, поліпшить інформування всіх зацікавлених сторін щодо відкриття та ведення бізнесу, а також дозволить представникам громадянського суспільства брати участь у боротьбі з корупцією.

Науково-практичні розробки фахівців з державного управління, спрямовані на децентралізацію та дерегуляцію владних відношень, сучасна державна політика із запровадження електронного урядування, чинні та перспективні нормативно-правові акти щодо формування та реалізації державної регуляторної політики спрямовано на тривалу, копітку роботу щодо формування прогресивного соціально-економічного розвитку нашої держави.

Хоча отримання адміністративних послуг регулюється окремим спеціальним законом, однак цей Закон України окремо не регулює надання адміністративних послуг в електронному вигляді. Тому органи влади, що їх надають, за власною ініціативою або за ініціативою активістів, переводять їх отримання в електронну форму.

Найбільш відомими є кілька порталів, на яких можна отримати ці послуги:

– Єдиний державний портал адміністративних послуг, на якому сьогодні можна отримати 76 онлайн послуг, які згруповано за 13 тематиками для громадян та 12 тематиками для бізнесу. Крім того, існує перехід на більш як 1000 адміністративних послуг, що надаються іншими органами публічної влади всією територією України.

– iGov – портал державних послуг, діяльність якого ґрунтується на волонтерських засадах, проте перебуває він з 2008 року на балансі Дніпропетровської ОДА. На сьогодні бізнес може отримати адміністративні послуги в таких категоріях:

- ліцензії – 240 послуг;
- зовнішньоекономічна діяльність – 3 послуги;
- реєстраційні дані – 167 послуг;
- будівництво, нерухомість, земля – 75 послуг;
- геологія – 14 послуг;
- довкілля – 40 послуг;
- електронний суд – 8 послуг;
- культура, мистецтво, релігія – 23 послуги;
- медицина – 27 послуг.

Розвиток сучасних інформаційних технологій свідчить, що найбільш витребуваними стають адміністративні послуги, які їх можна отримати в електронному вигляді, у тому числі й за принципом екстериторіальності [559] (незалежно від місця проживання отримувача адміністративної послуги).

Електронні ресурси та сервіси як інструменти підвищення ефективності державної регуляторної політики

Ще однією моделлю ефективного запровадження принципів державної регуляторної політики може розглядатися запровадження електронних ресурсів і сервісів як інструментів підвищення ефективності публічного управління. Потреба запровадження в діяльність органів публічної влади механізмів, інструментів та елементів електронного урядування ні в кого не викликає

сумнівів, і Україна вже має позитивні приклади використання інформаційних технологій, наприклад, у сфері державних закупівель (система ProZorro). У цих умовах органи державного управління та органи місцевого самоврядування повинні робити стратегічні інвестиції в ІКТ. В іншому разі вони виявляться недостатньо готовими до нових моделей взаємодії з громадянами та бізнесом, стануть заручниками старих, нестійких в довгостроковій перспективі моделей управління.

Повільне запровадження технологічних інновацій підвищує ризик невиконання завдань та унеможлиблює досягнення цілей державними установами, їх витрати збільшуються, неефективність зростає, вони все більше стають структурами, що не відповідають викликам часу. Це повною мірою стосується і такої сфери державного управління, як формування, реалізація та моніторинг державної регуляторної політики.

Попри те, що впровадженню інформаційно-комунікаційних технологій та принципів електронного урядування в діяльність органів публічної влади присвячено досить багато досліджень, їх застосуванню для формування, впровадження та моніторингу державної регуляторної політики до цього часу надавалося не так багато уваги. Певні напрацювання проводилися нами раніше, проте вони стосуються лише окремих напрямків державної регуляторної політики і їх уже було розглянуто в попередніх розділах.

Ураховуючи вдосконалення інформаційно-комунікаційних процесів, орієнтованих на поліпшення якості публічного управління, ці процеси стають одними із основних функціональних наповнень діяльності органів публічної влади. Головною вимогою з боку громадян та бізнесу до держави є прозорість (некорупційність) та ефективність політик, що регулюють діяльність громадян чи бізнесу в тій чи іншій сфері економіки чи господарства. Якщо ж розглядати застосування ІКТ та електронного урядування для цілей державної регуляторної політики, то тут можна виокремити кілька переваг, що будуть стосуватися як бізнесу, так і громадян. Сюди можна віднести:

- підвищення інформованості суб'єктів господарювання щодо можливих напрямків регулювання;
- участь суб'єктів господарювання у формуванні, впровадженні та моніторингу державної регуляторної політики;
- підвищення інформованості суб'єктів господарювання щодо діяльності інших суб'єктів господарювання;
- поліпшення бізнес-клімату та зменшення втрат суб'єктів господарювання на відкриття та ведення бізнесу через запровадження швидких та якісних регуляторних процедур;
- підвищення ефективності ведення бізнесу через справедливий доступ до державних та місцевих фінансів через надання органам публічної влади товарів і послуг, що потрібні їм для проведення своєї власної діяльності;
- зменшення фінансових та часових втрат суб'єктів господарювання при отриманні адміністративних послуг («електронний кабінет», «єдине вікно») тощо.

На сьогодні в Україні доволі багато часу займає спілкування посадових осіб комерційних підприємств та організацій з державними службовцями (рис. 5.5). Взаємодія з посадовими особами – це відсоток управлінського часу, що витрачається за окремо взятий тиждень на виконання вимог за урядовими постановами (щодо податків, митного контролю, трудового законодавства, ліцензування та реєстрації).

Як видно з графіка, в Україні та Польщі значення цього показника досягає майже 20%, в той час як у Грузії – близько 1%, а в Угорщині – 11%.

Для зменшення цього показника, на нашу думку, саме й доцільно використовувати електронні сервіси та ресурси.

Управлінський час на взаємодію з посадовими особами (% від управлінського часу) ?

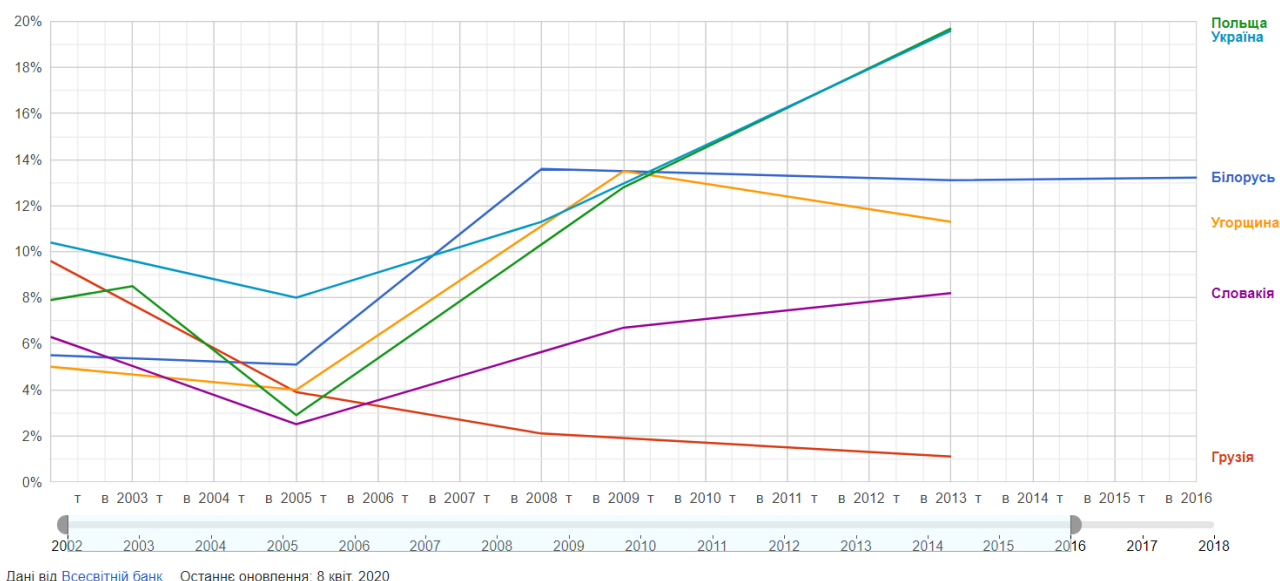


Рис. 5.5. Кількість управлінського часу взаємодії з посадовими особами [560].

Далі розглянемо можливість застосування електронних ресурсів та сервісів як інструментів підвищення ефективності державної регуляторної політики.

Також вже неодноразово згадувана необхідність запровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в державне управління, призвела до появи концепції «держава у смартфоні». Першим кроком на цьому шляху стало створення Міністерства цифрової трансформації [561]. Положення про Міністерство було затверджене відповідною постановою КМУ [562] і в ньому передбачалося виконання ряду заходів, що стосуються розвитку регуляторного середовища та спрощення процесів формування та реалізації державної регуляторної політики. Так, серед завдань Міністерства визначено:

- розвиток національних електронних інформаційних ресурсів, електронної комерції та бізнесу;
- удосконалення у сфері надання електронних та адміністративних послуг;
- розробка пропозицій щодо визначення основних напрямів розвитку системи надання електронних та адміністративних послуг, здійснення заходів з її реформування;
- формування та ведення Реєстру адміністративних послуг;

– здійснення моніторингу якості надання електронних та адміністративних послуг.

Цим Міністерством у співпраці з декількома іншими було розроблено концепцію «держава у смартфоні» (сайт «Державні послуги онлайн» [563] і створено відповідне програмне забезпечення у вигляді додатку «Дія» [564]). На сьогодні в додатку та на сайті діють офіційні електронні версії водійських посвідчень та студентського квитка, в майбутньому плануються також паспорт громадянина України та паспорт громадянина України для виїзду за кордон.

Що ж стосується дерегуляції та спрощення процедур ведення господарської діяльності, то тут планується запуск порталу «Дія.Бізнес» [565], який вже працює в тестовому режимі, проте його функціональне наповнення поки що не працює. У майбутньому на цій платформі планується надавати всі адміністративні та супутні послуги, пов'язані з веденням бізнесу, як це й передбачається у програмі діяльності Кабінету Міністрів України.

На вже раніше згаданому порталі «Дія.Бізнес» на сьогодні доступні такі онлайн-сервіси:

– Зареєструвати бізнес	– Захист інтелектуальної
– Обрати систему оподаткування	власності
– Оформити документи	– Нерухомість
– Ліцензії	– Публічні закупівлі
– Будівництво для підприємця	– Протидія корупції
– Транспорт для підприємця	– Захист бізнесу
– Санітарно-епідеміологічна	– Закрити бізнес

сфера

- Доступ до електромереж
- Доступ до водних ресурсів
- Пожежна безпека
- Судочинство
- Платежі до бюджету

Розглянемо тепер ці переваги з погляду запровадження сучасних інформаційних технологій та концепції електронного урядування саме при формуванні, упровадженні та моніторингу державної регуляторної політики.

Ці переваги повинні відповідати принципам державної регуляторної політики, що прописані в статті 4. «Принципи державної регуляторної політики» Закону України від 11.09.2003 № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон).

1. Підвищення інформованості суб'єктів господарювання щодо можливих напрямків регулювання

Ця перевага відповідає принципу *«передбачуваність»* державної регуляторної політики, а саме: послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проєктів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їх діяльності.

Потребу оприлюднення регуляторних рішень та планів їх підготовки прописано в статті 7 «Планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів» Закону: «Регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки ними проєктів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року, якщо інше не встановлено законом.

План діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів повинен містити визначення видів і назв проєктів, цілей їх ухвалення, строків підготовки проєктів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проєктів регуляторних актів.

Затверджені плани діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів, а також зміни до них оприлюднюються у спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону, не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження....»

І якщо раніше для цього слід було отримувати відповідь через звернення до регуляторних органів, то використання електронних ресурсів, наприклад, сайтів відповідних регуляторних органів, дозволяє суб'єктам господарської діяльності швидко отримати доступ до планів діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів. Так, наприклад, на сайті Херсонської міської ради існує підрозділ «Регуляторна діяльність», де ці плани розміщуються, починаючи з 2012 року. Там же розміщуються Плани відстеження регуляторних актів з цього ж року.

2. Участь суб'єктів господарювання у формуванні, впровадженні та моніторингу державної регуляторної політики

Ця перевага відповідає принципу ДРП *«прозорість та врахування громадської думки»* – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення ухвалених регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

У статті 9. «Оприлюднення проєктів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій» Закону закріплюється, що:

«Кожен проєкт регуляторного акта оприлюднюється з метою отримання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.

Про оприлюднення проєкту регуляторного акта з метою отримання зауважень і пропозицій розробник цього проєкту повідомляє в спосіб, передбачений статтею 13 цього Закону.

Строк, упродовж якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження та пропозиції, установлюється розробником проєкту регуляторного акта і не може бути меншим ніж один місяць та більшим ніж три

місяці від дня оприлюднення проєкту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу.

Усі зауваження і пропозиції щодо проєкту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, отримані впродовж установленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проєкту. За результатами цього розгляду розробник проєкту регуляторного акта повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Оприлюднення проєкту регуляторного акта з метою отримання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проєкту регуляторного акта».

Таким чином, під час обговорення проєктів регуляторних актів можуть бути задіяними всі сили експертного середовища, суб'єктів підприємницької діяльності, громадян чи їхніх об'єднань, що працюють у сфері відповідного регулювання або для яких ця сфера має суттєвий вплив. Це можуть бути різні форми обговорення, у тому числі й громадські слухання. Наприклад, у м. Херсон громадські слухання проводилися щодо таких НПА «Про затвердження Правил приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення міста Херсона» або «Про встановлення вартості проїзду в міському пасажирському транспорті м. Херсона». За результатами громадських слухань було внесено обґрунтовані зміни до «Положення про розрахунок і порядок використання плати за оренду об'єктів комунальної власності міської територіальної громади».

Загалом на сайті Херсонської міської ради проєкти регуляторних актів оприлюднюються, починаючи з 2009 року, для деяких з них також оприлюднено базові обстеження середовища регулювання до запровадження регуляторного акту, аналіз регуляторного впливу на нього, результати обговорення, звіти про проведення громадських слухань тощо. Усього таким чином оприлюднено проєкти 69 нормативно-правових актів, що регулюють дуже багато сфер економічної діяльності та життєдіяльності міста.

3. Підвищення інформованості суб'єктів господарювання щодо діяльності інших суб'єктів господарювання

Ця перевага відповідає принципу *«прозорість та врахування громадської думки»*, що розглядався раніше, проте її реалізація відбувається за рахунок запровадження зовсім інших механізмів та інструментів, пов'язаних з використанням сучасних інформаційних технологій, насамперед, таких електронних ресурсів як електронні (інформаційні) реєстри.

Так, наприклад, використання такого електронного ресурсу як Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР) [566] дозволяє отримати відповідно до статті 11 Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань» [567] велику кількість інформації про суб'єкта підприємницької діяльності, уключаючи історію його реєстрацій (для фізичних осіб-підприємців), види діяльності за класифікатором видів економічної діяльності, статус СПД (чинний чи знятий з реєстрації), адресу реєстрації, контактні телефони тощо. Це дає змогу підприємцям отримувати або попередньо перевіряти своїх контрагентів.

Усього ж на сьогодні в Україні діє близько 80 відкритих електронних реєстрів та інформаційних баз даних [568], що охоплюють більшість сфер господарської та економічної діяльності, а також судової сфери, земельних відносин, судноплавства тощо.

4. Поліпшення бізнес-клімату та зменшення втрат суб'єктів господарювання на відкриття та ведення бізнесу через запровадження швидких та якісних регуляторних процедур

Ця перевага відповідає принципу ДРП *«адекватність»* – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні наявної проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятих

альтернатив. Сюди можна віднести, наприклад, процедури отримання ліцензій на ведення окремих видів господарської діяльності. Розглянемо докладніше.

У березні 2015 року на зміну Закону України «Про ліцензування окремих видів господарської діяльності» прийшов новий нормативний акт, що майже не відрізняється назвою, але в той же час кардинальним чином змінив процедуру ліцензування [569]. Однією із змін, що викликала багато запитань, був перехід до ліцензування в електронному вигляді і отримання ліцензії на паперовому носії тільки за запитом, а потім, на початку 2017 року, і зовсім скасування бланків ліцензій у друкованому вигляді.

Згідно з новим законом, ліцензія – це запис у ЄДР про рішення органу ліцензування з приводу наявності в підприємства права на провадження певного виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню. Крім того, у цьому нормативно-правовому акті зазначено, що моментом видачі ліцензії є внесення запису до ЄДР про право на його здійснення.

2019 року Кабінет Міністрів затвердив ініційований та розроблений Мінекономрозвитку Порядок, що визначає механізм внесення до Єдиного державного реєстру суб'єктів господарювання (ЄДР) інформації про ліцензії та дозвільні документи, що видаються відповідними органами влади [570]. Це дозволить інтегрувати в Єдиний державний реєстр інформацію з десятків реєстрів різних органів влади і значно спростить пошук інформації та відомостей про суб'єктів господарювання та їх діяльність як для органів державної влади, наприклад при наданні адміністративних послуг, а також споживачам при укладанні з ними юридичних договорів. Ухвалення та імплементація Порядку є одним із завершальних етапів переведення ліцензійних та дозвільних процедур з паперової в електронну форму [571].

Таким чином, запровадження процедури отримання ліцензії в електронному вигляді має докінчений вигляд – від подання документів на отримання ліцензії в електронному вигляді (завіреної за допомогою електронних довірчих послуг, що

прийшли на зміну електронному цифровому підпису [572]) через оброблення цих документів засобами електронного документообігу і включення запису про право ведення тієї чи іншої господарської діяльності до ЄДР, що теж діє тільки в електронному вигляді.

5. Підвищення ефективності ведення бізнесу через справедливий доступ до державних та місцевих фінансів через надання органам публічної влади товарів і послуг, що потрібні їм для проведення своєї власної діяльності

Ця перевага відповідає принципу ДРП «ефективність» – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально потрібних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Перше, що спадає на думку, це вже згаданий сайт «ProZorro» [573] – офіційний портал оприлюднення інформації про публічні закупівлі України.

Згідно з Законом України «Про публічні закупівлі» [574] портал prozorro.gov.ua є відкритим ресурсом, який пропонує доступ до всієї інформації з центральної бази даних про електронні тендерні торги, що були оголошені з 31 липня 2016 року.

Державні організації-замовники оприлюднюють тендерні оголошення (а учасники аукціону беруть участь у торгах) за допомогою модуля електронного аукціону, доступ до якого вони отримують, зареєструвавшись на авторизованих електронних майданчиках. Модуль аукціону відповідає за те, щоб інформація потрапляла до центральної бази даних та оприлюднювалася на порталі та всіх інших майданчиках одночасно.

Дані Єдиної системи електронних закупівель є дозволеними для їх дальшого вільного використання та поширення.

Система «ProZorro» дає не тільки можливість отримати прибуток від продажу товарів і послуг державним організаціям, органам місцевого самоврядування, а

також підприємствам, установам та організаціям, що створені цими структурами, але й мають такі функції, що безпосередньо чи опосередковано регулюють відносини між суб'єктами господарювання:

- будь-яка особа, представник ЗМІ чи органів контролю, може бути віртуально присутньою на аукціоні закупівлі;
- система завжди зберігає історію редагувань та дає можливість подивитись видалені документи;
- процес вибору переможця зрозумілий та публічний, будь-який учасник торгів у режимі онлайн може подивитись, які компанії брали участь та подати скаргу;
- система надає повний доступ до комерційних пропозицій усіх учасників та ходу торгів;
- у систему викладається повна інформація про товар, послугу або роботи переможця, включно з укладеним договором;
- мінімальний пакет довідок при подачі пропозиції;
- відомості з відкритих державних реєстрів замовник зобов'язаний перевіряти самостійно;
- немає витрат на логістику та час, пов'язаних із підготовкою та доставкою паперів, поїздкою та присутністю при розкритті;

З моменту запровадження порталу «ProZorro» у дію, у системі публічних закупівель ProZorro зафіксовано понад 3 мільйони тендерів, а сума зекономлених коштів для держави сягнула позначки 76 мільярдів гривень [575]. Ця система «на повну» використовує всі можливості сучасних інформаційних технологій, адже одночасно може «моніторити» в режимі онлайн 2,26 млн закупівель, а загальний бюджет закупівель, оголошених у системі за весь час її існування вже на початок 2019 року складає 2,16 трлн гривень [576].

Таким чином, суб'єкти господарювання змогли заробити, понад 2 трлн грн за конкурентними процедурами, отже, запровадження електронної системи онлайн закупівель повністю відповідає принципам ДРП.

У майбутньому держава передбачає й надалі удосконалювати нормативно-правове забезпечення та процедури електронних закупівель. Так, пропонується знизити поріг для обов'язкового проведення закупівель через Prozorro з 200 тисяч гривень до 50 тисяч гривень або ввести електронну систему захисту від демпінгу, яка буде автоматично показувати ціни, що «аномально» відрізняються від більшості масиву пропозицій. Це зробить процеси закупівель не тільки більш прозорими і відповідальними, але й такими, що більше відповідають духу та принципам державної регуляторної політики.

6. Зменшення фінансових та часових втрат суб'єктів господарювання при отриманні адміністративних послуг («електронний кабінет», «єдине вікно»)

Ця перевага відповідає принципу ДРП «доцільність» – обґрунтована потреба державного регулювання господарських відносин з метою вирішення наявної проблеми. Цією проблемою є значні часові, людські та фінансові витрати суб'єктів господарювання на отримання адміністративних послуг, таких, наприклад, як здача звіту в податкову, розмитнення імпортованих товарів або отримання ліцензій (про які вже згадувалося раніше).

Також цікавим є запровадження на Єдиному державному порталі відкритих даних такого набору як «Перелік регуляторних актів із зазначенням дати набрання чинності, строку проведення базового, повторного та періодичного відстеження їх результативності та інформації про місце їх оприлюднення» [577]. На цьому електронному ресурсі регуляторні органи систематизують регуляторні акти та оприлюднюють інформацію про здійснення регуляторної діяльності відповідно до статті 5 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері

господарської діяльності». Перелік видів інформації в назві набору даних стосується щонайменше трьох різних видів документів, які пов’язані зі здійсненням регуляторної діяльності:

- регуляторні акти;
- нормативно-правові акти, якими затверджені регуляторні акти;
- звіти про відстеження результативності регуляторних актів.

Державною регуляторною службою України за участі громадськості розроблені Рекомендації щодо оприлюднення переліку в формі відкритих даних [578]. Головною метою впровадження рекомендацій щодо оприлюднення наборів регуляторних відкритих даних є ефективний обмін інформацією про регуляторну діяльність між розпорядниками та користувачами даних. Рекомендації дають регуляторним органам прості та зрозумілі інструкції щодо оприлюднення наборів на Єдиному державному веб-порталі відкритих даних, розробникам – гнучку модель для обміну даними та створення програмного забезпечення. Переваги для розпорядників (регуляторних органів) та користувачів (об’єктів регулювання, розробників програмного забезпечення тощо) подано в табл. 5.2

Таблиця 5.2

Переваги запровадження Переліку регуляторних актів

Розпорядники	Користувачі
– роз’яснення нормативно-правової бази; – інструкції щодо підготовки, оприлюднення та оновлення набору; – шаблон таблиці та структуру; інструкції щодо оформлення паспорту набору	– можливість автоматизованої обробки наборів (поєднання та порівняння даних різних розпорядників, імпорт даних у інформаційні системи); – модель даних для розробки програмного забезпечення та обміну даними

Створення такого Переліку показує важливість оприлюднення регуляторними органами інформації про свою діяльність у форматі відкритих даних.

Як бачимо, електронні ресурси та сервіси є дієвими інструментами, що дозволяють регуляторним органам формувати, упроваджувати та проводити моніторинг державної регуляторної політики в різних сферах економіки більш ефективно і з меншими витратами. До того ж це відбувається в повній відповідності з принципами державної регуляторної політики, які визначено в профільному Законі.

Що ж до суб'єктів господарювання, то використання електронних ресурсів та сервісів зменшує не тільки їх витрати часу і коштів, але й суттєво зменшує корупційну складову ведення бізнесу і поліпшує його прозорість.

5.3. Рекомендації органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо управління процесами реалізації державної регуляторної політики

Провівши дослідження процесів формування державної регуляторної політики можна сказати, що існуюча нормативно-правова база, розроблені механізми та інструменти її реалізації дають можливість впроваджувати державну регуляторну політику на різних рівнях державного управління та у різних сферах соціально-економічного комплексу держави. Проте існує нагальна необхідність удосконалення і регуляторного законодавства, і механізмів формування ДРП. У цьому підрозділі нами буде запропоновані рекомендації органам державної влади та органам місцевого самоврядування щодо управління процесами реалізації державної регуляторної політики.

Почнемо з удосконалення організаційно-правового механізму державного управління регуляторної діяльності органів публічної влади. На сьогодні організаційно-правовий механізм розроблення, ухвалення, реалізації та моніторинг

нормативно-правових актів регуляторного характеру та усунення порушень при їх впровадженні дуже складний і заплутаний. Нами запропоновано вдосконалити цей механізм (як етап процесу формування та реалізації державної регуляторної політики) [579]. Його представлено у вигляді схеми (рис. 5.6), де суцільними стрілками показано прямі зв'язки, пунктирними – зворотні, штрих-пунктирними рамками зроблено виокремлення блоків управлінських дій.

У цьому механізмі ми виокремлюємо три блоки управлінських дій:

1. планування розроблення регуляторного акта;
2. підготовка та ухвалення рішення щодо регуляторного акта;
3. моніторинг та перегляд регуляторного акта.

До блоку першого блоку – блоку планування належать процеси прогнозування необхідних регуляторних дій, підготовка та оприлюднення планів підготовки регуляторних актів відповідними органами, а також дії, скеровані на оцінку потреби проведення перегляду НПА чи усунення порушень принципів ПРП (потреба зміни чинних регуляторних норм), а також визнання регуляторного акта таким, що втратив чинність.

Другий блок – підготовка та ухвалення рішення щодо регуляторного акта – є найбільшим, і включає в себе, власне, процедуру розроблення та погодження нормативно-правового акта. Ця процедура передбачає кілька підетапів, деякі з них можуть іти паралельно, а деякі – мають функціональну залежність один від одного та можуть виконуватися в кілька ітерацій:

- Підготовка НПА;
- Підготовка АРВ до нього;
- Оприлюднення проєкту НПА та АРВ;
- Збирання зауважень та пропозицій від зацікавлених сторін;
- Погодження проєкту з ДРС;
- Проведення базового оцінювання;
- Набуття НПА чинності та запровадження регуляторних норм у дію.

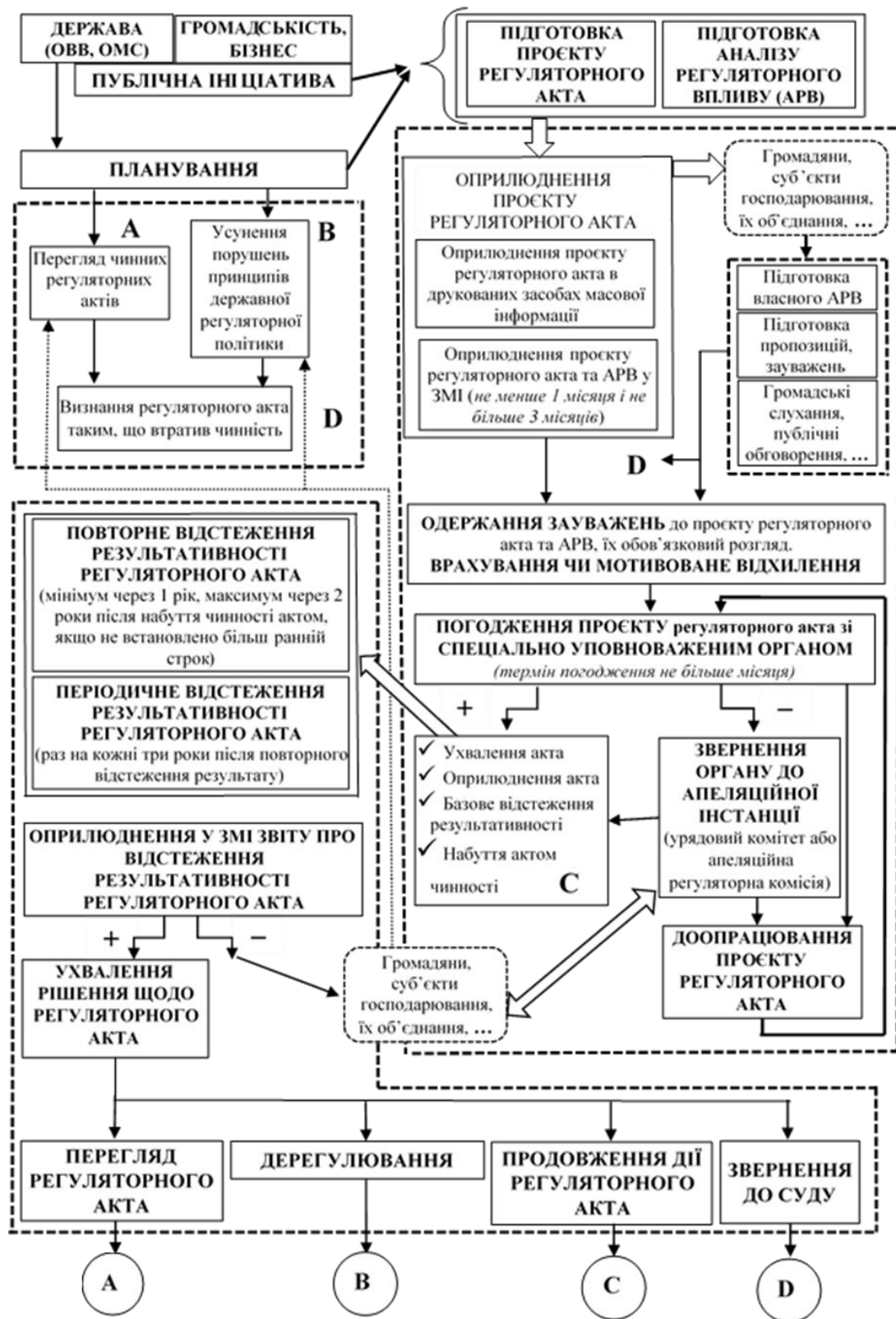


Рис. 5.6. Схема вдосконаленого організаційно-правового механізму формування, ухвалення та відстеження результативності регуляторного акта [власна розробка автора].

Докладніше застосування системного підходу при розробці та реалізації нормативно-правових актів регуляторного характеру ми розглядали в четвертому розділі.

У цьому блоці нами запропоновано додати можливість досудового оскарження норм проекту регуляторного акту на етапі його фінального розгляду за поданням громадян, представників бізнесу або їх об'єднань. Такий підхід доволі часто використовується при формуванні та реалізації державної регуляторної політики в Сполучених Штатах Америки і є альтернативою перегляду або скасування норм регуляторного акту одразу після його прийняття. За допомогою цієї процедури досягається певна економія державних коштів на формування та реалізацію державної регуляторної політики, адже відсутнім стає не тільки витрати суб'єктів регуляторної політики (регуляторних органів) на етапі запровадження регулювання, але й відсутніми стають втрати об'єктів регуляторної політики (інших органів публічної влади, суб'єктів підприємницької діяльності та громадян) від цих регуляторних рішень.

До третього блоку належать заходи, що проводяться після впровадження регуляторного акту в дію – моніторинг дії та перегляд регуляторного акта, – і мають на меті відслідковування його результативності та ухвалення рішення про дальшу долю цього регуляторного акта. До підетапів цього блоку входять:

- Повторне відстеження результативності НПА;
- Періодичне відстеження результативності НПА (при його попередній пролонгації або довготерміновості в дії);
- Оприлюднення звіту про результативність НПА;
- Ухвалення рішення про перегляд НПА, усунення порушень (дерегуляція) або пролонгацію його дії.

У кожному блоці пропонується залучати громадськість та бізнес-структури до процесів здійснення регуляторної діяльності. У першому блоці це ініціатива щодо розроблення НПА; у другому – підготовка альтернативних проектів НПА та

відповідних АРВ, участь у громадських слуханнях та обговореннях, звернення до апеляційної інстанції, звернення до суду; у третьому – участь у процесі відстеження результативності та надання відповідних пропозицій.

Повертаючись до міжнародного досвіду формування та реалізації державної регуляторної політики в якості рекомендацій для органів публічної влади нами вдосконалено процедуру імплементації зарубіжного досвіду запровадження регуляторної політики в Україні (рис. 5.7).

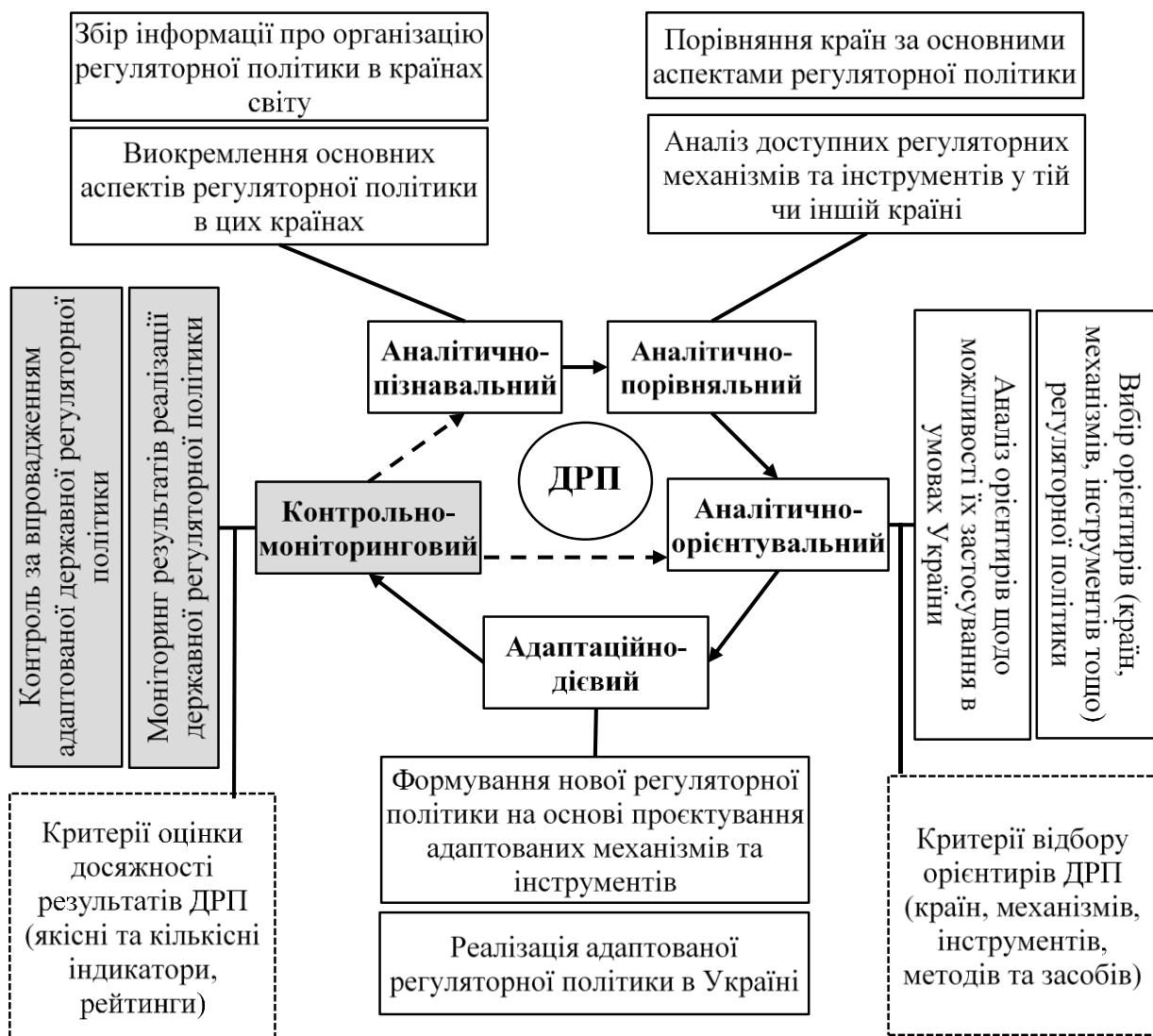


Рис. 5.7. Удосконалена схема імплементації зарубіжного досвіду регуляторної політики [власна розробка автора].

На сьогодні можна виокремити наступні етапи імплементації зарубіжного досвіду:

- Аналітично-пізнавальний, що включає в себе збір інформації про організацію регуляторної політики в країнах світу та виокремлення її основних аспектів;
- Аналітично-порівняльний, що включає у себе порівняння країн за основними аспектами регуляторної політики та аналіз доступних регуляторних механізмів та інструментів у тій чи іншій країні;
- Аналітично-орієнтувальний – вибір орієнтирів (країн, механізмів, інструментів, методів, засобів тощо) регуляторної політики та їх аналіз щодо можливості їх застосування в умовах України;
- Адаптаційно-дієвий, що включає в себе формування нової регуляторної політики на основі проектування адаптованих механізмів та інструментів та впровадження адаптованої регуляторної політики в умовах вітчизняних реалій.

На відміну від процедур, що діють зараз, нами додано етап контролю і моніторингу за впровадженням та результативністю державної регуляторної політики,

Контрольно-моніторинговий етап включає в себе контроль за впровадженням нової (адаптованої) державної регуляторної політики, сформованої на основі зарубіжного досвіду, а також моніторинг результатів, що досягаються регуляторними діями (адаптованими механізмами та інструментами).

Також запропоновано два альтернативні шляхи вдосконалення ДРП (показані пунктирними стрілками):

- створення циклічного переходу на перший етап (проведення нового повного аналізу зарубіжного досвіду;
- швидкий перехід третій етап (етап аналізу політики).

Це дає змогу поліпшити результативність державної регуляторної політики як за рахунок урахування кращих досягнень зарубіжного досвіду (перший варіант

– ефективно і точно, але довго), так і за скороченою процедурою на основі чинної регуляторної політики та попереднього аналізу зарубіжного досвіду (другий варіант – ефективно, менш точно, але набагато швидше). У кожному конкретному випадку суб'єкт формування регуляторної політики може обирати свою процедуру.

Наступна рекомендація буде стосуватися удосконалення державної регуляторної системи у сфері оподаткування.

Оскільки сучасна система оподаткування України зберігає низку суттєвих системних недоліків, то нами запропоновано змінювати регуляторну політику у цій сфері виходячи з аналізу її найголовніших проблем, а саме: нестабільності податкового законодавства; високого податкового навантаження; складних та непрозорих процесів адміністрування податків, нерівномірного податкового навантаження на бізнес в різних галузях економічного простору або, навіть, для підприємств різних масштабів у рамках однієї галузі, відсутність довгострокової передбаченої акцизної політики тощо. Одним із суттєвих наслідків такого стану є високий рівень «тіньової» економіки та, відповідно, зменшення доходів бюджетів усіх рівнів і криміналізація економіки.

Найбільш складною є система адміністрування податків, що характеризується:

- низькою якістю консультативно-роз'яснювальної роботи;
- проблемою в поверненні платникам надміру сплачених коштів;
- відсутністю достатньої кількості електронних сервісів для платників податків, технічно недосконалим програмним забезпеченням;
- складністю адміністрування податків та їх декларуванням;
- низькою якістю доказової бази та актів перевірок, негативною статистикою розгляду адміністративних скарг на користь платників податків;
- збільшенням обсягу податкового боргу та його списання боржникам як безнадійного.

З початку 2000-их ситуація з адмініструванням загальнодержавних та місцевих податків і зборів суттєво покращилася, адже їх кількість зменшилася зі 140 до 23 (2012 р.), а потім з 23 до 9 (2014 р.) і стала нижче середньоєвропейської (рис. 5.8). Проте складність їх адміністрування, велика кількість перевірок та запутаність законодавства не дають змоги українському бізнесу почувати себе вільним.

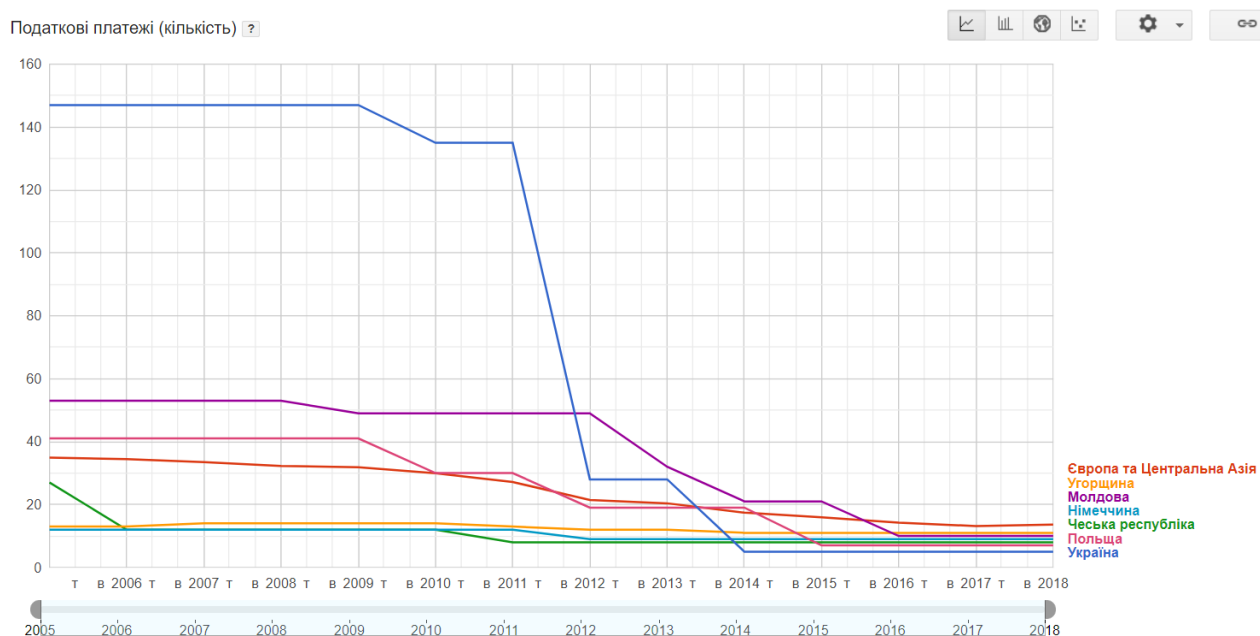


Рис. 5.8. Динаміка кількості податків у розрізі європейських країн [547]

Тому, як основні стратегічні напрямки розвитку державної податкової політики, з погляду державної регуляторної політики можна виокремити такі:

- скорочення можливостей щодо мінімізації та ухилення від оподаткування, через, наприклад, визначення регуляторних механізмів трансфертного ціноутворення. При цьому слід дуже виважено підходити до формування індикативних цін на продукцію та видко реагувати на всі зміни у світовій кон'юктурі;

- розроблення методів оцінки ефективності податкової політики (на сьогодні головним індикатором є кількість зібраних податків і зборів, а необхідно

запроваджувати комплексні критерії, що включали б у себе і інноваційність, і зменшення часу на адміністрування, і оцінку бізнесом цих процесів;

– розвиток національної податкової системи та регуляторних механізмів податкового законодавства з урахуванням світових та панєвропейських глобалізаційних тенденцій як загальноекономічних, так і в сфері оподаткування.

Попри те, забезпечення ефективності та стабільності функціонування механізмів податкової системи, забезпечення стабільного рівня надходжень податкових доходів до бюджетної системи в середньостроковій і довгостроковій перспективі залишається одним з основних завдань, адже соціально-розподільчу функцію держави ніхто не відміняв. Тому слід вибудовувати стратегічні підходи до формування та реалізації регуляторної політики з метою стимулювання розвитку економіки та прогнозованості умов цього розвитку.

Саме тому нами пропонується нова схема формування та реалізації державної регуляторної політики в сфері оподаткування для врахування інтересів держави (за доходами бюджетів) та суб'єктів підприємницької діяльності (за розвитком бізнесу) (рис. 5.9).

У цій схемі формування дієвої та ефективної ДРП забезпечує для держави отримання доходів (наповнення державного бюджету) з метою виконання державних функцій і забезпечення конкурентоспроможності країни на світових ринках. При цьому через ДРП зберігається керованість економікою країни.

Для господарюючих суб'єктів реалізація дієвої та ефективної ДРП дає змогу отримання доходів і прибутку з метою дальшого розвитку СПД, забезпечує конкурентоспроможність СПД на ринку, у тому числі й міжнародному. При цьому зберігається прогнозованість регуляторних дій держави по відношенню до СПД через завчасне інформування про новації в регуляторній політиці та залученні СПД до її формування та реалізації.

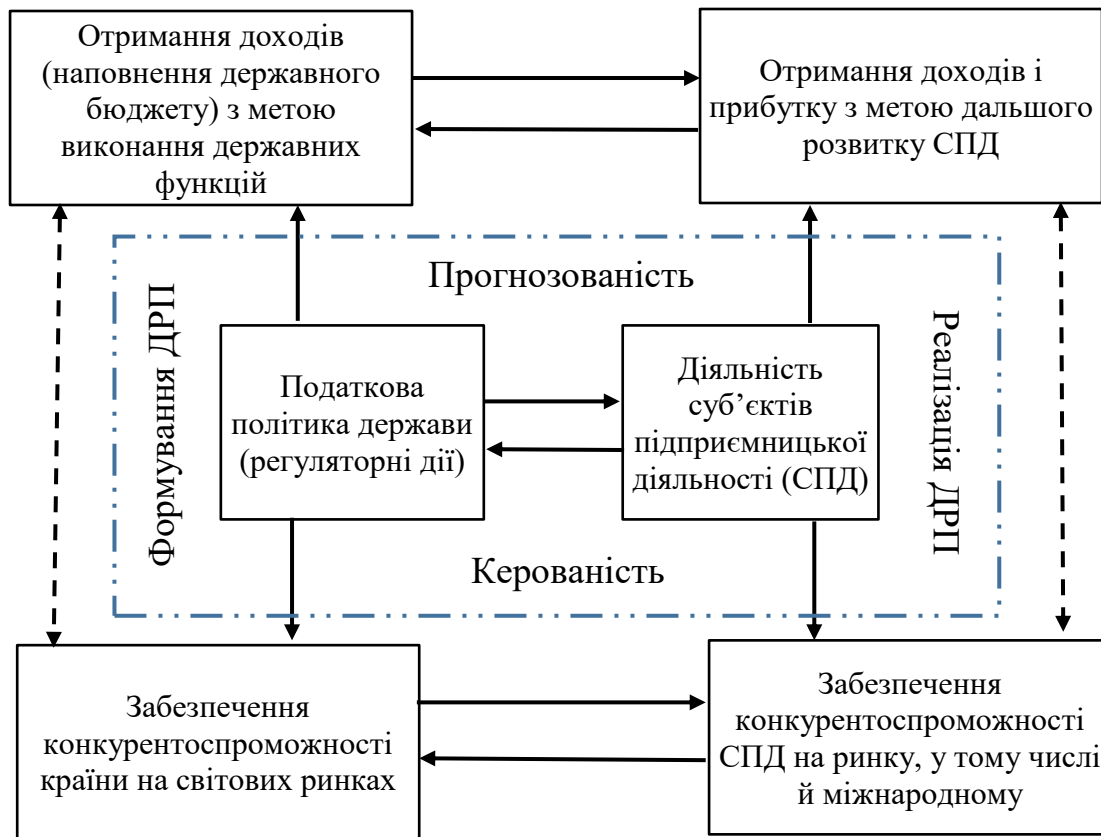


Рис. 5.9. Формування ДРП (механізми податкової політики) та її реалізація державою і суб'єктами підприємницької діяльності [власна розробка автора].

Таким чином, ми плавно переходимо до рекомендацій, що стосуються підвищенню досконалості регуляторного законодавства та його оцінки міжнародними структурами та представниками вітчизняного бізнесу.

На нашу думку, при реформуванні взаємодії «влада – бізнес» саме в сфері формування та реалізації державної регуляторної політики потрібно розв'язати низку завдань:

- запровадити глибокі структурні реформи публічного управління, враховуючи зміну адміністративно-територіального устрою та децентралізацію. При цьому не можна забувати про необхідність збереження та вдосконалення міжвідомчої та міжсекторальної взаємодії, що можна легко реалізувати засобами сучасних інформаційних технологій;

- територіальна децентралізація управлінських потоків та підвищення значущості органів місцевого самоврядування, насамперед, об'єднаних територіальних громад поставить задачу передачі їм відповідних регуляторних повноважень;

- запровадити системний діалог між представниками органів державної влади центрального рівня (що виступають суб'єктами формування регуляторної політики) з представниками регіональних та місцевих органів самоврядування та представниками бізнесу (що виступають об'єктами реалізації регуляторної політики) на початкових стадіях розроблення будь-якого регуляторного рішення та впродовж усього його життєвого циклу;

- підвищити відкритість і прозорість процедур ухвалення рішень за участі громадськості, у тому числі за рахунок поліпшення матеріальних, організаційних та технічних можливостей громадських організацій як експертного середовища, що представляють інтереси різних верств громадянського суспільства;

- запровадити процедури ухвалення рішень і посилення дії консультаційних механізмів (громадські обговорення, слухання, круглі столи із залученням експертів тощо).

Дерегуляція є однією із ключових економічних реформ, що спрямована на створення сприятливого бізнес-клімату. Вагомий вплив дерегуляція має на підприємницьку діяльність, щодо якої вона розглядається з позиції зменшення негативних впливів державного регулювання підприємницької діяльності через механізми регламентації за відповідними напрямками на основі усунення регуляторних бар'єрів у розвитку підприємництва.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 615-р [580], затверджено оновлений План заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, який встановлює низку завдань щодо поліпшення та спрощення регуляторного середовища у таких стратегічних сферах як аграрна галузь,

будівництво, нафтогазова галузь та надрокористування, електроенергетика, інформаційні технології та телекомунікації, харчова галузь.

До нового Плану дерегуляції увійшли і ті актуальні завдання, які не були остаточно вирішені раніше. Загалом План налічує 11 розділів, що складаються з 112 завдань, реалізація яких мала відбутися впродовж 2016-2017 років. Нові пункти плану віддзеркалюють найгостріші проблеми, що найбільше заважають розвитку бізнесу та створенню сприятливого бізнес-клімату. Документ мав на меті вирішення проблем у сферах надання адміністративних послуг, державного нагляду (контролю), у телекомунікаціях, аграрній, будівельній сферах та ін. Основні його заходи, що стосуються формування регуляторної політики та дерегуляції, наведено в додатку В.

Крім заходів із формування ефективної регуляторної політики шляхом дерегуляції, до можновладців також приходить розуміння великого значення для України підвищення її місця у рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» («Doing Business»). Рейтинг Doing Business дає можливість оцінити легкість ведення бізнесу за 10 основними показниками та дозволяє порівнювати країни між собою. У ході оцінювання до уваги беруться не лише нормативно-правові акти регуляторного характеру, що діють в країні (перевага надається змінам в регуляторному законодавстві впродовж року), але й результати опитування суб'єктів господарювання про реальні зміни, що відбуваються в законодавчому, нормативному та практичному полі ведення бізнес-діяльності.

2020 року Україна посіла найвищу позицію з 2006 року (коли вперше потрапила до цього рейтингу) (рис. 5.10). Це непоганий результат, але не найкращий навіть серед країн пострадянського простору – Литва (11), Естонія (18), Латвія (19), Казахстан (25), РФ (28), Молдова (48), Білорусь (49). Наші найближчі сусіди по рейтингу – Саудівська Аравія, Індія, Пуерто-Ріко, Бруней, Колумбія. Усього у рейтингу знаходиться 190 країн світу. І відносно високе місце України не

повинно нас задовольняти, оскільки в другій половині рейтингу знаходяться, переважно, країни Африки та Латинської Америки.

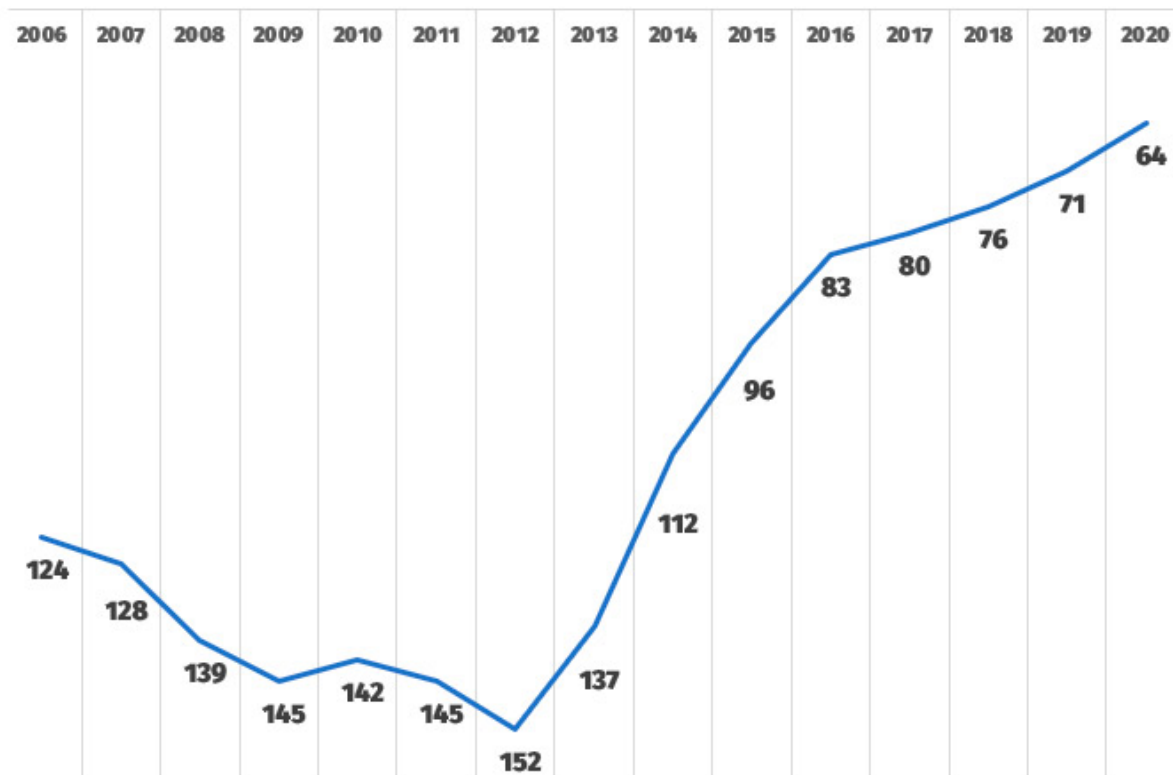


Рис. 5.10. Динаміка зміни місця України в рейтингу Doing Business [581].

Що ж допомагає нам зростати у цьому рейтингу?

1. Отримання дозволів на будівництво (з 30-го на 20 місце). Україна спростила процес отримання дозволів на будівництво: усунула вимогу про наймання зовнішнього спостерігача і запровадила систему онлайн-повідомлень. Крім цього, отримання дозволу на будівництво стало менш дорогим завдяки зменшенню пайового внеску.

2. Підключення до електромереж (із 135-го на 128 місце). Україна спростила умови отримання електроенергії завдяки оптимізації випуску технічних умов і впровадженню системи географічної інформації. Крім цього, країна підвищила надійність енергопостачання, запровадивши механізм компенсації за відключення електроенергії.

3. Реєстрація власності (з 63-го на 61 місце). Україна спростила реєстрацію власності завдяки підвищенню прозорості системи управління земельними ресурсами.

4. Захист міноритарних інвесторів (із 72-го на 45 місце). Україна посилила захист міноритарних інвесторів, вимагаючи більш докладного розкриття даних про операції компаній із зацікавленими сторонами, які можуть бути пов'язані з мажоритарними власниками.

5. Міжнародна торгівля (із 78-го на 74 місце). Україна скоротила час на імпорт завдяки спрощенню вимог сертифікації відповідності для автозапчастин.

Погіршили ми свій рейтинг унаслідок зниження позицій за критеріями:

6. Отримання кредитів (з 32-го на 37 місце). Україна поліпшила доступ до кредитної інформації шляхом створення державного кредитного реєстру в Нацбанку.

7. Реєстрація бізнесу (з 56-го на 61 місце)

8. Забезпечення виконання контрактів (з 57-го на 63 місце)

9. Оподаткування (з 54-го на 65 місце)

10. Вирішення питань неплатоспроможності (із 145-го на 146 місце)

Загалом регуляторна реформа і в цих напрямках позитивна, але через більше зростання інших держав за цим компонентом Україна знизилася свої місця («просіла») [582].

Для дальшого зростання нашого місця в рейтингу слід на нормативно-правовому рівні ухвалити ряд законів (додатки В, Г, Д) та упорядкувати такі сфери регулювання (додаток Е).

Цей рейтинг має одну дуже важливу для України властивість – він є SMART-показником, тобто підпадає під визначення конкретний, вимірюваний, має виконавця, реалістичний, досяжний у часі. Тобто, він дозволяє чітко окреслити реальні поліпшення в регуляторній політиці країни. Крім того, існують дослідження, що підтверджують прямий позитивний зв'язок між позицією країни в

рейтингу та прямими іноземними інвестиціями, тобто слугують показником для інвесторів, які обирають між різними країнами, наприклад, майданчик для нового виробництва.

Проте, для України є критичним не ухвалення регуляторного законодавства, а реалізація ухвалених рішень в практичній діяльності суб'єктів господарювання, адже група Світового банку не лише аналізує нормативно-правові акти, але й вивчає реакцію реального бізнесу на впроваджені регуляторні зміни. Таким чином, рейтинг віддзеркалює зміни в бізнес-кліматі та спрощенні ведення господарської діяльності, що слугують драйверами (провідниками розвитку) для економіки України.

За дослідженням проєкту Світового банку «Doing Business», 85% реформ відбувається в перші 15 місяців діяльності нової влади. Потім реформи зволікаються та затягуються з політичних, соціальних та інших причин. Найбільш же радикальні та довгострокові реформи зводяться нанівець. Тому в сучасних умовах системної кризи та політичної і воєнної нестабільності, можна виокремити кілька пропозицій, що допоможуть уряду в нелегкий час провадити економічні реформи через дерегуляцію.

1. Посилити контроль за виконанням законів для обмеження свавілля чиновників. Ця проблема є системною, адже з теорії та практики управління добре відомо, що суто вертикальний контроль не може бути ефективним в масштабах 37-мільйонної країни. Тому контроль повинен працювати на горизонтальному рівні – через скарги постраждалих та судову систему. Слід розробити чіткі переліки документів, які важче буде порушувати, запровадити жорстку відповідальність, аж до кримінальної, за порушення закону.

2. Провести децентралізацію владних повноважень.

Слід передати більше повноважень органам місцевого самоврядування з тим, щоб місцеві громади самі визначали правила для підприємців, а дозволи та ліцензії можна було отримувати на місцях. Ця пропозиція дещо суперечить першій в

частині «посилення контролю». Її можна запровадити через передачу повноважень місцевим радам і їх виконавчим комітетам, а контроль за законністю рішень, які вони ухвалюють, покласти на представника Президента.

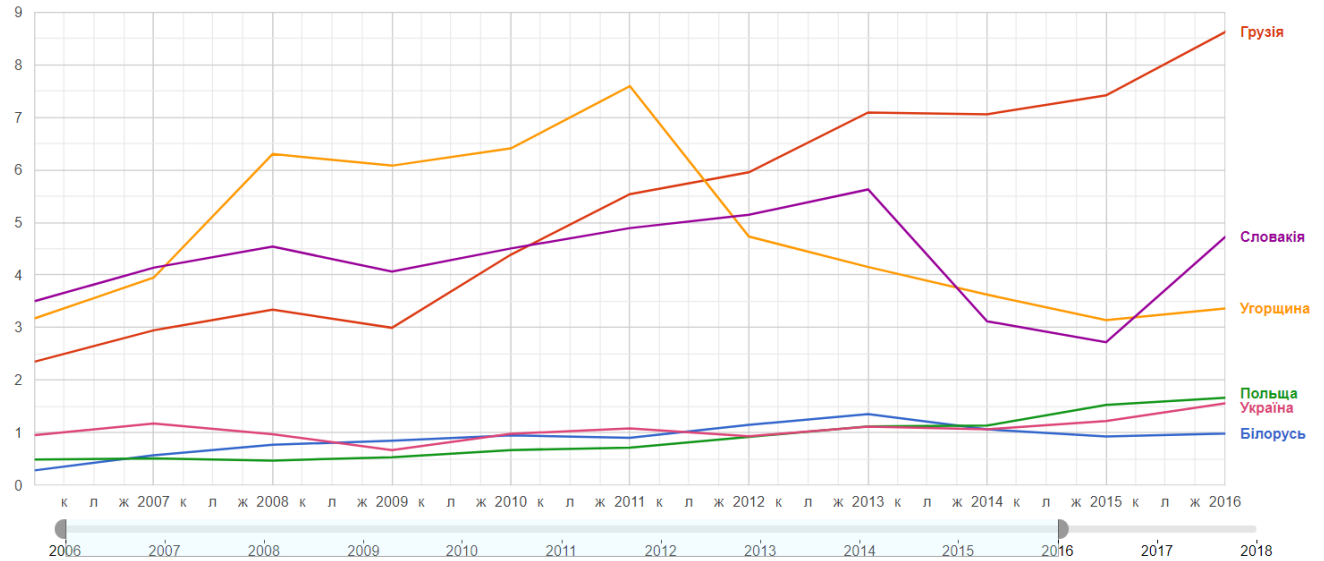
3. Удосконалити процес законотворення.

Більше консультиватися з громадськістю, розглядати ефект від законів комплексно, з урахуванням довгострокових наслідків. Закони повинні бути простими та зрозумілими, забезпечувати передбачуваність правил ведення бізнесу і тристоронніх відношень «влада-бізнес-громада».

Запровадження цих інновацій дасть змогу в майбутньому перейти до розроблення більш досконалого процесу формування та проведення державної регуляторної політики. Він буде полягати у взаємодії всіх зацікавлених осіб з метою запровадження в регуляторну діяльність принципів «Good Governance» та механізмів і інструментів електронного урядування.

Це повинно дати поштовх створенню нових підприємств малого та середнього бізнесу, оскільки Україна на сьогодні знаходиться на одному з останніх місць в Європі та у світі щодо започаткування нового бізнесу (рис. 5.11). Так, наприклад, у Грузію на 1000 осіб реєструється 8,5 компаній МСБ, а в Україні і в Польщі – близько 1,5. Гірша ситуація тільки у Білорусі, де цей показник становить 1 підприємство.

Концентрація нових компаній (кількість нових реєстрацій на 1000 осіб віком 15–64 роки) ?

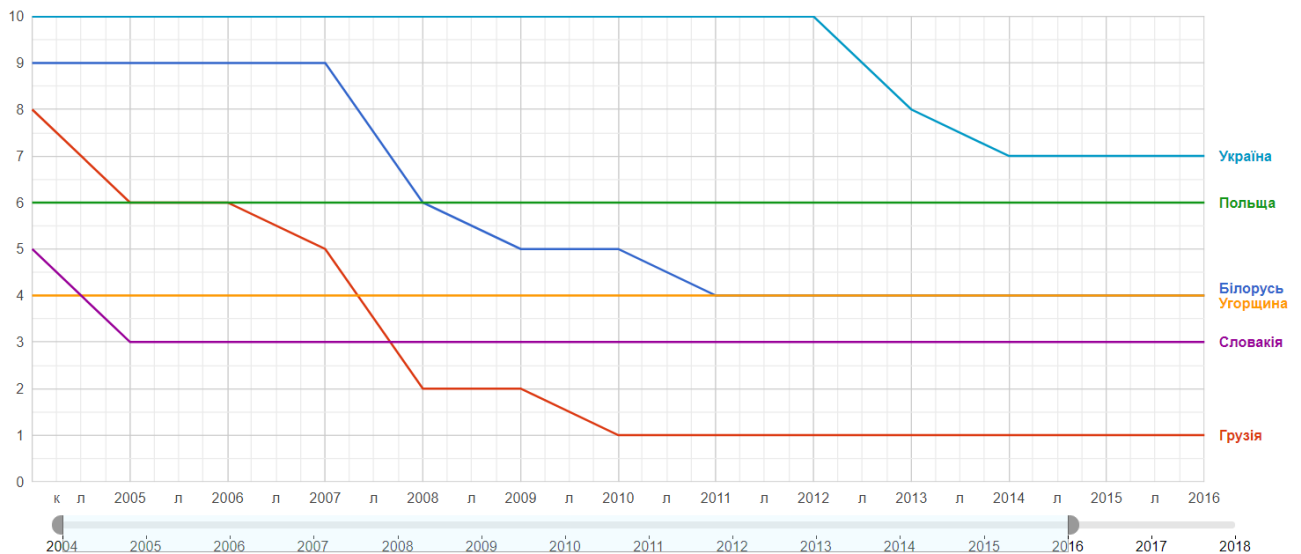


Дані від Всесвітній банк Останнє оновлення: 8 квіт. 2020

Рис. 5.11. Динаміка зміни концентрацій нових компаній [583].

Ще одним напрямком дерегуляції та покращення стану справ з веденням бізнесу слід розглядати зменшення кількості документів, необхідних для реєстрації прав власності (рис. 5.12).

Процедури реєстрації прав власності (кількість) ?



Дані від Всесвітній банк Останнє оновлення: 8 квіт. 2020

Рис. 5.12. Кількість процедур реєстрації прав власності [584].

Проаналізувавши запропоновані моделі формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні, та оцінивши їх ефективність запровадження на різних рівнях управління, вважаємо за доцільним проведення таких заходів [585]:

- завершення процесів систематизації нормативно-правової бази щодо регулювання підприємницької діяльності, виявлення в ній колізій та застаріlostей, надання особливої уваги дерегуляційним процесам щодо нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що носять регуляторний характер (швидкий перегляд, «гільйотина» тощо);

- забезпечення неухильного дотримання законодавчо встановлених процедур підготовки, ухвалення, впровадження та моніторингу результативності нормативно-правових актів регуляторного характеру, зокрема при підготовці планів розроблення регуляторних актів, проведення процедур громадського обговорення їх проєктів, урахування аналізів регуляторного впливу, що готуються незалежним експертним середовищем або зацікавленими структурами, зокрема з врахуванням пропозицій, наданих нами у цьому дослідженні;

- скорочення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню та сертифікації, шляхом виключення тих видів діяльності, які цього не потребують, виключення дублювання функцій органами ліцензування та сертифікації;

- формування дієвої та ефективної регуляторної політики з урахуванням показників та характеристик рейтингу Doing Business. Оскільки цей рейтинг є SMART-показником, то він дозволяє чітко окреслити реальне поліпшення в регуляторній політиці країни, а також показує напрями, що потребують більш детального вивчення та вдосконалення;

- запровадження в діяльність органів, що мають вплив на формування та реалізацію державної регуляторної політики, інформаційно-аналітичних систем, електронних ресурсів та сервісів, що сприяють підвищенню прозорості та ефективності діяльності цих органів.

Запропоновані заходи, на наш погляд, повинні підвищити прозорість регуляторних процесів, збільшать можливості для аналізу стану розвитку соціально-економічного комплексу країни, для прогнозування і управління економічними процесами з боку держави.

Водночас вважається необхідним проведення заходів із метою підвищення прозорості та створення довіри між владою та громадськістю через підвищення впливу громадськості та експертного середовища на регуляторні процеси в соціально-економічній сфері держави.

Для потреб державної регуляторної політики у сфері адміністративних послуг можна виокремити такі:

- орієнтування адміністративних послуг на потреби громадян та бізнесу;
- забезпечення більшої доступності цих послуг;
- реалізація принципу рівності в доступі до адміністративних послуг;
- більш ефективне використання публічної інформації органами влади.

Важливо також надавати більше уваги популяризації ідей, принципів та основних механізмів державної регуляторної політики серед підприємців, чиновників, громадян. На наш погляд, є всі підстави стверджувати, що активна позиція держави у питаннях пропагування єдиних підходів до формування та реалізації державної регуляторної політики у суспільстві повинна викликати її схвалення та масову підтримку, що, безумовно, сприятиме зростанню результативності заходів із реалізації заходів регуляторної реформи та сприятиме поліпшенню якості життя громадян України.

Висновки до п'ятого розділу

1. У сучасних стратегіях, політиках, програмах, концепціях на різних рівнях державного управління все частіше зустрічаються словосполучення «науково-обґрунтоване управління» і «випереджальне управління». Якщо в першому з них

зкладається зміст аналітичної обґрунтованості управлінських рішень і дій, то в другому фактично мається на увазі управління, що спирається на прогнозно-аналітичні розрахунки і орієнтоване на розвиток. Однак ці стратегії, що розробляються або базуються на вже відомих принципах, не повною мірою відповідають тим запитам, які ставить сучасність.

Саме тому в управлінську діяльність слід упроваджувати інноваційні підходи і концепції (наприклад «New Public Management» або «Good Governance», використання яких поширено в управлінській практиці багатьох зарубіжних країн), що дозволить проводити державне управління в цілому (і окремими сферами його діяльності зокрема) з урахуванням вимог сучасності і формувати відповідні конкурентоспроможні стратегії розвитку з урахуванням можливостей державного регулювання різних сфер соціально-економічного життя суспільства.

2. Уперше проведено аналіз різних економічних теорій, що можуть застосовуватися для формування стратегічного напрямку розвитку держави. Управлінські процедури формування державної регуляторної політики, відповідні механізми та інструменти покликані створювати умови, що дають змогу своєчасно реагувати на виклики і гарантують ефективність ухвалення регуляторних управлінських рішень у ринкових економічних системах. Проте в економічних системах, що ґрунтуються на положеннях різних економічних теорій, набір цих механізмів та інструментів буде різним. Тому, насамперед, було проаналізовано, які економічні теорії застосовувалися раніше чи застосовуються наразі для розвитку економік різних держав світу і визначено, які механізми та інструменти можуть у них використовуватися для формування та реалізації державної регуляторної політики.

3. Особливу увагу було надано аналізу лібертаріанської теорії, оскільки ще до виборів 2019 партія «Слуга народу» проголошувала, що сповідує ідеологію лібертаріанства і саме з цієї позиції буде проводити в Україні свої реформи. Проведений аналіз показав, що сам термін «лібертаріанство» плутають з терміном

«лібералізм». Незважаючи, що вони мають однаковий корінь «свобода», проте мають суттєву різницю по суті. Так, «лібералізм» це «право робити все, що не порушує свободи іншої людини; використання природжених прав кожною людиною не має інших меж, ніж ті, які забезпечують іншим членам суспільства змогу користуватися такими самими правами». У той же час «лібертаріанство» – це «світогляд, за яким усі людські відносини мають базуватися на добровільних засадах; законом мають бути обмежені тільки такі дії, що силою примушують інших проти їхньої волі (вбивство, пограбування, зґвалтування, викрадання за викуп та шахрайство)».

4. У ході дослідження ми дійшли висновку, що при запровадженні ідей та постулатів лібертаріанської теорії в економіку країни, там практично відсутня можливість застосування положень державної регуляторної політики, оскільки ця теорія фактично повністю відкидає можливість застосування державного регулювання до вільного ринку та будь-якої діяльності особистості.

У той же час розбудова та розвиток нашої країни передбачає не тільки розвиток економіки та підприємництва, але й соціальний захист населення, забезпечення високого рівня якості послуг, ліків тощо. Таким чином вважаємо, що використання теорії лібертаріанства в сучасній Україні призведе до погіршення умов її розвитку і не може бути прийнятним.

5. Як економічну теорію, що, з одного боку, дає можливість розвивати економіку держави на достатньо високому рівні, не утискуючи при цьому суб'єктів господарювання, а з іншого – залишаючи в держави важелі впливу на господарську діяльність цих суб'єктів через реалізацію положень державної регуляторної політики нами запропоновано застосовувати постулати неолібералізму, що поєднує в собі публічне регулювання економічних процесів на всіх стадіях формування та дії ринкової економіки, використовуючи для цього інструменти, що відповідають не тільки потребам держави, але й потребам ринкової економіки. Так, активне публічне регулювання економічних процесів відбувається на початковій стадії

формування ринкової економіки (доки не почнуть діяти ринкові механізми самоорганізації).

6. Запропоновано кілька альтернативних моделей формування та реалізації публічної (державної) регуляторної політики в різних сферах управління. Так, розроблено альтернативну модель використання механізмів дерегуляції в системі вищої освіти з метою адаптації стратегії розвитку системи вищої освіти як до макроекономічних, так і до регіональних умов функціонування вишів.

Іншою альтернативною моделлю запровадження державної регуляторної політики у вітчизняну державноуправлінську практику може стати її застосування до вдосконалення процедур надання адміністративних послуг. На нашу думку, під час проведення аналізу процедур надання адміністративних послуг можна застосовувати механізми, методи та інструменти регуляторної політики, що дає певні переваги.

Ще однією моделлю використання принципів державної регуляторної політики в управління на місцевому та регіональному рівні є застосування електронних ресурсів та сервісів як інструментів підвищення ефективності державної регуляторної політики. При застосуванні ІКТ та електронного урядування для цілей державної регуляторної політики, нами виокремлено кілька переваг, що будуть стосуватися як бізнесу, так і громадян.

7. На основі передового зарубіжного досвіду автором запропоновано доповнення і розширення схеми, що використовується при розробленні, ухваленні та відстеженні результативності НПА органами публічної влади. Основними відмінностями від класичної схеми є: перетворення функцій управління на етапи проекту; збільшена кількість етапів (функцій) управління; зміна пріоритетності етапу координації; перегляд взаємовідносин між етапами (на кожному етапі передбачено дію виконання, суміщену з функцією координації). Доопрацювавши класичну модель управління та доповнивши її новими етапами, ми отримали, на нашу думку, можливість застосовувати окремі положення класичної теорії

управління та елементів проєктного менеджменту до процесу ухвалення нормативно-правового акта, що має регуляторний характер, і в цілому, для формування державної регуляторної політики. Це дає змогу в майбутньому перейти до наступного етапу й застосувати до всього описаного процесу принципи системного підходу, композиції та декомпозиції з метою запровадження систем підтримки ухвалення рішень не тільки під час підготовки аналізу регуляторного впливу, але й при підготовці самого НПА та під час відстеження його результативності після ухвалення. Доповнення також стосувалося можливості досудового оскарження проєкту НПА у процесі його підготовки, що дає можливість зекономити кошти.

8. Проведений аналіз динаміки зміни місця України в рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу» («Doing Business») за період з 2006 до 2020 року засвідчив, що за цей період ми поліпшили своє положення на 60 позицій – зі 124 до 64. У ході оцінювання до уваги беруться не лише нормативно-правові акти регуляторного характеру, що чинні в країні (перевага надається змінам в регуляторному законодавстві впродовж року), але й результати опитування суб'єктів господарювання про реальні зміни, що відбуваються в законодавчому, нормативному та практичному полі ведення бізнес-діяльності. Розроблено і запропоновано до використання заходи регулювання, потрібні для формування дієвої регуляторної політики.

Запропоновано перелік заходів, потрібних для формування дієвої та ефективної регуляторної політики з урахуванням рейтингу Doing Business. Зазначено, що цей рейтинг має одну дуже важливу для України властивість – він є SMART-показником, тобто підпадає під визначення конкретний, вимірюваний, має виконавця, реалістичний, досяжний у часі. Тобто, він дозволяє чітко окреслити реальне поліпшення в регуляторній політиці країни.

9. Удосконалено процедуру імплементації зарубіжного досвіду запровадження регуляторної політики в Україні. Нами додано етап контролю за

впровадженням і моніторингу результативності державної регуляторної політики, а також запропоновано два альтернативні шляхи вдосконалення ДРП з переходом на перший етап (повний аналіз зарубіжного досвіду) або з переходом на третій етап (етап аналізу політики). Це дає змогу поліпшити результативність державної регуляторної політики як за рахунок урахування всіх кращих досягнень зарубіжного досвіду (ефективно і точно, але довго), так і за скороченою процедурою на основі чинної регуляторної політики та попереднього аналізу зарубіжного досвіду (ефективно, менш точно, але набагато швидше). У кожному конкретному випадку суб'єкт формування регуляторної політики може обирати свою процедуру.

10. З метою підвищення ефективності регуляторної політики і доцільним вважається проведення таких заходів:

- формування дієвої та ефективної регуляторної політики з урахуванням показників та характеристик рейтингу Doing Business. Оскільки цей рейтинг є SMART-показником, то він дозволяє чітко окреслити реальне поліпшення в регуляторній політиці країни, а також показує напрями, що потребують більш детального вивчення та вдосконалення;

- завершення процесів систематизації нормативно-правової бази регуляторної політики, надання особливої уваги дерегуляційним процесам (швидкий перегляд, «гільйотина» тощо) щодо нормативно-правових актів регуляторного характеру державних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, у тому числі й з перевіркою їх на відповідність принципам державної регуляторної політики;

- забезпечення неухильного дотримання законодавчо встановлених процедур підготовки, ухвалення, впровадження та моніторингу результативності нормативно-правових актів регуляторного характеру, зокрема при підготовці планів розроблення регуляторних актів, проведення процедур громадського

обговорення їх проєктів, урахування аналізів регуляторного впливу, що готуються незалежним експертним середовищем або зацікавленими структурами;

— спрощення процедур юридичного оформлення господарської діяльності та проведення реєстраційних дій через проєктування, розроблення та впровадження інформаційної автоматизованої системи реєстрації суб'єктів господарської діяльності з можливістю роботи із реєстром суб'єктів господарювання; постійна актуалізація та скорочення списку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню та сертифікації, запровадження та сприяння поширенню практики добровільної сертифікації продукції виробником або імпортером, виключення дублювання функцій органами контролю в цій сфері.

Основні наукові результати, подані в п'ятому розділі, висвітлено в працях автора [528, 529, 530, 536, 542, 585].

ВИСНОВКИ

У дисертаційному дослідженні наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення актуального наукового завдання в галузі державного управління щодо теоретико-методологічного обґрунтування сутності, змісту й процесів формування та реалізації державної регуляторної політики, у тому числі й з використанням передового зарубіжного досвіду, та розроблення науково-практичних рекомендацій органам публічної влади щодо вдосконалення означених процесів на сучасному етапі українського державотворення.

1. Проаналізовано науково-термінологічний апарат та науково-теоретичні основи формування та реалізації державної регуляторної політики. Запропоновано трактувати поняття «регуляторна політика» в широкому розумінні (не тільки як регулювання господарських відносин), а саме як напрям у системі державного регулювання економіки, що ґрунтується на певних принципах, використовує специфічні методи, спрямовані на підвищення ефективності функціонування соціально-економічної системи, та передбачає взаємодію органів державної влади, органів місцевого самоврядування, економічних суб'єктів, їх об'єднань, громадянського суспільства з метою узгодження інтересів та досягнення цілей економічного розвитку. Це дасть змогу застосовувати положення регуляторної політики до більш широкого кола нормативно-правових актів її суб'єктів, а також використовувати весь доступний арсенал механізмів, інструментів та методів цієї діяльності для здійснення регуляторних впливів на об'єкти регуляторної політики.

Запропоновано вдосконалену класифікацію методів державного регулювання, за якою ми відносимо до інституційно-правових методів регулювання, крім адміністративних, ще й розроблення та запровадження норм, нормативів та стандартів, оскільки, у більшості випадків, вони обов'язкові до виконання і мають правовий характер. До соціально-психологічних методів додаємо розвиток економічних об'єднань (кооперативів), що за усталеною

класифікацією належать до непрямих методів, сприяння розвитку національної науки, техніки та технологій (протекціоністські методи) та формування системи ціннісних орієнтирів.

2. Охарактеризовано діяльність центрального органу виконавчої влади, відповідального за контроль (моніторинг) за формуванням та реалізацією державної регуляторної політики, що в різні роки називався по-різному: Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва, Державна регуляторна служба України (ДРСУ). Проте основні функції цього органу залишаються незмінними майже 20 років – участь у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері підприємництва, зокрема регуляторної політики та координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробленням і реалізацією заходів щодо проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва. У різні роки додавалися чи вилучалися функції для участі у формуванні державної політики щодо ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, захисту прав інтелектуальної власності.

У своїй діяльності щодо реалізації державної регуляторної політики та дерегуляції господарської діяльності Державна регуляторна служба України спирається не тільки на власні експертні ресурси, але й широко залучає експертне середовище з тих предметних галузей, де планується запроваджувати певні регуляторні впливи (розробляти нормативно-правові акти регуляторного характеру та здійснювати реалізацію регуляторних норм, описаних в них). Саме тому в різні роки було створено значну кількість громадських дорадчих органів, що мають вплив на діяльність ДРСУ, зокрема на формування регуляторної політики взагалі. Останніми роками значну експертну та дорадчу допомогу при виконанні функцій ДРС надає Офіс ефективного регулювання (BRDO) – громадська експертна організація, що опікується проблемами регуляторної політики.

3. Вивчено зарубіжний досвід проведення регуляторної реформи та формування регуляторної політики на національному та регіональному рівні з урахуванням нових державноуправлінських парадигм. Визначено, що існує набір ключових компонентів, які призводять до успішних заходів регуляторної реформи, а саме: побудова ефективного механізму секторального перегляду чинного законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або поліпшення регулювання; упровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців, бюджет держави на основі аналізу витрат коштів і отриманої вигоди (очікуваного результату чи регуляторного впливу); активна участь громадськості в обговоренні нових проєктів регулювань; зменшення адміністрування через скасування або перегляд нормативно-правових актів регуляторного характеру; децентралізація в ухваленні державних рішень тощо.

Проаналізовано процеси формування та реалізації регуляторної політики в Європейському Союзі (ЄС), а також зобов'язання України щодо гармонізації свого регуляторного законодавства з відповідним законодавством ЄС, що виникли внаслідок підписання Угоди про Асоціацію «Україна – ЄС», а також через конституційну норму щодо євроінтеграційного курсу України. Запропоновано вдосконалити процедуру імплементації зарубіжного досвіду запровадження регуляторної політики в Україні шляхом додавання етапу контролю і моніторингу за впровадженням та результативністю державної регуляторної політики з урахуванням двох альтернативних шляхів удосконалення ДРП з переходом на перший етап (повний аналіз зарубіжного досвіду) або з переходом на третій етап (етап аналізу політики). Це дає змогу поліпшити результативність державної регуляторної політики як за рахунок урахування всіх кращих досягнень зарубіжного досвіду (ефективно і точно, але довго), так і за скороченою процедурою на основі чинної регуляторної політики та попереднього аналізу зарубіжного досвіду (ефективно, менш точно, але набагато швидше).

4. Визначено наявну нормативно-правову базу формування та реалізації державної регуляторної політики. Зазначається, що її умовно можна розподілити на кілька етапів згідно з датами ухвалення відповідних документів. Перший етап – до 2004 року, характеризувався тим, що на законодавчому рівні державна регуляторна політика не унормовувалася, а цю сферу унормовували тільки укази Президента. Другий етап – після набуття чинності 2004 року Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Це період, упродовж якого на новій законодавчій базі було сформовано принципово відмінну прогресивну систему державного управління щодо провадження державної регуляторної політики, спрямованої на переорієнтацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в бік недопущення зарегульованості економіки та господарської діяльності. Третій період розпочався 2014 року, коли було ухвалено низку законів та нормативних актів щодо дерегуляції основних сфер економіки, який продовжується до цього часу. У цілому чинна нормативно-правова база забезпечує формування та реалізацію державної регуляторної політики в різних сферах соціально-економічного комплексу України, проте вона потребує актуалізації та вдосконалення з метою підвищення своєї ефективності.

До основних чинників впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики віднесено: нерівномірну компетенцію в цій сфері органів публічної влади (органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст), що відрізняються як за чисельністю населення, так і за економічним та іншими параметрами; недостатньо реалізоване правове та інституційне забезпечення ДРП на місцевому та регіональному рівні не має необхідного впливу на умови створення та функціонування суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема малого та середнього бізнесу; потреба вдосконалення регуляторних взаємовідносин «держава-бізнес-громадяни», що можуть вивести розвиток економічної системи нашої держави на новий, більш ефективний рівень. Діяльність

у цьому напрямі повинна ґрунтуватися на таких засадах та принципах державноуправлінської концепції Good Governance, а саме: участь (participation), відкритість (openess), підзвітність (accountability), ефективність (effectiveness) тощо.

5. Розроблено структуру формування та реалізації державної регуляторної політики на основі аналізу форм, механізмів, інструментів, методів та заходів державного управління. До них ми віднесли: планування (стратегічне та індикативне); державне регулювання (ліцензування, патентування, квотування, сертифікація та стандартизація); проведення грошово-кредитної та фінансової політики; захист від недобросовісної конкуренції чи стимулювання добросовісної конкуренції (обмеження монополізму, контроль за ціноутворенням); здійснення регуляторної політики в зовнішньоекономічній діяльності; податкову політику (фіскальну та стимулювальну); економічне стимулювання (державне замовлення, дотації, субсидії); методи переконання і примусу; стимулювання розвитку науки і технологій.

Визначено, що роль держави в розвитку економіки має оцінюватися за рівнем забезпечення державою внутрішніх та зовнішніх умов сталого розвитку економіки. При цьому не слід забувати, що хоч це забезпечення і передбачає регуляторне втручання, проте воно має бути доцільним та ефективним. Тобто, держава повинна виступати ключовим чинником у створенні екосистеми, сприятливої для підприємницької діяльності. Держава, не втручаючись безпосередньо в діяльність суб'єктів господарювання, має управляти ринковою економічною системою і підтримувати її чи стримувати негативні тенденції через відповідні регуляторні впливи.

6. Уперше узагальнено підходи до формування концептуальних моделей ухвалення регуляторних рішень та ухвалення нормативно-правових актів регуляторного характеру різними органами публічної влади в Україні. Визначено, що основну роль у регулюванні економіки має Верховна Рада України, адже саме

через ухвалення нового законодавства або вдосконалення вже чинного відбувається становлення законодавчої, правової, адміністративної та економічної систем. Доведено, що формування, реалізація та моніторинг державної регуляторної політики є одним із ключових завдань Кабінету Міністрів України. Акцент дослідження зроблено також на аналізі регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, оскільки в умовах децентралізації та реформи адміністративно-територіального устрою України їх роль у розвитку економічних комплексів громад та, відповідно, і в соціально-економічному розвитку держави, суттєво зростає.

На основі проведеного аналізу розроблено узагальнену модель державної регуляторної політики від її формування до реалізації та застосування, у якій описуються суб'єкти державного регулювання, стратегія формування ДРП (її цілі і завдання), механізми ДРП та принципи, на яких функціонують ці механізми, інструменти і методи реалізації державного регулювання. Розглядаючи принципи державної регуляторної політики та аналізуючи їх наповнення в сучасній державноуправлінській науці, запропоновано долучити до них додаткові принципи: наукової обґрунтованості, законності, комплексності та системності. Належний контроль за їх урахуванням, дотриманням та виконанням сприяв би усуненню частини проблем, що існують у сфері реалізації державної регуляторної політики.

7. Проведене дослідження можливостей різних економічних теорій, що можуть застосовуватися для формування стратегічного напрямку розвитку держави, показало, що в економічних системах, які використовують положення різних економічних теорій, набір цих механізмів та інструментів буде різний. Запропоновано як базову економічну теорію для України використовувати неолібералізм. Ця теорія, з одного боку, дає можливість розвивати економіку держави на достатньо високому рівні, не утискуючи суб'єктів господарювання, а з іншого, – залишає в руках держави важелі впливу на господарську діяльність цих суб'єктів через реалізацію положень державної регуляторної політики. Такий підхід поєднує в собі публічне регулювання економічних процесів на всіх рівнях ринкової

економіки, використовуючи для цього інструменти, що відповідають не лише потребам держави, але й потребам вільного ринку та підприємництва.

Крім того, пропонується до процесу формування та реалізації державної регуляторної політики додати публічних акторів (ними можуть виступати суб'єкти підприємницької діяльності, саморегулювні організації, громадські організації, органи місцевого самоврядування тощо) і надати їм право впливати на формування та реалізацію регуляторної політики. У цьому разі вони вже будуть виступати суб'єктами формування вже публічної регуляторної політики (ПРП), що в цьому розумінні буде мати ширше трактування та можливості використання. Тоді знімається термінологічний конфлікт, а публічні актори формування ПРП можуть виступати і суб'єктами, і об'єктами ПРП залежно від того, які сфери регулюються та на яких рівнях відбувається регулювання.

Уперше наведено нові складові понятійно-термінологічного апарату регуляторної політики держави, що містять організаційні та правові механізми державного управління, методи формування, здійснення та відстеження результатів реалізації державної регуляторної політики і можуть бути використані для вдосконалення нормативно-правової бази державної регуляторної політики шляхом унесення змін та доповнень до чинних НПА, а саме: «публічна регуляторна політика», «суб'єкти публічної регуляторної політики», «об'єкти публічної регуляторної політики», «можливість досягнення цілей регулювання», «критерії досягнення цілей регулювання», «оцінка можливості впровадження та виконання вимог регуляторного акта», «альтернативні способи досягнення цілей державного регулювання», «опис альтернативи регулювання», «оцінка впливу регулювання на сферу інтересів держави», «оцінка впливу на сферу інтересів громадян», «оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання», «комплексний критерій оцінки впливу та ефективності регулювання», «бюджетні витрати на адміністрування регулювання», «компенсаторні механізми виконання регулювання

для підприємництва», які можна ввести до вітчизняної законодавчо-нормативної бази для розширення сфери розуміння регуляторної політики.

8. Обґрунтовано взаємозв'язок стратегії місцевого розвитку і бачення набору регуляторних впливів, що складають собою стратегію формування та реалізації регуляторної політики на місцевому рівні (місцевої регуляторної стратегії, стратегії державної регуляторної політики на місцевому рівні), що вперше дало можливість сформулювати концепцію ресурсного забезпечення та перспективного економічного потенціалу території як усвідомлене, обґрунтоване, послідовне і результативне реформування системи управління розвитком АТО. Це, на думку автора, повинно включати зміну пріоритетів територіального управління (спочатку формулювання цілей і завдань розвитку, потім визначення економічної політики, спрямованої на досягнення означених цілей) та перехід від безсистемного планування до стратегічного планування з урахуванням короткострокового планування.

Запропоновано концептуальні підходи та розроблено схему підготовки стратегії формування регуляторної політики на основі стандартного підходу до підготовки стратегічних документів та з урахуванням взаємозв'язку зі стратегією розвитку певної адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, стратегія публічної (державної) регуляторної політики – це складний комплексний інструмент регулювання, що передбачає: організаційні заходи з підготовки (формування) стратегії – формування робочих груп, визначення відповідальних осіб та органів, розроблення положення про підготовку стратегії ПРП; аналіз поточного стану та вибору місії-бачення розвитку – аналіз чинних регуляторних актів у частині їх впливу на поточну ситуацію і можливий вплив на майбутню стратегію місцевого розвитку; розроблення проєкту стратегії та плану її реалізації – формування набору регуляторних рішень з обґрунтуванням потреби їх застосування, підготованими АРВ та графіком реалізації (впровадження) цих регуляторних рішень згідно зі стратегією місцевого розвитку; власне ухвалення управлінських рішень (регуляторних впливів); контроль (моніторинг) процесу

реалізації управлінських рішень з відстеженням ефективності регуляторних впливів. Таким чином, стратегії, як і проблеми, є унікальними у їх розробленні та застосуванні. Залежно від набору компонентів стратегії розвитку будуть формуватися відповідні компоненти стратегії ДРП, оскільки стратегія регуляторної політики буде інструментом реалізації плану заходів і досягнення цілей стратегії розвитку. Тобто, попри спільність методів формування стратегії ДРП, конкретний набір та реалізація регуляторних впливів буде відрізнятися від однієї АТО до іншої.

9. Автором запропоновано схему аналізу та синтезу нормативно-правового акта регуляторного характеру, що включає в себе критерії та обмеження проєктування НПА, а саме: наявність різних альтернативних шляхів досягнення тієї чи іншої мети регулювання, можливі позитивні та негативні наслідки від запровадження відповідних альтернатив; потребу проведення моніторингу суспільних очікувань від запровадження тих чи інших механізмів регулювання; для вже чинних механізмів регулювання проведення моніторингу досягнення мети регулювання, якості адміністрування та реакції відповідних суспільних груп, на які було скеровано регулювання. Результатом аналізу процесів проєктування державної політики з погляду державноуправлінського аспекту стала адаптована схема аналізу і синтезу державної регуляторної політики з урахуванням положень системного підходу. Для спрощення роботи за цією схемою запропоновано обмежитися трьома критеріями оцінки для вибору одного із альтернативних варіантів ДРП, а саме: проблемна спрямованість альтернативного варіанту формування нової державної регуляторної політики (управлінських рішень, що входять до її складу); наявність політичних, економічних і суспільних механізмів, інструментів, методів реалізації нової ДРП та імплементації результатів її дії; ефективність нової державної регуляторної політики.

Визначено, що загальну схему підготовки та ухвалення регуляторного рішення можна реалізувати у вигляді просторової багатовимірної структури системних знань про сферу регулювання (середовища формування регуляторної

політики), при цьому першим кроком будуть стратегічні плани розвитку держави, галузі чи регіону. Саме від того, який план розвитку буде взято за основу на першому етапі, ухвалюватиметься даліше рішення щодо альтернатив розвитку ситуації. Удосконалення процесів формування та реалізації ДРП у цих умовах може відбуватися як через оптимізацію регуляторного середовища (ухвалення нових та доопрацювання вже чинних нормативно-правових актів), так і через розроблення більш ефективного процесу ухвалення регуляторних рішень (грамотна побудова механізму взаємодії виконавців, оптимізація інформаційних потоків, відсіювання непотрібної інформації, спрощення пошуку та отримання потрібної інформації, підготовка нормативно-правових актів та їх проходження до моменту ухвалення).

10. Сформовано та запропоновано для використання кілька альтернативних моделей формування та реалізації публічної (державної) регуляторної політики в різних сферах управління, а саме: модель використання механізмів дерегуляції у системі вищої освіти з метою адаптації стратегії розвитку системи вищої освіти як до макроекономічних, так і до регіональних умов функціонування вишів; запровадження принципів регуляторної політики до вдосконалення процедур надання адміністративних послуг; застосування електронних ресурсів та сервісів як інструментів підвищення ефективності державної регуляторної політики. Перевагами цих моделей при запровадженні їх на місцевому та регіональному рівні можуть стати: підвищення інформованості суб'єктів господарювання щодо можливих напрямів регулювання; участь суб'єктів господарювання у формуванні, запровадженні та моніторингу державної регуляторної політики; підвищення інформованості суб'єктів господарювання щодо діяльності інших суб'єктів господарювання; поліпшення бізнес-клімату та зменшення втрат суб'єктів господарювання на відкриття та ведення бізнесу через запровадження швидких та якісних регуляторних процедур.

11. З метою підвищення ефективності регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності доцільним вважається проведення таких заходів у межах регуляторної реформи:

- формування дієвої та ефективної регуляторної політики з урахуванням показників та характеристик рейтингу Doing Business. Оскільки цей рейтинг є SMART-показником, то він дозволяє чітко окреслити реальне поліпшення в регуляторній політиці країни, а також показує напрями, що потребують більш детального вивчення та вдосконалення;

- завершення процесів систематизації нормативно-правової бази регуляторної політики, надання особливої уваги дерегуляційним процесам (швидкий перегляд, «гільйотина» тощо) щодо нормативно-правових актів регуляторного характеру державних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування, у тому числі й з перевіркою їх на відповідність принципам державної регуляторної політики;

- забезпечення неухильного дотримання законодавчо встановлених процедур підготовки, ухвалення, впровадження та моніторингу результативності нормативно-правових актів регуляторного характеру, зокрема при підготовці планів розроблення регуляторних актів, проведення процедур громадського обговорення їх проєктів, урахування аналізів регуляторного впливу, що готуються незалежним експертним середовищем або зацікавленими структурами;

- спрощення процедур юридичного оформлення господарської діяльності та проведення реєстраційних дій через проєктування, розроблення та впровадження інформаційної автоматизованої системи реєстрації суб'єктів господарської діяльності з можливістю роботи із реєстром суб'єктів господарювання; постійна актуалізація та скорочення списку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню та сертифікації, запровадження та сприяння поширенню практики добровільної сертифікації продукції виробником або імпортером, виключення дублювання функцій органами контролю в цій сфері.

Проведене дослідження не вичерпує всіх аспектів проблеми формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні. Перспективу дальшого дослідження вбачаємо в удосконаленні механізмів, інструментів, методів та засобів регуляторної політики, що використовуються для ухвалення управлінських рішень регуляторного характеру, а також в адаптації запропонованих новацій для державного управління іншими сферами та галузями управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Кужель О. Формування паритетних інтересів. Київ: Аналітичний центр «Академія» 2002. 200 с.
2. Попова Л. М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_32
3. Токовенко В. В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: монографія. К. Вид-во УАДУ. 2001. 256 с.
4. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. К.: Видавництво Соломії Павличко «Основи». 2002. 750 с.
5. Юлдашев О. Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: монографія. К.: МАУ., 2005. 336 с.
6. Шульга Н. Д. Державна освітня політика як інструмент соціально-економічного розвитку України: теоретико-методологічний аналіз: монографія. К.: НТУ, 2016. 356 с.
7. Neave G. Looking Through the Wrong End of the Telescope. Being Sundry Observations of the State of Academia in the 21-st Century from an Historical Perspective. Academia in the 21-st Century. September, 2002. P. 62.
8. Кривець Н.В. Рада Економічної Взаємодопомоги (РЕВ) URL: http://www.history.org.ua/?termin=Rada_Ekonomichnoi
9. Lopushynskiy I., Durman M. Correlation of mechanism of public administration and state regulation in developing state regulatory policy/ Information and Innovation Technologies in Economics and Administration. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach, 2019. P. 200-208.
10. Іфтемічук В. С., Григор'єв В. А, Маниліч М. І., Шута Г. Д. Генеза ринкової економіки (політекономія, мікроекономіка, макроекономіка, економічний аналіз,

економіка підприємства, менеджмент, маркетинг, фінанси, банки, інвестиції, біржова діяльність): Терміни, поняття персоналії. К.: «Магнолія плюс». 2004. 688 с.

11. Радейко Р. І. Регуляторна політика в Україні: особливості формування і тенденції розвитку. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/32936/1/16-100-104.pdf>

12. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

13. Чечель О. М. Принципи та механізм державного регулювання економіки. Демократичне врядування. 2014. Вип. 13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2014_13_8

14. Дурман М. О. Формування регуляторної політики на місцевому рівні: механізми та чинники змін. Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія. Херсон. Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В. С. 2019. С. 517-563.

15. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246581344

16. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248012532

17. Small Business Act for Europe. URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_en.htm

18. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1151. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1151-2015-%D0%BF#n3>

19. Он-лайн інструменти для допомоги у підготовці аналізу регуляторного впливу (АРВ). Платформа ефективного регулювання: офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <https://tools.regulation.gov.ua/arv>

20. Он-лайн інструменти для допомоги у проведенні М-Тесту. Платформа ефективного регулювання: офіційний сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України. URL: <https://tools.regulation.gov.ua/m-test>

21. Юлдашев О. Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Донецьк. 2008. 30 с.

22. Колупаєва І. В. Механізм регуляторної політики держави: сутність та детермінанти. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5325>

23. Механізм. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/s/mekhanizm>

24. Федорчак О. В. Класифікація механізмів державного управління. Демократичне врядування. 2008. № 1. URL: http://www.nbuv.gov.Ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf

25. Приходько В. П. Механізм державного регулювання та управління економічною безпекою. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2013/3.pdf

26. Бакуменко В. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князєв, Ю. Сурмін. Вісн. ЖДУ. 2003. № 2. С. 68-81.

27. Серьогін С. М. Синергетичні засади державного управління в умовах реформ: монографія. Дніпропетр. ДРІДУ НАДУ 2007. 194 с.

28. Нижник Н., Черленяк І. Синергетично-рефлексивна модель соціальної самоорганізації та управління. Вісн. НАДУ. 2003. № 3. С. 5-14.

29. Стрельцов В. Ю. Парадигми та доктрини в теоріях державного управління. Теорія та практика державного управління. 2014. Вип. 2. С. 35-44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_2_8

30. Харченко Н. П. Поняття механізму держави, наукові пошуки теоретико-правової дефініції. Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». 2007. Т. 20 (59). № 2. С. 278–284.

31. Рудницька Р. М., Сидорчук Р. М., Стельмах О. М. Механізми державного управління: сутність і зміст / за наук. ред. М. Д. Лесечка, А. О. Чемериса. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.

32. Бойко-Бойчук О. В. Механізми державного управління: узагальнена модель. URL: https://concept.at.ua/_ld/0/34_____.pdf

33. Радченко О. В. Категорія «механізм» у системі державного управління. Держава та регіони: наук.-вироб. журн. Серія: Державне управління. 2009. № 3. С. 64-69.

34. Латинін М. А., Думенко О. В. Державне управління стратегічним розвитком інвестиційного потенціалу регіонів України. Державне управління: удосконалення та розвиток № 8, 2010. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_8_13

35. Ковбасюк Ю. В., Бакуменко В. Д. Державне управління. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. К. НАДУ, 2011.

36. Бодров В. Г. Державне управління модернізаційними процесами в економіці України. Аналітика і влада. 2012. № 6. С. 126-132. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/avlad_2012_6_21

37. Parsons W. Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis. Edward Elgar Pub. 1996. 704 p.

38. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/9715/Demyanchyk_Derzhavna_polityka.pdf?sequence=1&isAllowed=y

39. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. К. Видавництво Соломії Павличко «Основи». 2003. с. 22.

40. Cleveland Harlan. *Nobody in Charge: Essays on the Future of Leadership*. Jossey-Bass: San Francisco. 2002. 236 p.
41. Thomas R. Dye. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ. 2015. 307 p.
42. Пономарьов Л. С. Громадські об'єднання підприємців як суб'єкти регуляторної політики. *Економіка та держава: Міжнар. наук.-практ. журн.* 2006. № 6. С. 59-62.
43. Погрібняк М. А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя, 2008. 20 с.
44. Вдовиченко Л. Ю. Теоретичні підходи до визначення змісту державного регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності. *Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ*. Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ. 2013. Вип. 1 (53). С. 9-12.
45. Вдовиченко Л. Ю. Механізм здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами: стан та існуючі проблеми. *Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ*. Вип. 36 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. С. 189-199.
46. Соловьев А. И. *Политология. Политическая теория. Политические технологии*. М.: Аспект Пресс. 2000. 345 с.
47. Макарова Л. А., Гоголева Т. Н. Методика оценки эффективности внешнеэкономической политики государства: институциональный подход. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2010. №7 (64). С. 81-86.
48. Іванченко А. В. Формування та розвиток механізмів державного регулювання зайнятості населення в Україні: дис... канд. наук з держ. управління: 25.00.02. М-во освіти і науки, молоді та спорту України, Класичний приватний університет. Запоріжжя. 2015. 201 с.

49. Колупаєва І. В. Теоретико-методичні аспекти формування механізму регуляторної політики держави. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npkntu_e_2016_30_6
50. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера / під ред. Р. Дяківа. К.: Міжнародна економічна фундація. 2004. 704 с.
51. Соціологія: короткий енциклопедичний словник. URL: <https://subject.com.ua/sociology/dict/272.html>
52. Конституція України: Основний Закон України від 28. 06. 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
53. Чистова С. М., Никифоров А. Э., Куценко Т. Ф. Державне регулювання економіки: навч. посіб., 2-ге вид. доопр. і доп. К.: КНЕУ, 2004. 440 с.
54. Селіванов В. Предмет дослідження – державна політика. Віче. 2005. № 1. С. 10.
55. Цветков В. В. Адміністративна реформа – ефективність державного управління. Часопис Київ. ун-ту права. 2002. № 2. С. 9-14.
56. Kelsen H. Review of General Theory of Law and State. URL: <http://www.lpbr.net/2007/03/general-theory-of-law-and-state.html>
57. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України: спільна постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 14.04.2004 № 471. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/471-2004-%D0%BF>
58. Шibaєва Н. В. Визначення та принципи регуляторної політики. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecan_2014_18%281%29__17
59. Колупаєва І. В. Механізм регуляторної політики держави: сутність та детермінанти. Ефективна економіка, № 12, 2016. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5325>
60. Степаненко С. В. Визначення основних засад регуляторного втручання в економіку залежно від функцій держави в реалізації цілей суспільного розвитку. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 1 (43). С. 147-152.

61. Погрібняк М. А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Дис. канд. наук: 25.00.02 – Класичний приватний університет, Запоріжжя, 2008. 271 с.

62. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба: Словник-довідник. К.: КНЕУ. 2005. С. 180-181.

63. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління – 2-ге вид., доп. і випр. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. 2005. С. 99.

64. Колпаков В. К. Адміністративне право України. Підручник. К.: Юрінком Інтер. 1999. 736 с.

65. Дурман М. О., Дурман О. Л. Проблеми розвитку та напрями впровадження сучасних інформаційних технологій в державне управління. Вісник ХНТУ. Випуск 3 (36). Херсон. 2009. С. 38-41.

66. Железняк Н. А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання): дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Київ. 2004. 253 с.

67. Що таке децентралізація і навіщо вона всім нам? – простими словами про реформу. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/1862>

68. Нечаев В. Д. Децентрализация, демократизация и эффективность. Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации. Полис. Политические исследования. 2005. №3. С. 92-101.

69. Мотренко Т., Вишневський А., Баєв В., Бондаренко А. План дій для нового міністра. Практ. посібник. К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби. 2006. 352 с.

70. Функціональне обстеження органів державної влади в умовах реалізації адміністративної реформи. URL: http://www.dbuapa.dp.ua/cpk/lib/1/Funk.analiz_posibnik_doc.pdf

71. Про затвердження Порядку проведення функціонального обстеження органів виконавчої влади: наказ Голодержслужби від 29 липня 2005 року № 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0901-05>

72. Про тимчасове делегування Кабінету Міністрів України повноважень видавати декрети у сфері законодавчого регулювання: Закон України від 18 листопада 1992 року № 2796-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2796-12>

73 Про внесення доповнення до Конституції (Основного Закону) України: Закон України від 21.05.1993 № 3224-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3224-12>

74 Про впровадження технічних засобів на підприємствах торгівлі, громадського харчування та сфери послуг: Указ Президента України від 01.07.1993 № 241/93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/241/93/sp:max100>

75 Про індикативні ціни на товари при здійсненні суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України експортно-імпортних операцій: Указ Президента України від 18.11.1994 № 691/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/691/94/sp:max100>

76 Про запровадження марок акцизного збору на алкогольні напої та тютюнові вироби: Указ Президента України від 18.09.1995 № 849/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/849/95/sp:max100>

77 Про порядок застосування обмежень імпорту товару відповідно до норм і принципів системи ГАТТ/СОТ: Указ Президента України від 27.06.1996 № 478/96. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/478/96/sp:max100>

78 Про визнання такими, що втратили чинність, деяких указів Президента України: Указ Президента України від 20.06.2019 № 418/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/418/2019>

79. Шаповал В. М. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. К.: Програма Л. 1995. 136 с.

80. Дурман М. О. Альтернативи розвитку державної регуляторної політики в Древній Русі XIII-XV століть. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 2(7). Херсон, 2012. С. 48-53.

81. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

82. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 року № 877-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/877-16>

83. Літвінов О. В., Літвінов Н. М., Стаднічук Н. В. Реформа дерегулювання в Україні: втрачені можливості: аналіт. звіт. Д.: МОНОЛІТ, 2012. 96 с.

84. Principles of Economics by Alfred Marshall. London: Macmillan and Co., Ltd. 1890 (англ.). URL: <https://www.econlib.org/library/Marshall/marP.html>

85. Samuelson P., Nordhaus W. Economics: An Introductory Analysis. McGraw-Hill Education (ISE Editions); Internat.15 r.e. edition. 1995. 832 p.

86. Blaug M., De Marchi N. Appraising Economic Theories: Studies in the Methodology of Research Programs. Aldershot, Hants, England Brookfield, Vermont, US. 1991. 566 p.

87 Keynes J. M. General Theory of Employment, Interest and Money: Vol.7. URL: <https://www.bookdepository.com/General-Theory-Employment-Interest-Money-Vol-7-John-Maynard-Keynes/9780333009420>

88. Stadman-Jones D. Hayek, Friedman, and the Birth of Neoliberal Politics. Masters of the Universe: 2017. – 528 p.

89. Friedrich A. Hayek. The condensed version of «The Road to Serfdom» as it appeared in the April 1945 edition of Reader's Digest. London: The Institute of Economic Affairs. 1999. ISBN 9780255365307

90. Murray C. What It Means to Be a Libertarian, Broadway Books, 1997, ISBN 0553069284.

91 Murray D. Power and Market. Government and the Economy. 1970. ISBN 978-5-91603-013-6.

92. Hamowy R. «Liberalism, Classical». The Encyclopedia of Libertarianism. Sage. 2008. ISBN 978-1-4129-6580-4.

93. Майстро С. В. Стратегія державного регулювання розвитку агропромислового комплексу України в умовах глобалізації. Державне будівництво. 2007. № 1 (Ч. 2). URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/2/09.pdf>

94. Шведун В. О. Проблеми державного регулювання у сфері зеленої енергетики в Україні. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 24. С. 54-56.

95. Оганян Г. А. Політична економія: навч. посіб. К.: МАУП, 2003. 520 с.

96. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. URL: https://www.valuebasedmanagement.net/methods_osborne_ten_principles_reinvention.html

97. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України від 05.07.2012 № 5076-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5076-17>

98. The 25 Best Governments In The World. URL: <https://www.worldatlas.com/articles/the-best-governments-in-the-world.html>

99. Cheibub J. Systems of Government: Parliamentarism and Presidentialism. URL: https://sites.hks.harvard.edu/fs/pnorris/Acrobat/stm103%20articles/Cheibub_Pres_Parlt.pdf

100. Barca F. «An agenda for a reformed cohesion policy», A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Vol. 218. URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report/_barca_report_en.pdf

101. Byrkjeflot H., du Gay P., Greve C. What is the 'Neo-Weberian State' as a Regime of Public Administration? The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe. London: Palgrave Macmillan. 2018. li, 1302. P. 991–1009.

102. Chan J. IPSAS and Government Accounting Reform in Developing Countries. URL: <https://blog-pfm.imf.org/files/chan2006ipsasgafdc.pdf>

103. Local government accounting system reform in Italy – a critical analysis. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. Volume 15. Number 1. Spring 2003. PrAcademics Press. P. 110-145.

104. Кудряченко А. І. Країни світу і Україна: Енциклопедія в 5 т. ДУ «Інститут всесвітньої історії НАН України». Київ. Видавництво «Фенікс», 2017. Т. 1 Північна Європа. Західна Європа. Південна Європа. 564 с.

105. Федяєва М. С. Процес децентралізації регулювання економіки в Європі та його наслідки для розвитку регіонів. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки: [Збірник наукових праць]. Херсон: Видавничий дім «Гельветика». 2014. Вип. 4. С. 77-79.

106. Демидова Л. Реформы общественного сектора на Западе. Мировая Экономика и международные отношения. 2001. № 11. С. 29-38.

107. Ляпіна К. М., Ляпін Д. В., Береславський С. М. Національна програма розвитку малого підприємництва: очікування, проблеми, перспективи. К.: Інститут конкурентного суспільства. 2001. 160 с.

108. Дурман М. О. Міжнародний досвід розв'язання регуляторних проблем на національному рівні. East European Scientific Journal, #8 (48), 2019 part 2. P.30-36.

109. Вдовиченко Л. Ю. Регуляторна діяльність як складова системи управління національним господарством. URL: <https://economics.opu.ua/files/archive/2015/No2/54-60.pdf>

110. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. К.: УАДУ, 1998. 160 с.

111. Державне управління в Україні: централізація та децентралізація: монографія. К.: УАДУ при Президентові України. 2007. 448 с.
112. Бакуменко В. Д. Методологія державного управління: проблеми становлення та подальшого розвитку. Вісник УАДУ. 2003. №2. С. 18-20.
113. Дубіщев В. П. Досвід провідних країн світу у сфері здійснення державної регуляторної політики. URL: <http://www.nbu.gov.ua/portal>
114. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. К.: Знання, 2010. 213 с.
115. Белянский В. П., Воронин А. Г., Пономаренко Б. Т. Муниципальное управление и поддержка предпринимательства. Академия менеджмента и рынка. М.: Логос. 2011. 362 с.
116. Weimer D., Vining A. Policy Analysis: Concepts and Practice. Routledge; 6 edition. 2017. 522 p.
117. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки. К.: Основи, 2003. 510 с.
118. Дурман Н. А. Политологические аспекты государственной регуляторной политики. Humanities and Social Science. SS(3). Issue: 18/2. (3). 2015. URL: www.seanewdin.com
119. Кулик С. М. Державна регуляторна політика сприяння розвитку малого підприємництва: автореф. дис. ... канд. держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». ХарPI НАДУ. Х. 2007. 22 с.
120. Дегтяр О. А. Механізми державного регулювання розвитку малого підприємництва на регіональному рівні: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Класич. приват. ун-т. Запоріжжя. 2008. 20 с.
121. Про хід впровадження Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Матеріали комітетських слухань. К.: Укр. незалеж. центр політ. дослідж. 2004. 123 с.

122. Кужель О. Регуляторна реформа як усвідомлена необхідність. Юрид. вісн. України. 2000. 19-25 жовт. № 42/278/. С. 1-4.
123. Єхануров Ю., Кужель О., Ляпіна К. Регуляторна політика в Україні: Аналіт. док. для прийняття політ. рішень. К.: Ін-т Конкурент. сусп-ва, 2002. Число 2. 104 с.
124. Ляпіна К., Ляпін Д. Регуляторна політика: нові можливості. Київ. Інститут конкурентного суспільства, 2004. 256 с.
125. Scott H. Jacobs. The golden age of Regulation. URL: http://regulatoryreform.com/wp-content/uploads/2014/11/the_golden_age_of_regulation_scott_jacobs.pdf
126. Вплив економічної кризи на ключові сфери та ринки: регуляторна оцінка BRDO. Офіційний сайт офісу ефективного регулювання. URL: <https://brdo.com.ua/analytics/vplyv-ekonomichnoyi-kryzy-na-klyuchovi-sfery-ta-rynky-otsinka-brdo/>
127. Платформа ефективного регулювання. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі. URL: <https://tools.regulation.gov.ua/arv>
128. Reinventing regulatory reform. URL: <http://regulatoryreform.com/>
129. Малышев. Н. Эволюция регуляторной политики в странах ОЕСР. URL: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>
130. Літвінов О. В. Досвід упровадження «регуляторної гільйотини» в Україні. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej2/txts/soc/05lovrgu.pdf>
131. Літвінов О. Регуляторна гільйотина: недоліки та переваги. Актуальні проблеми державного управління. Зб. наук. пр. Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. Вип. 3 (21). С. 27-34.
132. Про питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва: Указ Президента України від від 25.05.2000 р. № 721. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/721/2000>

133. Про затвердження Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва: постанова КМУ від 26 квітня 2007 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2007-%D0%BF>

134. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 грудня 2010 року №1085/2010. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/10852010-12181>

135. Про затвердження Положення про Державну реєстраційну службу України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 401/2011. (втрата чинності) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401/2011>

136. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: розпорядженням Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 року № 1152-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1152-2011-%D1%80>

137. Про Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва: Указ Президента України від 19 грудня 2011 року № 1168/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1168/2011>

138. Положення про Державну регуляторну службу України: постанова КМУ від 24 грудня 2014 р. № 724. URL: <http://www.drs.gov.ua/polozhennya-pro-sluzhbu/>

139. Про затвердження Положення про Громадську колегію Держпідприємництва України: Наказ Державного Комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 18.02.2004 № 21 (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0021563-04/conv>

140. Про утворення Ради об'єднань підприємців України при Урядовому комітеті економічного розвитку: постанова КМУ 18 травня 2000 р. № 822. (втрата чинності) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/822-2000-%D0%BF#o11>

141. Про внесення змін до Положення про Раду підприємців при Кабінеті Міністрів України: постанова КМУ від 23 грудня 2015 р. № 1108. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1108-2015-п>

142. Durman M. O. Drozhyn D. Y. Growing and functions of the State Regulatory Service of Ukraine as the main subject of formation and realization of the State Regulatory Policy. Scientific publications «PUBLIC MANAGEMENT», № 2 (22). March 2020. p. 48-63. DOI [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2\(22\)-48-63](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2(22)-48-63)

143. Про затвердження Положення про громадську колегію Держпідприємництва України: наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва (Деркомпідприємництва) від 16.04.2007 р. № 50 URL: <http://ua-info.bir/legal/spisok2002/str.105.htm>

144. Літвінов О., Ляпін Д. Реалізація державної регуляторної політики органами виконавчої влади. Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. Д. ДРІДУ НАДУ, 2008. С. 153–170.

145. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1378. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/>

146. Крайник О. П. Вплив громадських організацій на формування державної регуляторної політики у сфері підприємництва. Наукові записки Української академії друкарства. 2011. № 4. 22-30. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nz_2011_4_5

147. Про внесення змін до Положення про уповноваженого з питань підтримки підприємництва: Наказ Державного Комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва № 19 від 31.01.2001 (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0136-01>

148. Про заходи щодо забезпечення підтримки та дальшого розвитку підприємницької діяльності: Указ Президента України від 15 липня 2000 року № 906/2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/906/2000>

149. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308. (зі змінами 20212 та 2015 pp.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>

150. Щодо підготовки аналізу регуляторного впливу до проектів регуляторних актів. URL: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/shhodo-pidgotovky-analizu-regulyatornogo-vplyvu-proektiv-regulyatornyh-aktiv/

151. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2017 році: офіційний сайт Державної регуляторної служби України. URL: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/informatsiya-pro-zdijsnennya-organamy-vykonavchoyi-vlady-derzhavnoyi-regulyatornoyi-polityky-u-2017-rotsi/

152. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

153. Айварас Абромавичус: Офіс ефективного регулювання стане ресурсним центром для всіх міністерств. URL: <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=97e4a2b4-0d47-4123-896f-8f20c9860290&title=AivarasAbromavichus-OfisEfektivnogoReguliuванняStaneResursnimTsentromDliaVsikhMinisterstv>

154. Better Regulation Delivery Office (BRDO): офіційний сайт Офісу ефективного регулювання. URL: <https://brdo.com.ua/>

155. 154 ухвалених та 1209 скасованих актів, що зекономили 2,7 мільярда гривень: результати чотирирічної роботи BRDO: офіційний сайт офісу ефективного регулювання. URL: <https://brdo.com.ua/top/154-uhvalenyh-ta-1209-skasovanyh-aktiv-shho-zekonomyly-2-7-milyarda-gryven-rezultaty-chotyryrichnoyi-roboty-brdo/>

156. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення містобудівної діяльності: Закон України від 17.01.2017 № 1817-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1817-19>

157. Про енергетичну ефективність будівель: Закон України від 22.06.2017 № 2118-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2118-19>

158. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поліпшення умов ведення будівельної діяльності: Закон України від 13.04.2017 № 2020-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2020-19>

159. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню: Закон України від 18.09.2019 № 102-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/102-20>

160. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку ліцензування господарської діяльності: Закон України від 02.10.2019 № 139-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/139-20>

161. Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру»: Закон України від 04.09.2018 № 2518-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2518-19>

162. Про деякі питання застосування фінансових санкцій за порушення норм з регулювання обігу готівки: Проект Закону України 9451/П від 01.03.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65595

163. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання проведення деяких фітосанітарних процедур: Закон України від 10.07.2018 № 2501-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2501-19>

164. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зменшення тиску на бізнес з боку органів ринкового нагляду: Закон України від 12.12.2019 № 367-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/367-20>

165. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції: Закон України від 10.07.2018 № 2496-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2496-19>

166. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1726-19>

167. Дурман М. О. Аналіз досвіду реформування адміністративної системи управління зарубіжних країн при переході до нового публічного менеджменту.

Актуальні проблеми державного управління в системі соціального та економічного розвитку українського суспільства. 2010. № 2. С. 53-59.

168. Геец В. Характер переходных процессов в экономике знаний. Экономика Украины. 2004. № 4. С. 4.

169. Massey D. In What Sense a Regional Problem? Regional Studies. 1979. p.233-245.

170. Massey D., Meegan R. The Anatomy of Job Loss: The How, Why and Where of Employment Decline. New York: Methuen.1983. P. 87-110.

171. Регуляторна політика в Україні. К.: Інститут конкурентного суспільства, 2002. С. 54-56.

172. Лебеда Т.Б. О месте и роли государства в капиталистической экономике // Теория и практика управления. 2004. № 3. С. 20.

173. Courchene T. A market Perspective on Regional Disparities. Canadian Public Policy. 1981. V ll. 4. P. 34.

174. Matthews R. The Creation of Regional Dependency. Toronto: U of T Press. 1983. P. 98.

175. Higgins, B., Savoie D, Economic Development: Esseys in honour of Francois Perroux. Boston: Unwin Human. 1981. P. 23-29.

176. Blakely E. Planning local economic development. Thousands Oaks Ca., USA: SAGE Publications, 1994. P. 376.

177. Doing Business. Comparative data on business regulation in 185 countries
URL: <https://russian.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/Foreign/DB13-Overview-Russian.pdf>

178. Scott H. Jacobs. The Second Generation of Regulatory Reforms. URL: www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/1999/reforms/jacobs.htm

179. Разумова Г. В. Зарубіжний досвід розробки та реалізації регуляторної політики. Ефективна економіка. 2019. № 10. URL:

<http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7311> (дата звернення: 03.04.2020). DOI: 10.32702/2307-2105-2019.10.40

180. Система державного управління Канади: досвід для України. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Monografiy/7ff8db4d-d63a-44fa-b9de-3cfff229296b.pdf<http://www.academia.org.ua/?p=978>

181. Doing Business 2013 – The World Bank, IFC. URL: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/>

182. Disclosure of position reclassifications. Treasury Board of Canada Secretariat Web Site. URL: <http://www.psagency-agencefp.gc.ca/faq/reclseng.asp>

183. Canada School of Public Service Act. Department of Justice Canada Web Site. URL: <http://laws.justice.gc.ca/en/showdoc/cs/C-10.13///en?page=1>

184. Makarenko J. The Monarchy in Canada Feature. The Monarchy in Canada Feature be / Government & Institutions. 2007. June 1. URL: <http://www.mapleleafweb.com/features/monarchy-canada>

185. Evans G. Country Reform Summaries: Canada. Gord Evans. The World Bank Web Site. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsCanada.pdf>

186. Regulatory Affairs and Orders in Council Secretariat: official site Government of Canada. URL: <https://www.canada.ca/en/privy-council/services/orders-in-council/process-guide-governor-council-submissions.html>

187. Parliament of Canada Act. Department of Justice Canada Web Site. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/P-1/index.html>

188. Public Papers of the Presidents of the United States. Federal Register Division, National Archives and Records Service, General Services Administration, 1983. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=QG9QAQAAMAAJ>

189. Florida R. The Economic Geography of Talent. «Annals of the Association of American Geographers», 2002. 92(4). P. 743-755.

190. U.S. Office of Management and Budget. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/>

191. Regulatory Planning and Review, and Amendments: Executive Order 12866, 1993. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/regulatory-matters/#eo12866>

192. Office of Information and Regulatory Affairs. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>

193. Berry C. Land Use Regulation and Residential Segregation: Does Zoning Matter? // American Law and Economics Review, V3 N2 2001, p. 251-274.

194. Hernandez v. City of Hanford, 41 Cal. 4th 279 (2007) (upholding constitutionality of zoning ordinance regulating which types of stores in which zones may sell furniture in the city of Hanford, California).

195. Аналіз впливу запропонованих законів та регулювань: документ СІГМА №13. Париж. 1997. 36 с.

196. Federal Administrative Procedure Act. URL: https://biotech.law.lsu.edu/Courses/study_aids/adlaw/

197. Regulatory Analysis. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/assets/regulatory_matters_pdf/a-4.pdf

198. Regulatory Impact Analysis. URL: https://www.whitehouse.gov/sites/whitehouse.gov/files/omb/assets/OMB/circulars/a004/a-4_FAQ.pdf

199. Federal Register. The Daily Journal of the United States Government. URL: <https://www.federalregister.gov/>

200. Roberto P. Guimarães Awaiting for godot: governance, markets and ethics in environmental policies. URL: https://sedac.ciesin.columbia.edu/openmtg/docs/Guimaraes_plenary.pdf

201. The United States Regulatory Policy Perspective. URL: <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/48658880.pdf>

202. The United States Congressional Legislative Reporting System. URL: <https://www.congress.gov/congressional-record>

203. Капогузов Е. А. Европейский опыт дебюрократизации и возможности его применения на постсоветском пространстве. Научные труды Донецкого национального технического университета. Серия: экономическая. Донецк: ДонНТУ, 2010. Выпуск 38 (1). С. 84-87.

204. Митропан С.О. Світовий досвід державного регулювання підприємництва. Вісник КНУТД. 2011. № 4. С. 163-168.

205. The Better Regulation Executive. Department for Business, Energy and Industrial Strategy. URL: <https://www.gov.uk/government/groups/better-regulation-executive>

206. Better regulation framework: guidance. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/better-regulation-framework>

207. Козачок С. М. Державна регуляторна політика України в аспекті вирішення проблеми залучення громадян до управління державою. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2010-4/doc/1/10.pdf>

208. Соловійов В. Особливості реформування державного управління Великобританії. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-2-7.pdf>

209. Bringenberg L. First Management Reform Wave in Great Britain: The Great Problems of Transforming Public Administration with 'New Public Management' Reforms. Germany: Norderstedt. Grin Verlag. 2008. 88 p.

210. Government of the United Kingdom, Cabinet Office: Good Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment (London, 2000).

211. Jordan G. The British Administrative System: Principles and Practice. UK: London: Routledge. 994. 280 p.

212. Rhodes R. A. W. Theory and Methods in British Public Administration: the View from Political Science. Political Studies. 1991. Vol. 34. № 3. P. 533-554.

213. Buck T.W., Atkins M. H. The Impact of British Regional Policies on Employment Growth. Oxford Economic Papers 28. 1976 (March). P. 215-222.
214. World Bank Group. URL: <https://www.worldbank.org/uk/country/ukraine>
215. The International Monetary Fund (IMF) URL: <https://www.imf.org/en/>
216. United Nations Conference on Trade and Development. URL: <https://unctad.org/en/Pages/Home.aspx>
217. United Nations Industrial Development Organization. URL: <https://www.unido.org/>
218. International Atomic Energy Agency. URL: <https://www.iaea.org/>
219. Михасюк І. Державне регулювання економіки в умовах глобалізації. Л. ВЦ ЛНУ ім. Івана Франка, 2000. 39 с.
220. Organization of the Petroleum Exporting Countries (OPEC). URL: https://www.opec.org/opec_web/en/
- 221 Oil prices fall again despite Opec+ deal to cut production. URL: <https://www.theguardian.com/business/2020/apr/10/opec-russia-reduce-oil-production-prop-up-prices>
- 222 Ціни на нафту продовжують падати: Brent наближається до 25 доларів за барель. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/03/23/658403/>
223. Financial Action Task Force on Money Laundering: official site. URL: <http://www.fatf-gafi.org/>
224. Міжнародна група з протидії відмиванню «брудних» грошей (ФАТФ). Юридична енциклопедія: [у 6 т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2004. Т. 6: Т Я. 768 с.
225. Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму: Закон України від 17.11.2010 № 2698-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2698-17>

226. Калінін Є. Невиконані рекомендації FATF та чергова «жовта картка» для України. URL: <https://www.unian.ua/politics/2383128-nevikonani-rekomendaciji-fatf-ta-cherгова-zhovta-kartka-dlya-ukrajini.html>

227. Роль і місце України в боротьбі з відмиванням доходів та фінансуванням тероризму. Фінансовий контроль, № 2, 2007. URL: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/39197>

228. Орленко Я. Ю. Міжнародний досвід трансформації механізмів державного управління розвитком продовольчих ринків. Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. 2012. Вип. 4. С. 144-153. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvamu_upravl_2012_4_20

229. Федяєва М. С. Державне регулювання економіки: теорія і практика: навч.-метод. посіб. Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2018. 168 с.

230. Колеснікова Г. В., Толмачова Г. Ф., Ляшенко В. І. Регулювання розвитку малого і середнього підприємництва: досвід зарубіжних країн для України. Економічний вісник Донбасу. 2017. № 1. С. 157-185. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvd_2017_1_24

231. Кондратов О. Сучасні тенденції розвитку державного регулювання економіки в Україні. Економіка та держава. 2007. № 3. С. 52-55.

232. Дурман М. О. Аналіз досвіду реформування адміністративної системи управління зарубіжних країн при переході до нового публічного менеджменту. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 2(3). 2010. Херсон, с. 53-59.

233. Kuperus H., Rode A. Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States. European Institute of Public Administration. URL: https://dsc.kprm.gov.pl/sites/default/files/2_study_on_senior_civil_service.pdf

234. Gehler M. Der lange Weg nach Europa. Österreich von Paneuropa bis zum EU. Dokumente. – Wien: Studien Zerlag, 2002.

235. Single European Act (SEA). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:11986U/TXT>

236. Hooghe L. Supranational Activists or Intergovernmental Agents? Explaining the Orientations of Senior Commission Officials Towards European Integration. № EUI RSC; 1998/36. URL: <http://hdl.handle.net/1814/1588>

237. Яков І. В., Анакіна Т. М., Трагнюк О. Я., Комарова Т. В. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу: монографія. К.: Ред. журн. «Право України». 2012. 206 с.

238. Weatherill S. EC Law: The Essential Guide to the Legal Workings of the European Community. 2nd ed. London: Penguin Books. 1995. P. 24.

239. Dinan D. Ever closer Union. An Introduction to European Integration. London, 1999. ISBN 1-58826-208-1

240. Тиркус Ю. С. Теоретичні засади дослідження процесів політичної інтеграції. Вісник СевНТУ. Сер.: Політологія. 2013. Вип. 145. С. 100-104. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vsntupol_2013_145_23

241. Lindberg L. The Political Dynamics of European Economic Integration / Leon N. Lindberg. Stanford: Stanford Univ. Press. 1963. 367 p.

242. Цыганкова П. А. Международные отношения: социологические подходы. М.: Гардарики, 1998. 352 с.

243. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами: дис... д-ра юрид. наук. Київ, 2003. 38 с.

244. Майстро С., Резніков В. Механізми формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції: теоретико-методологічні засади // Актуальні проблеми державного управління, №4(80), 2019. С. 19-23.

245. Микієвич М. М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики і безпеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, 2006. 410 с.

246. Угода про партнерство та співробітництво, яка започатковує партнерство між Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами з одного боку та Україною з іншого боку. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012

247. Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1998 р. N 852. URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/852-98-%D0%BF>

248. Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за 2007 р. URL: <https://minjust.gov.ua/news/ministry/dopovid-pro-stan-vikonannya-zagalnoderjavnoi-programi-adaptatsii-zakonodavstva-ukraini-do-zakonodavstva-evropeyskogo-soyuzu-6877>

249. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011

250. Кузьо М., Черніков Д., Павлюк С., Хорольський Р. Угода про асоціацію між Україною та ЄС: зміст та імплементація. URL: https://parlament.org.ua/upload/docs/final_1.pdf

251. Київець О. В. Джерела міжнародного права: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Ін-т законод. Верхов. Ради України. К., 2012. 460 с.

252. Petrov R. Association agreement versus partnership agreement. What is the difference? URL: http://uesa.blogspot.com/2011/04/blog-post_04.html

253. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015. URL: <https://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

254. Europe Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Hungary, of the other part of 16.12.1991. Official Journal of the European Communities. 1993. Serie L 347. P. 2-266.

255. Haidai O., Naumenko R., Durman M., Bondareva L., Bykov R. And Kliutsevskiy V. Ukraine's International Commitments to Resolve Regulatory Issues. Proceedings of the 34th International Business Information Management Association (IBIMA), ISBN: 978-0-9998551-3-3, 13-14 November 2019, Madrid, Spain, p. 10090-10099.

256. Balassa B. The Theory of Economic Integration. Homewood, Illinois: Richard D. Irvin, 1961. 304 p.

257. Regulation (EU) №374/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on the reduction or elimination of customs duties on goods originating in Ukraine. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0374>

258. Regulation (EU) №450/2008 of The European Parliament and of The Council of 23 April 2008. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008R0450>

259. Regulation (EU) №952/2013 of The European Parliament and of The Council of 9 October 2013. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0952&rid=1>

260. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: офіційний сайт. URL: <http://www.nerc.gov.ua/>

261. Карта залучення міжнародної допомоги. URL: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/karta-dopomogi-26-06-2015.pdf>

262. Horizon 2020: Національний портал України. URL: <https://h2020.com.ua/uk/>

263. EU4BUSINESS: Мережа центрів підтримки бізнесу в Україні. URL: <http://www.eu4business.eu/uk/programme/eu4business-merezha-centriv-pidtrymky-biznesu-v-ukrayini>

264. Миколаївський регіональний цент підтримки бізнесу мережі EU4BUSINESS. URL: <https://biz.mk.ua/>

265. Liashenko V., Tolmachova A., Kvilinskyi O. Państwowa polityka rozwoju przedsiębiorczości w kontekście stabilności społecznoekonomicznej (na przykładzie Ukrainy). Nierówności społeczne a rozwój gospodarczy. Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego w Zielonej Górze. Polskie Towarzystwo Ekonomiczne w Zielonej Górze, 2016. C.155-164.

266. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2018 році. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/association-agreement-implementation-report-2018.pdf>

267. Поляков В. В., Щенин Р. К. Мировая экономика и международный бизнес. М. КНОРУС, 2007. 298 с.

268. Майстро С. Удосконалення організаційно-інституційного механізму державного регулювання аграрного ринку URL: [http://128-56.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01\(1\)/Maystro.pdf](http://128-56.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-01(1)/Maystro.pdf)

269. Lopushynskii I., Nekriach A., Vinogradchii V. Municipal reforms in eu countries in the context of realization of the principles of decentralization and deconcentrations of the authorities. Evropsky Politicky a Pravni Diskurs, 2019, Svazek 6, 3 vydani. C. 87-98.

270. Податковий Кодекс України: відомості Верховної Ради України, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

271. Господарський кодекс України: відомості Верховної Ради України від 16 січня 2003 року № 436-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15>

272. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності: Указ Президента України від 3.02.1998 р. №79/98. (втратив чинність) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79/98>

273. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності: Указ Президента України від 23 липня 1998 р. № 817. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817/98>

274. Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва: Указ Президента України від 12 травня 2005 року № 779/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/779/2005>

275. Дурман М. О. Удосконалення механізмів оцінки регуляторного впливу при впровадженні механізму швидкого дерегулювання за принципом «гільйотини». Аналітичний звіт «Застосування методології і принципів швидкого дерегулювання при впровадженні державної регуляторної політики в органах державної влади Херсонської області». Херсон. Херсонська ОДА. USAID|BIZPRO, 2005. с. 8-13.

276. Лисогор Н. М. Здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики: офіційний сайт Міністерства юстиції України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_2804

277. Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва: Указ Президента України від 22.01.2000 р. №89, (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/89/2000>

278. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів: постанова Кабінету Міністрів України № 767 від 06.05.2000 р. (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/767-2000-%D0%BF>

279. Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів: постанова Кабінету Міністрів України № 1182 від 31.07.2000 р. (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1182-2000-%D0%BF>

280. Туркіна І. Форми здійснення державного управління в сфері забезпечення діяльності судової системи. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-4/doc/4/02.pdf>

281. Головченко В. Як розрізнити правові акти за ознаками їх нормативності? Закон і Бізнес. В-16 (1158) 19.04-25.04. 2014. URL: https://zib.com.ua/ua/81856-yak_rozrizniti_pravovi_akti_za_oznakami_ih_normativnosti.html

282. Журавльов Д. Правові форми діяльності центральних органів виконавчої влади України. URL: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2013/pp19/Zhuraviov.pdf>

283. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів: наказ Міністерства юстиції України від 12.04.2005 № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>

284. Древаль Ю. Д. Правовий механізм як складна управлінська категорія. Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2015. № 3. С. 113-117. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_3_22

285. Законотворчість. Законопроекти: офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc555>

286. Регуляторна політика: офіційний сайт Державної регуляторної служби України. URL: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/

287. Дерегуляція: офіційний сайт Державної регуляторної служби України. URL: <http://www.drs.gov.ua/deregulation/>

288. Криворучко В. Органи виконавчої влади як суб'єкти адміністративного управління. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/3/19.pdf>

289. Онищук Н. В. Методы государственного управления внедрением научно-технических достижений. Отв. ред. В. Б. Аверьянов. К.: Наукова думка. 1990. 96 с.

290. Сатановська О. І. Роль держави в регулюванні економічних відносин. Економіка України. 1999. № 11. С. 38-41.

291. Pandey S. Theory and Method in Public Administration. Review of Public Personnel Administration 37(2):131-138. URL: https://www.researchgate.net/publication/317060461_Theory_and_Method_in_Public_Administration/citation/download

292. Древаль Ю. Д. До питання про сутність та зміст механізмів державного управління. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2014. Вип. 1. С. 57-63. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2014_1_10

293. Половцев О. В., Бідюк П. І., Коршевніюк Л. О., Семенчев І. І. Системний підхід до моделювання, прогнозування та управління фінансово-економічними процесами. Донецьк: «Східний видавничий дім». 2009. 286 с.

294. Marume S., Jubenkanda R., Namusi C., Madziyire N. The Necessity of Work, Method and Procedure in Public Administration. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/d9b5/ff4283644f8bd1ec76fbb10f138eee03c8c3.pdf>

295. Yang K., Miller G. Handbook research methods in Public Administration. URL: http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20

296. Waldo D. (ed), Ideas and Issue in Public Administration: A handbook of Readings, McGraw Hill Book Co. New York. 1953, pp. 2 - 23, 51-64.

297. Lepawsky A. Administration: The Art and Science of Organisation and Management, Alfred A. Knopf, New York. 1952. chapters 7 and 18

298. Golembiewski R., et al. (eds). Public Administration: Readings in Institutions, Processes. Behaviour. Rand McNally, Chicago. 1966, items 8A, 18, 21, 33.

299. Shubik M. (ed.). Game Theory and Related Approaches to Social Behaviour. John Wiley and Sons. New York. 1964.

300. Дурман М. О. Механізми формування та реалізації державної регуляторної політики на місцевому рівні. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: колективна монографія. К.: РІДНА МОВА, 2016. С. 362-411.

301. Дурман М. О. Становлення окремих механізмів формування державної регуляторної політики. Держава та регіони: наук.-вироб. журнал. Серія: Державне

управління. №1. 2016. Вид-во Класичний приватний університет. Запоріжжя. С. 78-85.

302. The Principles of Public Administration. URL: <http://www.sigmaweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>

303 Lopushyinsii I., Naboka S. The «digitization» of management performance evaluation mechanism as an effective tool of public administration. Polish journal of science, # 28 (2020). S. 52-55.

304. Коваль Л. В. Адміністративне право: Курс лекцій. К.: Вентурі, 1996. 208 с.

305. Ромін А. В. Державні механізми в системі стратегічного управління вищими навчальними закладами / А. В. Ромін. // Державне будівництво. - 2014. - № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_13

306. Біла С. О. Структурна політика в системі державного регулювання економіки в умовах суспільної трансформації: автореф. дис. ... д. наук з держ. упр.: 25.00.05. Українська Академія державного управління при Президентіві України, 2002. 42 с.

307. Ходаківська О. В. Теорія регулювання аграрної сфери: методи, форми, принципи. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». Випуск 9. Частина 3. Видавничий дім «Гельветика», 2014. С. 47-51.

308 Селіверстова Л. С. Підходи до забезпечення ринкової рівноваги на вітчизняному аграрному ринку. Інвестиції: практика та досвід. 2018. № 18. С. 11-13. URL: http://investplan.com.ua/pdf/18_2018/4.pdf

309. Маркевич К. «Зелені» інвестиції у сталому розвитку: світовий досвід та український контекст. Аналітична записка Центру досліджень Разумкова. Видавництво «Заповіт». 2019. с. 316.

310. Гончарова Н. Г. Світовий досвід регулювання державного сектору економіки та можливості його використання у вітчизняній практиці. Економіка. Фінанси. Право. 2004. № 5. С. 7-8.

311. Мочерний С.В. Основи економічних знань. К. Видавничий центр «Академія», 2004. 856 с.

312. Єщенко П. С. Сучасна економіка:[навч. посіб. К.: Вища школа. 2005. 325 с.

313. Могильний О. М. Регулювання аграрної сфери. Ужгород. ІВА, 2005. 400 с.

314. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів: законопроект від 17.10.2019 № 2284. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67117

315. Про Національний фонд досліджень України: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2018 р. № 528. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/528-2018-%D0%BF>

316. Башнянин Г. І. Ефективність макроекономічної дерегуляції в довготривалому ринковому періоді. Науковий Вісник НЛТУ. 2009. Вип. 19. 13. С. 154-160.

317. Ільєнко Р. В. Концептуальні засади податкового стимулювання розвитку виробничої сфери. Актуальні проблеми економіки. 2009. № 7. С. 223-228.

318. Бурик З. М. Система методів державного регулювання сталого розвитку в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2016. № 1. С. 37-44. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2016_1_8

319. Малиновський В. Я. Державне управління: навч. посіб. К. Атіка, 2003. 576 с.

320. Мороз В. М. Прогнозування динаміки конкурентоспроможності України як підґрунтя для державного управління системою її трудового потенціалу.

Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 1. С. 63-71. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2013_1_10

321. Шведун В. О. Специфіка використання індикативного планування в механізмі практичного впровадження концепції державного регулювання в сфері рекламної діяльності. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/9_2016/22.pdf

322. Черниш О. І. Ринок послуг: механізми державного регулювання в трансформаційній економіці: монографія. Донецьк: РВК ПРОМО. 2005. 410 с.

323. Іванова Т. А Індикативне планування в системі державного регулювання економіки. URL: <http://dSPACE.khntusg.com.ua/bitstream/123456789/6236/2/14.pdf>

324. Тимощук М. Р. Індикативне планування як інструмент управління соціально-економічним розвитком муніципальних підприємств. URL: https://nv.nltu.edu.ua/Archive/2017/27_2/34.pdf

325. Замикула В. В. Удосконалення механізмів державного управління сталим розвитком сільських територій: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Чорноморський державний університет імені Петра Могили, м. Миколаїв. 2011. 22 с.

326. Lombart L. La politique exterieure du president Jacques Chirac dans un monde Americano-Centre. URL: http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/24_Lombart.pdf

327. Lambert C. Politique etrangere pour la france. URL: <http://www.les4verites.com/La-politique-etrangerepour-la-France-1440.html>

328. Леонтьев В. В. Экономические эссе: Теории, исследования, факты и политика. М.: Политиздат. 1990. 415 с.

329. Лопушинський І. П. Формування та реалізація державної регіональної політики України в контексті євроінтеграційних процесів. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології. 2009. №1. С. 7-12.

330. Шевердіна О. В. Засоби державного регулювання господарської діяльності: до питання систематизації. URL: http://www.pap.in.ua/1_2018/42.pdf

331. Приходько Р. В. Ресурсне та організаційне забезпечення соціального розвитку територіальних громад. Державне будівництво. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_17

332. Різниця між ліцензією і патентом. URL: <https://dovidka.biz.ua/riznitsya-mizh-litsenziyeyu-i-patentom>

333. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 553. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/553-2016-%D0%BF>

334. Про затвердження Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.11.2000 № 1658. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1658-2000-%D0%BF>

335. Єдиний державний реєстр суб'єктів господарювання, які отримали ліцензії на право виробництва, зберігання, оптової та роздрібної торгівлі пальним, та місць виробництва, зберігання, оптової та роздрібної торгівлі пальним. URL: <https://tax.gov.ua/dovidniki--reestri--perelik/reestri/383525.html>

336. Про затвердження форм та Порядку заповнення торгових патентів, форми Заявки на придбання торгових патентів: наказ Міністерства доходів і зборів України від 30.12.2013 № 867. Реєстрація: Мін'юст України від 25.02.2014 № 330/25107. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0330-14>

337. Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства доходів і зборів України від 30 грудня 2013 року № 867: наказ Міністерства фінансів України від 27.05.2015 № 520. Реєстрація: Мін'юст України від 15.06.2015 № 704/27149. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/z0704-15>

338. Зміна кількості процедур започаткування власної справи. Всесвітній Банк. URL: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&met_y=se_s

ec_tchr&hl=uk=start_up_procedures_to_register_business&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=world&idim=country:BLR:GEO:SVK:HUN:UKR:POL

339. Україна на 100% вичерпала квоту на експорт меду до ЄС. Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2020/01/22/656126/>

340. Про затвердження обсягів квот на олію соняшникову та насіння соняшнику, експорт яких підлягає ліцензуванню до 1 липня 2008 р., та порядку видачі ліцензій: Постанова Кабінету Міністрів України від 12.03.2008 № 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/189-2008-%D0%BF>

341. Про стандартизацію: Закон України від 5 червня 2014 року № 1315-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

342. Горбонос Ф. В., Черевко Г. В., Павленчик Н. Ф., Павленчик А. О. Економіка підприємств. Видавництво Знання. К. 2010. 463 с.

343. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/442-2014-%D0%BF>

344. Особливості сертифікації продукції в Україні. URL: <http://flexp.com.ua/library/article/358>

345. Вища освіта в Україні: нормативно-правове регулювання / за заг. ред. А.П. Зайця, В.С. Журавського. К.: Форум. 2003. 1020 с.

346. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013 р. № 344/201. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>

347. Садковий В. П. Державні механізми стандартизації в галузі професійної освіти як запорука якості підготовки фахівців. Держава та регіони. Сер. Державне управління. 2013. № 3. С. 78-82. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2013_3_17

348. Калініченко Л. Л. Глобалізація банківської діяльності і її вплив на банківську систему України. Вісник економіки транспорту і промисловості. 2013. №43. С. 77-81.

349. Сомик А. В. Удосконалення резервних вимог як інструменту грошово-кредитної політики Національного банку України. Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток». 2014. №10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=764>

350. Казюк Я. М. Система фінансового вирівнювання та особливості методик визначення міжбюджетних трансфертів: досвід європейських країн. URL: https://seanewdim.com/uploads/3/4/5/1/34511564/kazyuk_y._system_of_the_financial_smoothing_and_feature_of_methods_of_determination_of_interbudgetary_transfertiv_experience_of_the_european_countries.pdf

351. Швейко М. Л. Сучасні тенденції грошово-кредитної політики України. URL: <https://periodicals.karazin.ua/economy/article/view/9365>

352. Deutsche BundesBank: official site. URL: <https://www.bundesbank.de/>

353. Federal Reserve System: official site. URL: <https://www.federalreserve.gov/>

354. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/679-14>

355. Про систему валютного регулювання і валютного контролю: Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 № 15-93. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/15-93>

356. Про валюту і валютні операції: Закон України від 21.06.2018 № 2473-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2473-19>

357. Лопушинський І.П., Іваницька О.М. Сучасні тенденції розвитку фінансового бізнесу та його державне регулювання. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: Збірник наукових праць Херсонського національного технічного університету. – Вип. 1(8). – Херсон: Олді-плюс, 2013. – С.121-127.

358. Мочерний С. В. Економічний енциклопедичний словник: У2 т.Т.1 Львів:Світ. 2005. 616с.

359. Динаміка внутрішнього кредитування приватного сектору (суб'єктів підприємницької діяльності). Всесвітній Банк. URL: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&met_y=se_sec_tchr&=world:Earth&idim=region:ECS&idim=country:BLR:GEO:SVK:HUN:UKR:POL

360. Про розмір облікової ставки Національного Банку України: рішення Правління Національного банку України від 11 червня 2020 року №397-рш. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/PB20123.html

361. Державна кредитна програма «Доступні кредити 5-7-9%». URL: <https://5-7-9.gov.ua/#prog>

362. Колеснікова Г. В. Регуляторний вплив Національного банку України на динаміку кредитування малого підприємництва. Економічний вісник Донбасу. 2013. № 3. С. 161-171. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecvd_2013_3_23

363. Конституційні повноваження та правовий статус Національного банку України. Юридичний департамент НБУ. Вісник НБУ. 2013. № 6. С. 8-10.

364. Яблонська А. С. Обмеження монополізму та захист економічної конкуренції за законодавством України. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_3815

365. Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності: Закон України від 18 лютого 1992 року № 2132-XII (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2132-12>

366. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26 листопада 1993 р. № 3659-XII // Відомості Верховної Ради (ВВР). 1993. № 50. С. 473.

367. Про захист від недобросовісної конкуренції: Закон України від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1996, № 36. С.164.

368. Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2001, № 12, ст. 64.

369. Антимонопольне законодавство України. Бюл. законодавства і юрид. практики України. 2001. № 1. 416 с.

370. Регуляторна діяльність: офіційний сайт Антимонопольного комітету України. URL: <https://amcu.gov.ua/tag/regulyatorna-diyalnist>

371. Амосов О. Ю., Латинін М. А. Конкурентна політика. Х. Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр». 2008. 36 с.

372. Майстро С. В. Розвиток конкурентного середовища в Україні та результативність державної антимонопольної політики. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. 2017. Вип. 1. С. 207-214.

373. Зведений перелік природних монополій: офіційний сайт Антимонопольного комітету України: URL: <https://amcu.gov.ua/napryami/konkurenciya/arhiv-zvedenogo-pereliku-prirodnih-monopolij>

374. Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities. Dominant position. Judgment of the Court of 13 February 1979. Case 85/76. European Court Reports 1979-00461. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61976CJ0085>

375. Про регулювання цін: постанова КМУ від 23 грудня 1992 р. № 715 (втрата чинності). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/715-92-%D0%BF>

376. Державний контроль за регульованими цінами. URL: <https://dpss-ks.gov.ua/derzhavnij-kontrol-za-regulovanimi-cinami>

377. Ульянченко Ю. О. Необхідність державного регулювання міжнародної діяльності корпорацій щодо забезпечення конкурентного середовища на національному ринку. Вісник Національної академії Державної прикордонної служби України. Серія: Державне управління. 2018. Вип. 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadpsdu_2018_3_6

378. UNCTAD. Foreign direct investment flows and stock. URL: <http://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>

379. Лагутина М. Л. Глобальный регион как элемент мировой политической системы XXI века: на примере Евразийского Союза: дис. ... доктора политических наук: 23.00.04 / Санкт-Петербург, 2016. 422 с.

380. Домбровська С. М. Механізми державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності та митного адміністрування. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2017. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2017_1_14

381. Пісьмаченко Л. М. Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в умовах інтеграції України у світовий економічний простір: механізми регулювання та контролю: дис. ... доктора наук з держ. упр.: 25.00.02 – механізми державного управління. К. 2008. 366 с.

382. Домбровська С. М. Напрями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2017. Вип. 1. С. 114-119. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2017_1_18

383. Маліков В. В. Розробка стратегії податкового планування на підприємстві. Проблеми і перспективи розвитку підприємництва. 2012. № 2. С. 13-17.

384. Іванова Ю. Б. Проблеми розвитку податкової політики та оподаткування: монографія. Х.: ВД «ІНЖЕК». 2007. 448 с.

385. Педь І. В. Податкова конкуренція: монографія. К.: Експерт-Консалтинг. 2009. 416 с.

386. Василик О. Д. Податкова система України. К.: Поліграфкнига, 2004. 478 с.

387. МВФ назвал главные недостатки украинской налоговой реформы. URL: <http://finance.obozrevatel.com/business-and-finance/50739-mvf-nazval-glavnyie-nedostatki-ukrainskoj-nalogovojreformyi.htm>

388. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо проведення податкової реформи та підвищення інвестиційної привабливості України» від 16.03.2017 №6201. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61355

389. Дегтяр А.О., Нарожний С.М. Моделі взаємодії держави та бізнесу в сучасному світі. Теорія та практика державного управління. Х. ХарІДУ НАДУ. Випуск 4, 2013. С. 116-123.

390. Толуб'як В. С., Горин В. П. Податкове регулювання процесів споживання в контексті впливу на суспільний добробут. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування, 2020, № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2020_1/28.pdf. DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.26>

391. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 13.04.2020 № 559-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/559-20>

392. Електронний кабінет платника податків: офіційний сайт Державної податкової служби. URL: cabinet.sfs.gov.ua

393. Безверхнюк Т. Новації державної регуляторної політики в Україні: інструменти та реалізація. Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. пр. Х. Вид-во НУЦЗУ. 2020. Вип. 1 (12). (Серія «Державне управління»). С. 305-317.

394. Ковальчук-Швецова М. Б. Основні форми та методи стимулювання експорту продукції машинобудівних підприємств. URL: <http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/11967/1/107.pdf>

395. Про державне замовлення для задоволення пріоритетних державних потреб: Закон України від 22 грудня 1995 року № 493/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/493/95-%D0%B2%D1%80/ed20030729?lang=ru>

396. Дяків Р. С., Бохан А. В., Горбаль В. М. Енциклопедія бізнесмена, економіста, менеджера. К.: Міжнародна економічна фундація. 2000. 703 с.

397. Ігнатишин М. В., Ковач Я. М. Субсидії як інструмент адресної допомоги населенню. URL: http://www.economyandsociety.in.ua/journal/13_ukr/166.pdf

398. Положення про Міністерство фінансів України. URL: <https://www.minfin.gov.ua/page/polozhennja-pro-ministerstvo-finansiv-ukraini>

399. Про схвалення Експортної стратегії України («дорожньої карти» стратегічного розвитку торгівлі) на 2017-2021 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2017 р. № 1017-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1017-2017-%D1%80>

400. Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» щодо забезпечення функціонування Фонду розвитку підприємництва: Закон України від 14.01.2020 № 436-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-20>

401. Степанов В. Ю. Державне регулювання транспортною сферою. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. 2016. Вип. 1. С. 97-103. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2016_1_16

402. Дрожин Д. Ю. Державне регулювання енергоефективності в промисловості України. Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 1. С. 195-200. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2012_1_31

403. Дзяна Г. О. Соціально-екологічні аспекти реалізації державної політики у сфері енергозбереження України. Монографія. Львів. ЛРІДУ НАДХ 2010. 208 с.

404. Стимулювання підприємницької діяльності у сфері енергоефективності у світі Податкового кодексу України. Головне управління промисловості та розвитку інфраструктури Луганської ОДА. URL: www.loga.gov.ua/oda/about

405. Логунова М. Соціально-психологічні чинники культури державного управління. Вісник УАДУ. 2000. № 3. С. 301.

406. Про запобігання корупції: Закон України 14 жовтня 2014 року № 1700-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>

407. Динаміка зміни корупційних ризиків. Всесвітній Банк. URL: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&met_y=se_sec_tchr&hl=ic_frm_corr_zs&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=world&idim=country:BLR:GEO:SVK:HUN:UKR:POL

408. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції України. дис. д. юр. н., 12.00.07. Ун-т. внутріш. Справ. Х. 2002. 408 с.

409. Федулова Л. І. Особливості розвитку інноваційної політики Європейського Союзу. виклики для України. Проблеми науки. 2014. № 7-8. С. 40-46.

410. Коротич А. А. Державне регулювання інвестиційно-інноваційної діяльності. Теорія та практика державного управління. 2012. Вип. 2 (37). С. 289-296.

411. Ковальчук В. Сучасні тенденції розвитку державного регулювання інноваційної сфери. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія. Державне управління. 2018. С. 130-139.

412. Динаміка витрат на дослідження та наукові розробки. Всесвітній Банк. URL: <https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9=world:Earth&idim=region:ECS&idim=country:BLR:GEO:SVK:HUN:UKR:POL:USA>

413. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 3 липня 2001 року «Про невідкладні заходи щодо виводу з кризового стану науково-технологічної сфери України і створення реальних умов для переходу економіки на інноваційну модель розвитку: Указ Президента України від 20 серпня 2001 року № 640/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/640/2001>

414. Про інноваційну діяльність: Закон України від 04.07.2002 № 40-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/40-15>

415. Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків: Закон України від 16.07.1999 № 991-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/991-14>

416. Про затвердження Положення про порядок створення і функціонування технопарків та інноваційних структур інших типів: Постанова Кабінету Міністрів України від 22.05.1996 № 549. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/549-96-%D0%BF>

417. Дегтяр А. О., Крюков О. І. Правове забезпечення державного регулювання інновацій в Україні. Державне будівництво. 2011. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_2_3

418. Про затвердження Порядку сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій: Постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.1998 № 1740. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1740-98-%D0%BF>

419. Толуб'як В. С. Державне регулювання трудовозайнятості та працеефективності механізмами пенсійної системи. Державне управління: удосконалення та розвиток № 3, 2020. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1588>. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.3.1

420. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 8 липня 2011 року № 3668-VI. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113668.html

421. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці: Закон України від 28 лютого 2014 р. № 77-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-19>

422. Безверхнюк Т. М., Топалова Е. Х. Ресурсний режим як один з інструментів формування державної регуляторної політики. Теорія та практика

державного управління і місцевого самоврядування, 2020, № 1. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2020_1/10.pdf. DOI: <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.8>

423. Час на підготовку та сплату податків. Всесвітній Банк. URL: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&met_y=se_sec_tchr&hl=uk=ic_tax_durs&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=world&idim=country:BLR:GEO:SVK:HUN:UKR:POL

424. Латинін М. А., Майстро С. В., Бабаєв В. Ю. Державне регулювання інноваційного розвитку економіки. стратегічні пріоритети. Монографія. / за заг. ред. М.А. Латиніна. Харків. Магістр, 2014. С. 261-282.

425. Дурман М. О., Дурман О. Л. Проблеми розвитку та напрями впровадження сучасних інформаційних технологій в державне управління. Вісник ХНТУ. Випуск 3 (36). Херсон. 2009. С. 38-41.

426. Нестеренко О. В. Основи побудови автоматизованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади. К.: Наук. думка, 2005. 628 с.

427. Майстро С. В. Розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Державне будівництво. 2012. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2012_1_33

428. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/452/97-%D0%B2%D1%80>

429. Сегеда С. Державне регулювання аграрно-продовольчого ринку в умовах членства України в СОТ. URL: http://economyandsociety.in.ua/journal/2_ukr/32.pdf

430. Brown M. Paul. A manager's guide to policy formulation & analysis. - Canada, 2000. 272 p.

431. Дегтяр А. О. Економетричне прогнозування наслідків державно-управлінських рішень стосовно регулювання економічних процесів. Економетрія: проблеми теорії і практики: Зб. наук. праць. Хмельницький. ХІУП, 2003. С. 152-155.

432. Маліков В. В, Дегтяр О. А. Особливості використання економіко-математичних моделей для прогнозування бюджетних надходжень. Проблеми і перспективи розвитку підприємництва. 2012. № 1. С. 75-80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pirpr_2012_1_21

433. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення. інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення. Моногр. Х.. Вид-во ХарПІ НАДУ. «Магістр». 2004. 224 с.

434. Державна політика. підручник. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.. Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) та ін. К.. НАДУ, 2014. 448 с.

435. Дурман М. О. Чинники впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики. Публічне управління і адміністрування в Україні. Науковий журнал. Випуск 14. Одеса, ПУ «Причорноморський науково-дослідний інститут економіки та інновацій». Видавничий дім «Гельветика». 2019. С. 43-47. DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-8>

436. Сокур Є. Деякі актуальні питання правового регулювання рентних платежів в Україні. URL: <https://radako.com.ua/news/deyaki-aktualni-pitannya-pravovogo-regulyuvannya-rentnih-platezhiv-v-ukrayini>

437. Податковий Кодекс України: Закон України від 02.12.2010 за № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст.112

438. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 932. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/248633334>

439. Толуб'як В. С. Єдність державного регулювання і стратегічного управління: аспект сталого розвитку регіонів. Інвестиції: практика та досвід, 2018. – № 10. С. 83–87.

440. Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню, та квот на 2019 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1136. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-rt-yakih-pidlyagaye-licenzuvannyu-ta-kvot-na-2019-rik>

441. Про перерозподіл та розподіл медичної субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам у 2019 році: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2019 р. № 1110-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-pererozpodil-ta-rozpodil-medichnoyi-subvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzheta-u-2019-roci-i151119>

442. Деякі питання розподілу у 2019 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на здійснення заходів щодо соціально-економічного розвитку окремих територій: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 червня 2019 р. № 365-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-rozpodilu-u-2019-roci-subvenciyi->

443. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії: Закон України від 04.06.2015 за № 514. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/514-19>

444. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 за № 222-VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

445. Про охорону атмосферного повітря: Закон України від 16.10.1992 за № 2707-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>

446. Володимир Зеленський ініціює запровадження дворічного мораторію на перевірки ФОПів. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL: <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-iniciyuye-zaprovadzhennya-dvorichnogo-mo-57817>

447 Михайлюк Б. Сфера дії нововведень у регуляторній політиці. <http://www.academia.org.ua/?p=106>

448. Plumptre T. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives. Institute On Governance. 1999. December 3. 27 p. URL: <http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf>

449. Проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу: Парламентські слухання у Верховній Раді України. Постанова Верховної Ради України від 19 червня 2003 року № 990-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/990-IV#Text>

450. Дурман М. О. Причини і наслідки останньої хвилі дерегуляції. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_8

451. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 № 71-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/71-19>

452. Бремя таможенных процедур. Всемирный Банк. URL: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&met_y=merchandise_exports=region:ECS&idim=country:GEO:POL:UKR:HUN

453. Про затвердження переліків даних, необхідних для функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи органів доходів і зборів: Наказ Міністерства фінансів України від 25.07.2016 №657. URL: <http://sfs.gov.ua/zakonodavstvo/mitne-zakonodavstvo/nakazi/69188.html>

454. Інформація про кількість здійснених операцій за принципом «єдиного вікна» в розрізі митниць: офіційний сайт Державної фіскальної служби України. URL: <http://sfs.gov.ua/diyalnist-/rezalt/265352.html>

455. Дубровський В. Чому не працює дерегуляція. Результати дослідження. CASE Україна, 23 жовтня 2013. URL: <http://www.epravda.com.ua/publications/2013/10/23/399354/>

456. Дурман М. О. Організаційно-правові механізми управлінської діяльності у формування державної регуляторної політики. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2

457. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба: Словник-довідник. К.: КНЕУ. 2005. 480 с.

458. Дурман М. О. Регуляторна діяльність Верховної Ради України: історія та перспективи. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 1(4). 2011. Херсон, С. 141-149.

459. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 р., № 38. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12>

460. Декларація про державний суверенітет України: Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), № 55-XII від 16 липня 1990 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>

461. Конституційний Договір між Верховною Радою України і Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України протягом 1995-1996 років: Відомості Верховної Ради (ВВР), 1995, № 18. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1%D0%BA/95-%D0%B2%D1%80>

462. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

463. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14>

464. Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування: Закон України від 14.12.2010 № 2784-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2784-17>

465. Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» щодо розширення мережі дозвільних центрів: Закон України від 03.11.2011 № 3993-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/3993-17>

466. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо подальшого удосконалення адміністрування податків і зборів: Закон України від 06.12.2012 № 5519-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5519-17>

467. Митний тариф України: Закон України від 19.09.2013 № 584-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/584%D0%B0-18>

468. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1555-18>

469. Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення регуляторних бар'єрів для розвитку державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні: Закон України від 24.11.2015 № 817-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1726-19>

470. Про внесення змін до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 03.11.2016 № 1726-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1726-19>

471. Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту економічної конкуренції та удосконалення процедур контролю за концентрацією суб'єктів господарювання: Закон України від 09.11.2017 № 2195-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2195-19>

472. Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів: Закон України від 06.12.2018 № 2639-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2639-19>

473. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гармонізації законодавства у сфері порівняльної реклами із правом Європейського

Союзу: Закон України від 12.11.2019 № 286-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/286-20>

474. Concerning misleading and comparative advertising: Directive 2006/114/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32006L0114>

475. Concerning unfair business-to-consumer commercial practices in the internal market: Directive 2005/29/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32005L0029>

476. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: Закон України від 13.04.2020 № 559-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/559-20>

477. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>

478. Дурман М. О. Деякі аспекти регуляторної діяльності Кабінету Міністрів України. Держава та регіони. Серія «Державне управління». Класичний приватний університет. Запоріжжя. 2019. №4 (68). С. 96-103. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-16>

479. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF>

480. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/794-18>

481. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>

482. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України: Постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 14.04.2004 № 471. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/471-2004-%D0%BF>

483. Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2004 № 150. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/150-2004-п>

484. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. N 3 // Офіційний вісник України, 2002 р., №2, ст. 57

485. Про затвердження Порядку відбору зразків продукції для визначення її якісних показників та форми акта відбору зразків продукції: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 № 1280. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1280-2007-п>

486. Про затвердження Порядку відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування) зразків продукції: Постанова Кабінету Міністрів України від 31.10.2007 № 1279. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1279-2007-п>

487. Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-п>

488. Про затвердження Порядку проведення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування планових та позапланових перевірок додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування: Постанова

Кабінету Міністрів України від 16.03.2016 № 182. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2016-p>

489. Деякі питання проведення перевірок органів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 361. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-2017-%D0%BF#n8>

490. Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 615-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2016-%D1%80>

491. Про затвердження методик розроблення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю), а також уніфікованих форм актів, що складаються за результатами проведення планових (позапланових) заходів державного нагляду (контролю): Постанова Кабінету Міністрів України) від 10.05.2018 № 342. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/342-2018-%D0%BF>

492. Дурман М. О., Дрожжин Д. Ю. Інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування. Науковий вісник. державне управління. журнал. К.. МАУП, Видавництво Університету економіки та права «КРОК». 2020. №1 (3). С. 84-97. DOI [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-84-96](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-84-96)

493. Про встановлення земельного податку на території м. Херсона: рішення Херсонської міської ради від 07.07.2016 №280. URL: http://www.city.kherson.ua/news_detail/miska-rada-vstanovila-stavku-zemelno-go-podatku-yak-skladovu-chastinu-plati-za-zemlyu

494. Про встановлення Правил благоустрою території, забезпечення чистоти і порядку в м. Херсоні: рішення Херсонської міської ради 31.05.2011 №221. URL: http://www.city.kherson.ua/news_detail/pravila-blagoustroystva-teritorii-obespecheniya-chistoty-i-poryadka-v-g-hersone

495. Про затвердження Положення про порядок передачі в оренду об'єктів комунальної власності Херсонської міської територіальної громади: рішення Херсонської міської ради від 22.11.2013 № 1222. URL: <http://www.city.kherson.ua/articles/poryadok-peredachi-v-orendu-lyu-yektiv-komunalnoyi-vlasnosti-hersonskoyi-miskoyi-teritorialnoyi-gromadi>

496. План підготовки проєктів регуляторних актів виконавчими органами Херсонської міської ради на 2020 рік. URL: <http://www.city.kherson.ua/c/ekonomichna-sfera/s/regulyatorna-diyalnist>

497. Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації: Закон України від 24.12.2015 за № 917-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/917-19>

498. Про внесення змін до Порядку проведення конкурсу із визначення операторів, яким надається право обладнання, утримання та використання майданчиків для паркування транспортних засобів на території міста Херсона: рішення виконавчого комітету Херсонської міської ради від 28.01.2020 № 21. URL: http://www.city.kherson.ua/acts/v21_2.doc

499. Перелік рішень виконавчого комітету Херсонської міської ради (станом на від 28.01.2020). URL: <https://data.gov.ua/dataset/download/rishennia-mvk-280120.xlsx>

500. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України від 9 квітня 2015 року за №320-VIII. URL: <https://dabi.gov.ua/docs/zak09-04-2015-320.pdf>

501. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. N 523-р (із змінами і доповненнями, внесеними розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 року N 905-р). URL: <https://dabi.gov.ua/docs/decentral003.pdf>

502. Деякі питання діяльності органів державного архітектурно-будівельного контролю: постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. N 671. URL: <https://dabi.gov.ua/docs/post19-08-2015-671.pdf>

503. Про затвердження Порядку здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду: постанова Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2015 р. N 698. URL: <https://dabi.gov.ua/docs/post19-08-2015-698.pdf>

504. Податковий Кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

505. Дурман М. О. Стратегія регуляторної політики як один з інструментів реалізації стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління: зб. наук. пр. / Нац. ун-т цив. захисту України. – Харків: НУЦЗУ, 2019. С. 18-34.

506. Коваленко М.А. Регіональний менеджмент. Херсон. «Олді-плюс». 2004. 304 с.

507. Санжаровський І. Боврон Б., Вігода А., Девідсон Г. Розроблення та впровадження стратегічного плану розвитку регіону. К. Вид-во К.І.С. 2008. 214 с.

508. Толуб'як В. С. Єдність державного регулювання і стратегічного управління: аспект сталого розвитку регіонів. Інвестиції: практика та досвід, 2018. № 10. С. 83-87.

509. Про затвердження Порядку розроблення регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, а також проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації зазначених регіональних стратегій і планів заходів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.11.2015 № 932. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/932-2015-%D0%BF>

510. Безверхюк Т. Партнерська мережа як інституціональна форма державного механізму проектного управління регіональним розвитком. Держава і

регіони. Серія: Державне управління, 2016 р., № 1 (53). С. 163-173. URL: http://pa.stateandregions.zp.ua/archive/1_2016/30.pdf

511. Ковальчук В. Нові підходи до управління соціально-економічним розвитком регіонів. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. № 1. 2015. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/2015_1/8.pdf

512. Даудова Г., Ковальчук В., Курносів О. Стратегічний менеджмент як інструмент підвищення управління фінансами в Україні. Актуальні проблеми державного управління. Випуск 2 (56). 2019. С. 65-73

513. Геєць В. Скрипніченко М., Соколик М. Секторальні макромоделі прогнозування економіки України. Економіст. 1998 № 3. С. 14–18.

514. Ковальчук В. Системне моделювання процесів прийняття управлінських рішень. Вісник Університету банківської справи, випуск №3 (24). 2015. С. 97 104. URL: <http://visnuk-archiv.ubs.edu.ua/article/view/97665/93142>

515. The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS): official site of Eurostat. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

516. European Union Strategy for the Danube Region: official site. URL: <https://danube-region.eu/>

517. Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі: Закон України від 10.04.2008 № 250-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/250-17>

518. Малига В. Стратегія як основа реалізації державної регуляторної політики. Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2015. Випуск 61. С. 30-36

519. Форми реалізації державною економічної політики. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003 № 436-IV. URL: https://kodeksy.com.ua/gospodars_kij_kodeks_ukraini/statja-9.htm

520. Про індустріальні парки: Закон України від 21.06.2012 № 5018-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/5018-17>

521. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2017 році: Закон України від 20.12.2016 № 1791-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1791-19>

522. Дурман М. О. Співвідношення понять «державний» та «публічний» у сфері регуляторної політики: актуалізація понятійно-термінологічного апарату. Науковий вісник: державне управління: журнал. 2020. №2 (4) 2020. С. 135-149. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-135-148](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-135-148)

523. Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту: Закон України від 22.12.1998 № 330-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/330-14>

524. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246581344.

525. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію. URL: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248012532

526. Small Business Act for Europe. URL: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/index_en.htm

527. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1151. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1151-2015-%D0%BF#n3>

528. Дурман М. О. Один із принципів формування державної регуляторної політики. Вісник Академії митної справи України. Серія «Державне управління». Дніпропетровськ: АМСУ. 2013. №2. С. 30-33.

529. Durman M., Bashtannyk A., Kornienko V., Omarov A., Levchenko S. The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes. International Journal of Economics and Business Administration. Volume VIII, Special Issue 1, 2020. pp. 178-189 (Scopus Indexed)

530. Дурман М., Дурман О. Економічні теорії та державна регуляторна політика: механізми та інструменти реалізації // Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Sciences, VIII(37), I.: 223, 2020 Feb. URL: https://seanewdim.com/uploads/3/4/5/1/34511564/hum_viii_223_37.pdf. DOI <https://doi.org/10.31174/SEND-HS2020-223VIII37-11>

531. Лібералізм // Соціологічна енциклопедія / Редкол.: Астахова В.І., Бакіров В.С., Городяненко В.Г. та ін. – К.: “Академвидав”, 2008. – 456 с.

532. Андрусак Т. Історія політичних та правових вчень. Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. URL: <https://buklib.net/books/29418/>

533. Ільченко В. Лібертаріанство: спроба критичного аналізу. Конфликты и законы. URL: <https://k-z.com.ua/populiarnye-temy/51503-libertarianstvo-sproba-kritichnogo-analizu>

534. Про альтернативні джерела енергії: Закон України від 20.02.2003 № 555-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555-15>

535. Про внесення змін до статті 9-1 Закону України «Про альтернативні джерела енергії» щодо врегулювання питання генерації електричної енергії приватними домогосподарствами: Закон України від 11.07.2019 № 2755-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-19>

536. Дурман М. О. Доповнення до класичної теорії управління при розробці нормативно-правових актів. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_7

537. Дурман М. О., Трохименко І. О. Адвокація як засіб трансформації політичних цінностей та формування впливу на владу. Ціннісний вибір політичної діяльності: політична трансформація сучасного українського суспільства: Збірник наукових праць. Херсон: вид-во «Олді-Плюс». 2011. с. 273-275.

538. Michael H. Mescon, Michael Albert, Franklin Khedouri. Management. Harper & Row, 1988. 777 p.

539. Коаліційна угода парламентських фракцій у Верховній Раді України VIII скликання (2014) URL: http://samopomich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf

540. Програма партії «Слуга народу». URL: <https://sluga-narodu.com/program>

541. Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Верховної Ради України від 04.10.2019 № 188-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/188-20>

542. Дурман М. О. Використання концепції «Good Governance» при формуванні державної регуляторної політики. Аналітика і влада: журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. Самоврядування. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. НАДУ, 2013. № 8. С. 27-35.

543. Лопушинський І. П. Законодавство України про мови та його регулювальна функція в галузі освіти України. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2005. № 2. С.407-415.

544. Лопушинський І. П. Регулювання державної мовної політики в системі загальної середньої освіти України: історія та сучасний стан проблеми. Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентові України. Випуск 1 (25). Одеса. ОРІДУ НАДУ. 2006. С.27-34.

545. Про внесення змін до Положення про акредитацію вищих навчальних закладів і спеціальностей у вищих навчальних закладах та вищих професійних училищах та Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2013 р. № 692. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692-2013-%D0%BF>

546. Деякі питання запровадження індикативної собівартості: постанова Кабінету Міністрів України від 03.03.2020 № 191. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/191-2020-%D0%BF>

547. Про розподіл видатків державного бюджету між закладами вищої освіти на основі показників їх освітньої, наукової та міжнародної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2019 № 1146. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1146-2019-%D0%BF>

548. Про державне замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, на підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів у 2019 році: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2019 р. № 615. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-derzhavne-zamovlennya-na-pidgotovku-fahivciv-naukovih-naukovo-pedagogichnih-ta-t260619>

549. Єдина державна електронна база з питань освіти. URL: <https://info.edbo.gov.ua/>

550. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року: Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013>

551. Єдиний державний портал адміністративних послуг: офіційний сайт. URL: <https://my.gov.ua/>

552. Центр надання адміністративних послуг у місті Луцьку: офіційний сайт. URL: <https://www.lutskrada.gov.ua/departments/departament-snap-lutsk>

553. Про адміністративні послуги: Закон України 6 вересня 2012 року № 5203-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

554. «Зелена книга» електронного урядування. URL: http://e-zakon.org/greenbook/documents/ЗЕЛЕНА_КНИГА_90_14.11.2014.pdf

555. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд»: Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15.08.2003 р. № 149. Офіційний вісник України від 12.12.2003 2003 р., № 48.

556. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>

557. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-p>

558. Клименко І.В., Линьов К.О. Технології електронного урядування: Навчальний посібник. – Київ: Вид-во ДУС, 2006. – 225 с.

559. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження принципу екстериторіальності погодження проектів землеустрою щодо відведення земельної ділянки територіальними органами Державної служби з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2016 р. № 580. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-2016-p>

560. Кількість управлінського часу взаємодії з посадовими особами. Всесвітній Банк. URL: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&met_y=se_sec_tchr&hl=uk=ic_gov_durs_zs&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=world&idim=country:BLR:GEO:SVK:HUN:UKR:POL

561. Міністерство цифрової трансформації України: офіційний сайт. URL: <https://thedigital.gov.ua/>

562. Питання Міністерства цифрової трансформації: постанова Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 № 856. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/856-2019-%D0%BF>

563. Державні послуги онлайн: офіційний сайт «ДІА». URL: <https://diia.gov.ua/>

564. Мобільний додаток «Дія»: офіційний сайт. URL: <https://go.diia.app/>

565. Онлайн-платформа «Дія.Бізнес»: офіційний сайт. URL: <https://business.diia.gov.ua/>

566. Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Міністерство юстиції України. URL: <https://usr.minjust.gov.ua/ua/freesearch>

567. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Закон України від 15.05.2003 № 755-IV. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/755-15>

568. Перелік відкритих реєстрів та баз даних України. URL: <https://investment.zoda.gov.ua/uk/perelik-vidkritih-restriv-ta-baz-danih-ukraini>

569. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/222-19>

570. Про затвердження Порядку внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань відомостей про ліцензування виду господарської діяльності, документи дозвільного характеру: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2019 № 47. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/47-2019-%D0%BF>

571. Єдиний державний реєстр суб'єктів господарювання доповнять інформацією про ліцензії та інші дозвільні документи. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/yediniy-derzhavnij-reyestr-subyektiv-gospodaryuvannya-dopovnyat-informaciyeu-pro-licenziyi-ta-inshi-dozvilni-dokumenti>

572. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/2155-19>

573. Система публічних закупівель ProZorro. URL: <https://prozorro.gov.ua/>

574. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 року № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

575. Прес-реліз Української універсальної біржі. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2659328-prozorro-vstanovila-rekord-zekonomlenih-kostiv-76-milardiv.html>

576. Успіхи України в сфері публічних закупівель. Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://www.facebook.com/mineconomdev/posts/2264713166919652/>

577. Переліки регуляторних актів із зазначенням дати набрання чинності, строку проведення базового, повторного та періодичного відстеження їх результативності та інформації про місце їх оприлюднення: Єдиний державний портал відкритих даних. URL: <https://data.gov.ua/pages/835-rec-list-of-regulatory-acts>

578. Рекомендації для оприлюднення відкритих даних про регуляторну політику: проект «Прозорість та підзвітність в державному управлінні та послугах» за сприяння Державної регуляторної служби України. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/rekomendatsiyi-dlya-oprylyudnennya-naboru-danyh-perelik-regulyatornyh-aktiv/>

579. Дурман М. О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні: монографія. Херсон: Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 484 с.

580. Про затвердження плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності та покращення бізнес-клімату, плану дій щодо підвищення позиції України в рейтингу Світового банку “Ведення бізнесу” (“Doing Business”) та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 № 1413-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1413-2019-%D1%80>

581. Doing Business 2020. World Bank, Washington, DC. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32436/9781464814402.pdf>

582. Doing Business-2020. Завдяки чому Україна піднялася в рейтингу на 64 сходинку: Спілка Українських підприємців, Економічна правда. URL: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/10/24/652929/>

583. Динаміка зміни концентрацій нових компаній. Всесвітній Банк. URL: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&met_y=se_sec_tchr&hl&met_y=ic_bus_ndns_zs&scale_world&idim=country:BLR:GEO:SVK:HUN:UKR:POL

584. Кількість процедур реєстрації прав власності. Всесвітній Банк. URL: https://www.google.com/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&met_y=se_sec_tchr&hl=uk=ic_prp_proc&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=world&idim=country:BLR:GEO:SVK:HUN:UKR:POL

585. Дурман М. О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні: монографія. Херсон: Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 484 с.

ДОДАТКИ

Додаток А

ДОВІДКА
про участь у науково-дослідних роботах

Видана Дурману Миколі Олександровичу
(прізвище, ім'я, по батькові)

з підтвердженням про те, що він дійсно брав участь у виконанні науково-дослідної роботи за комплексним науковим проектом

“Державне управління та місцеве самоврядування”
(назва проекту)

ОРИДУ Національної академії державного управління при Президентові України, а саме: як виконавець, згідно наказу №2-н від 11 лютого 2004 року

Вказується рівень участі здобувача (виконавець, відповідальний виконавець, керівник, співвиконавець тощо, номер наказу про затвердження виконавців) у виконанні науково-дослідної роботи “Про бюджетні НДР 2004 року” у виконанні науково-дослідної роботи “Методологія стратегічного управління соціально-економічним розвитком
роботи (назва науково-дослідної роботи, номер державної реєстрації)
Південного регіону”, як виконавець розділу 4, номер державної реєстрації
0104U004194.

Перший заступник директора

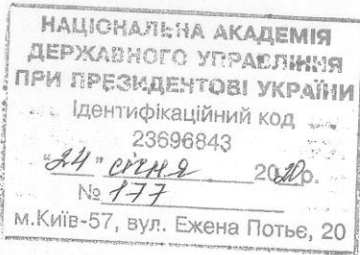


Попов М.П.
(ініціали, прізвище)

Начальник відділу з координації
наукової роботи та докторантури

(підпис)

Ємельянова О.М.
(ініціали, прізвище)



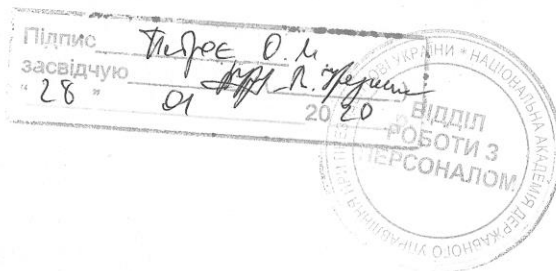
ДОВІДКА про участь у науково-дослідних роботах

Видана ДУРМАНУ Миколі Олександровичу з підтвердженням про те, що він дійсно брав участь у виконанні науково-дослідних робіт за комплексним науковим проектом “Державне управління та місцеве самоврядування” (номер державної реєстрації 0199U002827) Національної академії державного управління при Президентові України, а саме:

- у 2010 році – молодший науковий співробітник (наказ від 11 січня 2010 року № 2-н «По особовому складу») науково-дослідної роботи «Вдосконалення державно-управлінських відносин в умовах трансформації українського суспільства», номер державної реєстрації 0110U002466.

Директор Інституту
експертно-аналітичних та
наукових досліджень,
д.держ.упр., доцент

О.М.Петрос



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І
НАУКИ УКРАЇНИ



MINISTRY OF EDUCATION AND
SCIENCE OF UKRAINE

ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

тел. +38(0462) 665-103;
факс +38(0462) 665-105
E-mail: cst@stu.cn.ua
www.stu.cn.ua
Код ЄДРПОУ 05460798

CHERNIHIV NATIONAL
UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

вул. Шевченка, 95, Чернігів, 14035,
Україна

95, Shevchenko str., Chernihiv, 14035,
Ukraine

27.04.2020 № 282/18-594
На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів наукового дослідження
здобувача кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету
Дурмана Миколи Олександровича
на тему:

«Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні»

Результати дисертаційного дослідження доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету Дурмана Миколи Олександровича на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління отримані автором за безпосередньої участі в науково-дослідній роботі в межах ініціативних наукових досліджень Чернігівського національного технологічного університету:

1) «Формування новітніх принципів децентралізації системи управління державою» (номер державної реєстрації 0114U004425), у межах якої дисертантом» проведено аналіз регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, адже в умовах децентралізації та реформи адміністративно-територіального устрою України їх роль в розвитку економічних комплексів громад та, відповідно, і в соціально-економічному розвитку держави, суттєво зростає. Зазначається, що регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування в частині формування та реалізації регуляторної політики на місцевому рівні – складна та відповідальна задача, адже, крім врахування вимог загальнодержавних політик управління тією чи іншою галуззю, слід звертати увагу на місцеві особливості, а також

стратегічні напрямки розвитку тієї чи іншої громади. При цьому ми визначили, що на місцевому рівні більшість інструментів регулювання, які можуть використовувати органи місцевого самоврядування, відносяться до сфер адміністративного та економічного регулювання. У більшості випадків, органи місцевого самоврядування можуть встановлювати норми, правила і порядки, що будуть діяти на необмежене коло осіб і мати ознаки регуляторних актів. Наприклад, такими документами можуть бути рішення про затвердження розмірів туристичного збору, ставок єдиного податку або ставок земельного податку, правил благоустрою або порядку передачі в оренду об'єктів комунальної власності. Виходячи з дослідження визначено, що в органів місцевого самоврядування є дуже великі важелі впливу на розвиток своєї громади через формування, впровадження та моніторинг відповідної регуляторної політики на місцевому рівні.

2) «Розвиток економіки в умовах глобалізаційних викликів: національний та регіональний виміри» (номер державної реєстрації 0116U003596), де автором здійснено аналіз зарубіжного досвіду проведення регуляторної реформи та формування регуляторної політики на основі нових державно-управлінських парадигм. Визначено, що існує набір ключових компонентів, які призводять до успішних заходів регуляторної реформи, а саме: побудова ефективного механізму секторального перегляду існуючого законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або покращення регулювання; впровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців, бюджет держави на основі аналізу витрат коштів і отриманої вигоди (очікуваного результату (регуляторного впливу)); активна участь громадськості в обговоренні нових проектів регулювань; зменшення адміністрування через скасування або перегляд нормативно-правових актів регуляторного характеру; децентралізація в прийнятті державних рішень тощо.

На основі найбільш прийнятних аспектів регуляторної політики зарубіжних країн було визначено можливість їх застосування у вітчизняних реаліях та удосконалено процедуру імплементації зарубіжного досвіду запровадження регуляторної політики в Україні. Дисертантом додано етап контролю і моніторингу за впровадженням та результативністю державної регуляторної політики, а також запропоновано два альтернативні шляхи удосконалення ДРП з переходом на перший етап (повний аналіз зарубіжного досвіду) або з переходом на третій етап (етап аналізу політики). Це дає змогу покращити результативність державної регуляторної політики як за рахунок врахування всіх кращих досягнень зарубіжного досвіду (ефективно і точно, але довго), так і за скороченою процедурою на основі діючої регуляторної політики та попереднього аналізу зарубіжного досвіду (ефективно, менш точно, але набагато швидше). У кожному конкретному випадку суб'єкт формування регуляторної політики може обирати свою процедуру;

3) «Проблеми стратегічного розвитку національної економіки» (номер державної реєстрації 0118U000788), у рамках якої здобувачем визначено, що однією з головних задач державної регуляторної політики на місцевому/регіональному рівнях є стимулювання місцевого економічного

розвитку. Дисертантом запропоновано розглядати взаємозв'язок цілей стратегії місцевого розвитку і бачення набору регуляторних впливів, що складають собою стратегію формування та реалізації регуляторної політики на місцевому рівні (місцевої регуляторної стратегії, стратегії державної регуляторної політики на місцевому рівні), та перехід від безсистемного планування до стратегічного планування з урахуванням короткострокового планування.

В ході дослідження здобувач вперше запропонував концептуальну схему підготовки стратегії формування регуляторної політики на основі стандартного підходу до підготовки стратегічних документів та взаємозв'язку з стратегією розвитку певної АТО. Таким чином, стратегія публічної (державної) регуляторної політики – це складний комплексний інструмент регулювання, який передбачає: організаційні заходи з підготовки (формування) стратегії – формування робочих груп, визначення відповідальних осіб та органів, розробку положення про підготовку стратегії ПРП; аналіз поточного стану та вибору місії-бачення розвитку – аналіз діючих регуляторних актів в частині їх впливу на поточну ситуацію і можливий вплив на майбутню стратегію місцевого розвитку; розробку проекту стратегії та плану її реалізації – формування набору регуляторних рішень з обґрунтуванням необхідності їх застосування, підготованими АРВ та графіком реалізації (впровадження) цих регуляторних рішень у відповідності зі стратегією місцевого розвитку; власне прийняття управлінських рішень (регуляторних впливів); контроль (моніторинг) процесу реалізації управлінських рішень з відстеженням ефективності регуляторних впливів.

Також у ході дослідження визначено зв'язки цілей стратегії регуляторної політики і цілей місцевого економічного розвитку, а також можливі механізми та інструменти реалізації ДРП для досягнення цілей місцевого економічного розвитку. Насамперед, до найбільш важливих цілей можна віднести: створення якісних робочих місць для місцевого населення, забезпечення економічної стабільності у конкретній місцевості, залучення інвестицій, створення диверсифікованої економічної бази (активізація місцевого бізнесу).

Проректор з наукової роботи
д.е.н., професор



В.Г.Маргасова

Директор навчально-наукового
інституту менеджменту,
харчових технологій та торгівлі
д.е.н., професор

Н. В.Ткаленко

Завідувач кафедри теоретичної
та прикладної економіки, д.е.н.,
професор

Ж.В. Дерій



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ХЕРСОНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Бериславське шосе, 24, м. Херсон, 73008, Тел./Факс +38(0552) 32-69-10,
Тел. +38(0552)-32-69-09, E-mail: kntu@kntu.net.ua код ЄДРПОУ 05480298

15.06.2020 № 12-12.01/93

На № _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
здобувача наукового ступеня доктора наук з державного управління

Дурмана Миколи Олександровича

на тему:

«Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні»

Результати дисертаційного дослідження доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету Дурмана Миколи Олександровича на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління отримані автором за безпосередньої участі в науково-дослідній роботі в межах ініціативних наукових досліджень Херсонського національного технічного університету:

1) «Методологічні та прикладні аспекти розробки інформаційних систем підтримки прийняття рішень» (номер державної реєстрації 0311U003327), де автором в рамках напрямку "Розробка та апробація інформаційних систем підтримки прийняття рішень в різних галузях економіки" проведено аналіз можливості використання класичної теорії управління для ведення регуляторної діяльності в різних органах влади та формування відповідних політик управління різними галузями з врахуванням принципів та положень державної регуляторної політики. За результатами аналізу розроблено доповнення до класичної теорії управління при розробці нормативно-правових актів, а також визначено можливості використання сучасних інформаційних систем і технологій для удосконалення процесів формування та реалізації державної регуляторної політики;

2) «Механізми реалізації державної регіональної політики в сучасних умовах трансформації суспільного розвитку» (номер державної реєстрації 0110U001836), де автором проводився аналіз вимог до формування державної регуляторної політики на державному та регіональному рівнях, а також основні проблеми, що виникають на шляху запровадження регуляторних нормативно-правових актів, що стосуються регуляторних дій (людський фактор, інституціональні та організаційні проблеми тощо);

3) «Інституційні засади формування державної регуляторної політики на основі принципів електронного урядування» (номер державної реєстрації 0113U007834), де автором виступав керівником і розглядав певні аспекти державної регуляторної політики (далі - ДРП) з точки зору її аналізу (розуміння про процес визначення ДРП), формування (проектування реальних управлінських рішень) та впровадження в державне управління з використанням принципів електронного урядування. Оскільки ДРП є складовою частиною всієї державної політики, то була підтверджена гіпотеза про можливість застосування до ДРП інструментарію аналізу і проектування державної політики. Також було запропоновано застосовувати положення системного аналізу до процесу формування ДРП та використання сучасних інформаційних технологій у цьому процесі.

4) «Механізми адаптації системи публічного управління в Україні відповідно до стандартів Європейського Союзу» (номер державної реєстрації 0115U000862), де автором досліджено кращі вітчизняні та зарубіжні практики публічного управління (New Public Management, Good Government), можливість їх адаптації та застосування в діяльності органів публічного управління для формування та реалізації державної регуляторної політики. Також в рамках наукового дослідження вивчалися різні економічні теорії та можливості застосування в них відповідних регуляторних інструментів.

Ректор



Ю.М. Бардачов

Громадська наукова організація «Міжнародний центр з розвитку науки і технологій»
(Державний реєстраційний номер: 1494300)
Україна, 01135, м.Київ, вул. Павлівська, буд. 22, оф. 12
Телефон/факс: (044) 222-5-889

Вих.№ 2712/13-11
«27» грудня 2019

ДОВІДКА
про участь у науковій темі
«Законодавчі новації у функціонуванні державної служби в Україні»
(Номер державної реєстрації 0118U100217)

Видана Дурману Миколі Олександровичу, кандидату технічних наук, доценту, доценту кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету, заслуженому працівнику освіти України про те, що він дійсно взяв участь у виконанні науково-дослідної роботи на тему: «Законодавчі новації у функціонуванні державної служби в Україні» (Номер державної реєстрації 0118U100217), а саме як виконавець підрозділу 5.3, згідно договору про виконання науково-дослідних робіт № 07/2473 від «27» грудня 2019 року.

Голова ГО «Міжнародний центр
з розвитку науки і технологій»
К.е.н., доцент



Ю.О. Русіна

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
докторанта кафедри державної політики та управління політичними процесами
Національної академії державного управління при Президентові України
Дурмана Миколи Олександровича
на тему: “Теоретико-методологічні засади державної регуляторної політики” на
здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю
25.00.02 – механізми державного управління

Комісія у складі: голови комісії – першого заступника міського голови Яременка В.В. та членів комісії – начальника управління економічного розвитку Крайнюк Н.М. та начальника відділу сприяння розвитку підприємства, пропаганди економічних можливостей міста, залучення інвестицій та зовнішньоекономічних зв'язків управління економічного розвитку Яриги О.Ю., цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження, розроблені особисто Дурманом Миколою Олександровичем, впроваджуються в діяльність Херсонської міської ради та її виконавчих органів з 2002 року. Саме наукова, методична та практична допомога дозволила у 2002 році відкрити у м. Херсоні другу в Україні Реєстраційну палату. Дурман М.О. активно працював над підготовкою процедур проходження реєстрації, підготовці відповідних нормативних документів діяльності Реєстраційної палати (Регламенту, Меморандуму тощо). Це дозволило значно скоротити термін реєстрації суб'єктів господарювання, що одразу ж позначилося на зростанні їх чисельності, а отже, й надходжень до бюджетів усіх рівнів. Така тенденція зберігається до сих пір. Так, на 1 січня 2009 року в місті працювало 27252 підприємці – фізичні особи (на 14,3% більше, ніж минулого року). На початок 2009 року в м. Херсоні на 10 тис. населення діяло 100 малих підприємств (по Херсонській області цей показник становить 52, по Україні – 72 малих підприємств).

З 2003 року, з моменту прийняття Закону України „Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності”, Херсонська міська рада та її виконавчі органи продовжують співпрацю з Дурманом М.О. при розробці, прийнятті, впровадженні та відстеженні дії регуляторних актів, підготовці аналізу регуляторного впливу тощо. Ця співпраця реалізована при підготовці більше 60 нормативно-правових актів, які носять регуляторний характер та впливають на розвиток підприємництва. Ведеться постійна робота з відстеження дії регуляторних актів та їх перегляд і внесення змін та доповнень. Вдосконалена Дурманом М.О. методика оцінка вигід і витрат при впровадженні норм регуляторного акту, яка застосовується під час підготовки аналізу регуляторного впливу, дає змогу більш виважено оцінити в кількісному і якісному виразі вплив регуляторних дій на суб'єктів підприємницької діяльності, на наповнення бюджету, дозволяє оцінити соціально-економічну складову.

На основі розроблених процедур та нормативно-правових документів у 2003 році в м. Херсоні було відкрито Єдиний офіс з питань погодження документів для одержання дозволу на розміщення, будівництво, реконструкцію об'єктів

громадського, промислового призначення, початок роботи об'єктів підприємницької діяльності. Методично-прикладні рекомендації та консультації, що їх надає докторант Дурман М.О., дозволяють скоротити витрати часу підприємців на започаткування власної справи, підвищують інформованість населення та підприємців про умови ведення підприємницької діяльності в м. Херсоні. На кожному засіданні Єдиного офісу його відвідують 30-60 осіб.

У 2008 році було відкрито Дозвільний центр у сфері господарської діяльності. Наукові та методичні розробки Дурмана М.О., впроваджені в діяльність Дозвільного центру, дали змогу скоротити витрати часу підприємців при отриманні дозволів для започаткування власної справи чи її розширення або диверсифікації. Представники територіальних та місцевих дозвільних органів здійснюють прийом вхідних документів, видачу дозвільних документів за принципом організаційної єдності, який передбачає контактування підприємця з мінімальною кількістю посадових осіб. Цей принцип дає змогу знизити рівень корупції та підвищити довіру підприємців до влади. До переліку дозвільних документів, які видаються у 2009 році через Дозвільний центр вже входять 30 напрямів господарської діяльності - регулювання земельних відносин, оренди комунального майна, екології, культури, пожежного нагляду, СЕС, ветмедицини тощо. У 2008 році, на момент відкриття Дозвільного центру, їх було лише 22. У 2009 році Держкомпідприємництво України визнало Дозвільний центр м. Херсона кращим за підсумками щорічного Всеукраїнського конкурсу у номінаціях „Кращий дозвільний центр” та „Кращий адміністратор”.

Матеріали дисертаційного дослідження докторанта Дурмана М.О. використовуються при підготовці та проведенні постійних тренінгів для посадових осіб Херсонської міської ради та її виконавчих органів щодо вдосконалення процедур, які регламентують їх взаємодію з підприємцями. Застосування рекомендацій та методології в роботі зовнішніх експертів, спеціалістів органів місцевого самоврядування, які залучені до процесу розробки, впровадження та відстеження результативності регуляторних актів, є методологічною та практичною допомогою щодо втілення принципів послідовної та прозорої державної регуляторної політики на місцевому рівні.

Голова комісії:

Перший заступник міського голови

Яременко В.В.

Члени комісії:

Начальник управління економічного розвитку

Крайнюк Н.М.

Начальник відділу сприяння розвитку підприємства пропаганди економічних можливостей міста, залучення інвестицій та зовнішньоекономічних зв'язків управління економічного розвитку

Ярига О.Ю.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
докторанта кафедри державної політики та управління політичними процесами
Національної академії державного управління при Президентові України
Дурмана Миколи Олександровича
на тему: "Теоретико-методологічні засади державної регуляторної політики" на
здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю
25.00.02 – механізми державного управління

Комісія у складі: голови комісії – голови Херсонської обласної ради Демьохіна В.А. та членів комісії – заступника керівника виконавчого апарату, керуючого справами Федько Т.І. та голови постійної комісії обласної ради з питань бюджету та фінансів Гонтаря О.П. цим актом засвідчує, що результати дисертаційного дослідження, розроблені особисто Дурманом Миколою Олександровичем, реалізовані при підготовці методично-прикладних рекомендацій під час проведення прискореного перегляду нормативно-правових актів (НПА) і відсікання за принципом гільйотини „шкідливих” регуляторних актів в органах місцевого самоврядування. Такий перегляд відбувався на виконання положень Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” та Указу Президента України „Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики”. Для органів місцевого самоврядування положення даного Указу носять рекомендований характер, однак Херсонська обласна рада виявила бажання провести інвентаризацію своїх НПА з метою приведення їх у відповідність до принципів державної регуляторної політики. Проведення таких регуляторних процедур дало змогу звести до мінімуму потенціал для зловживань і корупції в господарській діяльності, а також створило сприятливіші умови для діяльності підприємств.

Використання на регіональному рівні рекомендацій та методології проведення перегляду НПА за принципом «гільйотини» для застосування в роботі зовнішніх експертів, спеціалістів органів державної влади та місцевого самоврядування Херсонської області, які залучені до процесу розробки, впровадження та відстеження результативності регуляторних актів, є методологічною та практичною допомогою щодо втілення принципів послідовної та прозорої державної регуляторної політики на місцевому рівні.

Матеріали дисертаційного дослідження докторанта Дурмана М.О. були використані при підготовці та проведенні тренінгів «Прискорений перегляд нормативно-правових актів (НПА) і відсікання за принципом гільйотини „шкідливих” регуляторних актів», що проводилися Херсонською обласною радою посадових осіб районних та міських рад Херсонської області.

Голова комісії:
голова Херсонської обласної ради

Демьохін В.А.

Члени комісії:
заступник керівника виконавчого апарату,
керуючий справами

Федько Т.І.

голова постійної комісії обласної ради
з питань бюджету та фінансів

Гонтар О.П.





ЦЕНТР РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Миколаївський відокремлений підрозділ

вул. Адміральська, 28/4, м. Миколаїв, 54001;

тел.: +38(067) 618-40-02, +38(067) 618-26-19, e-mail: valentyn.boiko@lgdc.org.ua

Вих. № 145/19 від «11» вересня 2019 р.

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
здобувача кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

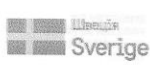
Дурмана Миколи Олександровича

на тему: «ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ»

Результати дисертаційного дослідження доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету Дурмана Миколи Олександровича на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління використано в діяльності Миколаївського відокремленого підрозділу Установи «Центр розвитку місцевого самоврядування» при реалізації завдань державної регіональної політики.

Нині в Україні продовжуються трансформаційні процеси (децентралізація, зміна адміністративно-територіального устрою, секторальне реформування тощо), спрямовані на розвиток нових державноуправлінських відносин та створення ефективної ринкової економічної системи, що зумовлює потребу активного регулювання з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

В цьому випадку державна регуляторна політика виступає як систематичне розроблення і застосування регуляторних впливів з метою використання суб'єктами регулювання своїх регуляторних повноважень для стимулювання економіки. Це передбачає інтегрування політики конкуренції та ініціативи відкритості ринку у сфері регуляторної політики, а також гнучкість та використання підходів, орієнтованих на результат.



Таким чином, використання удосконалених механізмів формування та реалізації державної регуляторної політики є дуже актуальним.

Підходи до формування та реалізації державної регуляторної політики, запропоновані дисертантом, дозволяють швидко формувати, ефективно запроваджувати та відстежувати регуляторні впливи на ті чи інші галузі економіки України на державному та регіональному рівнях, а концептуальні підходи до формування альтернативних моделей формування та реалізації державної регуляторної політики України підвищують ефективність, здатність реагувати і результативність державного управління.

Пропозиції, запропоновані М.О. Дурманом, використовувалися Миколаївським ВП ЦРМС спільно з Миколаївською ОДА, Миколаївською обласною радою, органами місцевого самоврядування (в тому числі й об'єднаними територіальними громадами), іншими суб'єктами регіонального розвитку участь у розробленні:

- регіональної стратегії розвитку Миколаївської області на період до 2027 року;
- планів заходів з реалізації у 2018-2020 рр. регіональної стратегії розвитку Миколаївської області на період до 2020 року;
- 12 стратегій місцевого розвитку об'єднаних територіальних громад, що розроблялися за консультативно-методичної підтримки Миколаївського ВП ЦРМС.

Впровадження теоретичних і практичних результатів дисертаційного дослідження Дурмана М.О. дозволяє використовувати відповідний методологічний апарат під час вироблення ефективної державної регуляторної політики і є надзвичайно важливим кроком щодо удосконалення державного управління.

Довідка не є основою для виплати винагороди за впровадження та інших авторських винагород і призначена для пред'явлення в спеціалізовану вчену раду.

Директор



В.А. Бойко





НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

01008, Київ, вул. М. Грушевського, 5

№ 1-040820

«04» 08 2020 р.

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету
Дурмана Миколи Олександровича

на тему:

«Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні»
на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління
за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Результати дисертаційного дослідження доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету Дурмана Миколи Олександровича на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління впроваджуються в законотворчу діяльність Верховної Ради України.

Уваги заслуговує проведений аналіз регуляторних механізмів, що можуть використовуватися Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Показано, що основну роль в регулюванні економіки має Верховна Рада України, адже саме через ухвалення нового законодавства або вдосконалення вже чинного відбувається становлення законодавчої, правової, адміністративної та економічної систем. Саме тому регуляторну діяльність Верховної Ради України можна розглядати з таких позицій, а саме: як власну регуляторну діяльність через ухвалення відповідних законодавчих документів (законів України, кодексів, ратифікацію міжнародних документів); як регуляторну діяльність через встановлення (опис) у законах вимог, процедур чи методик, обов'язкових для виконання органами державної влади та органами

місцевого самоврядування; як регуляторну діяльність через призупинення дії регуляторних актів інших регуляторних органів у випадках, передбачених законодавством.

Крім того, напрацювання дисертанта М.О. Дурмана було використано при підготовці Закону України № 532-IX від 17.03.2020 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо підвищення доступності лікарських засобів, медичних виробів та інших товарів, які закупаються за кошти державного бюджету, та створення умов для закупівель у сфері охорони здоров'я за кошти державного бюджету» та Закону України № 475-IX від 16 січня 2020 року «Про внесення змін до розділу IX «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про публічні закупівлі» щодо забезпечення можливості закупівель лікарських засобів та медичних виробів спеціалізованими організаціями, що здійснюють закупівлі», а також низки інших законопроектів, що перебувають на розгляді або знаходяться в стадії підготовки та опрацювання.

Уважаємо, що використання наукових та практичних доробок, викладених у дисертаційному дослідженні Дурмана Миколи Олександровича на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні», стануть у нагоді органам публічної влади різного рівня для запровадження в свою діяльність принципів прозорості та ефективної регуляторної політики.

Народний депутат України



В.О. Вагнер



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ
СЕКТОР ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ СЛУЖБИ У МИКОЛАЇВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

☐ 54001, м. Миколаїв,
 вул. Адміральська, буд. 27/1, а/с № 97

☎ (093) 459-82-20
 e-mail: ngo.ipar@gmail.com

Від 13.03.2020 № 13.13/44/20
 На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
 пошукувача кафедри державного управління і місцевого самоврядування
 Херсонського національного технічного університету
 Дурмана Миколи Олександровича
 на тему: «ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ
 ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ»

Результати дисертаційного дослідження доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету Дурмана Миколи Олександровича на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління використано в діяльності сектору Державної регуляторної служби у Миколаївській області при формуванні та реалізації завдань державної регіональної політики на Миколаївщині.

Відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» одним з основних принципів державної регуляторної політики є принцип прозорості та врахування громадської думки, який передбачає:

- відкритість дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності;
- обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій громадськості;
- обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань;
- інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Особливо цікавим для сектору ДРС в Миколаївській області видалися підходи до формування та реалізації державної політики з точки зору відкритості та прозорості, запропоновані дисертантом у своєму дослідженні. Такі підходи дозволяють більш ефективно впроваджувати принципи прозорості та врахування

громадської думки при підготовці, впровадженні та відстеженні регуляторних актів органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Так, окрім положення дисертаційного дослідження були використані у 2018-2020 рр. під час проведення семінарів-практикумів з питань здійснення регуляторної політики органами місцевого самоврядування Миколаївщини, місцевими органами виконавчої влади, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади. У ході навчання з питань реалізації державної регуляторної політики його учасники, окрім традиційного алгоритму здійснення регуляторної діяльності на місцевому рівні, отримали системне розуміння важливості перегляду діючих регуляторних актів і подальшої їх заміни якісними регулюваннями, що мають безумовно відповідати діючому законодавству і принципам державної регуляторної політики.

Ще одним напрямком, де були використані результати дослідження, стали механізми покращення роботи з відкритими даними, що носять регуляторний характер або відносяться до сфери державної регуляторної політики. Так, за результатами проведеної роботи почали оприлюднювати такі дані Миколаївська обласна рада та Баштанська міська рада, що дає змогу підприємцям та пересічним громадянам отримувати інформацію про регуляторну діяльність цих органів швидко та прозоро.

Також підходи до прозорості та відкритості були застосовані при залученні громадськості та експертного середовища при обговоренні декількох нормативно-правових актів, що розроблялися органами місцевого самоврядування, наприклад, проекту рішення Миколаївської міської ради про внесення змін до рішення «Про затвердження Порядку пайової участі замовників у розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури міста Миколаєва» або проекту рішення Южноукраїнської міської ради Миколаївської області «Про заборону продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових на території міста Южноукраїнська в нічний час на окремо визначених територіях та під час проведення масових громадських заходів» та інших.

Впровадження теоретичних і практичних результатів дисертаційного дослідження Дурмана М.О. дозволяє використовувати відповідний методологічний апарат під час вироблення детальної регуляторної політики і є надзвичайно важливим кроком щодо удосконалення державного управління.

Довідка не є основою для виплати винагороди за впровадження та інших авторських винагород і призначений для пред'явлення в спеціалізовану вчену раду.

Завідувач сектору
ДРС у Миколаївській області



Олексій ПРОЙДИСВІТ

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І
НАУКИ УКРАЇНИ



MINISTRY OF EDUCATION AND
SCIENCE OF UKRAINE

ЧЕРНІГІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
ТЕХНОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

тел. +38(0462) 665-103;
факс +38(0462) 665-105
E-mail: cstn@stu.cn.ua
www.stu.cn.ua
Код ЄДРПОУ 05460798

CHERNIHIV NATIONAL
UNIVERSITY OF TECHNOLOGY

вул. Шевченка, 95, Чернігів, 14035,
Україна

95, Shevchenko str., Chernihiv, 14035,
Ukraine

27.04.2020 № *202/28-598*
На № _____ від _____

Довідка

про впровадження у навчальний процес наукових результатів дисертації
Дурмана Миколи Олександровича, доцента кафедри державного управління і
місцевого самоврядування Херсонського національного технічного
університету

Основні наукові положення та висновки дисертаційного дослідження
Дурмана Миколи Олександровича на тему «Формування та реалізація
державної регуляторної політики в Україні» враховані та використовуються у
навчальному процесі при викладанні відповідних тем курсів
«Макроекономіка», «Національна економіка», «Державне регулювання
економіки», «Методи та моделі регулювання розвитку національної
економіки» за другим та третім освітніми рівнями.

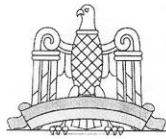
Проректор з наукової роботи
д.е.н., професор



Завідувач кафедри теоретичної
та прикладної економіки д.е.н.,
професор

[Signature]
В.Г.Маргасова

[Signature]
Ж.В. Дерій



АГЕНЦІЯ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

58010, Чернівецька обл., м. Чернівці, вул. Грушевського, 1
тел. +380503383593, chernivtsi.arr@gmail.com

«27» травня 2020 р., вих. лист №40

Затверджую
т.в.о. директора
АРР Чернівецької області
к.п.н. Грушко О.О.



ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету
Дурмана Миколи Олександровича
на тему:

«Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні»
на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління
за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Результати дисертаційного дослідження доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету Дурмана Миколи Олександровича на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління впроваджуються в діяльність Установи «Агенція регіонального розвитку Чернівецької області».

Цікавою для використання виявилось запропоноване дисертантом поєднання теорії полюсів (точок) зростання разом принципами стратегічного

планування та розвитку територій. Такий підхід передбачає спрямування регіонального розвитку на специфічні місця в регіоні (полюси зростання) задля сприяння розвитку всього регіону. Загалом підходи до регіонального економічного розвитку в країнах ринкового спрямування відрізняються залежно від періоду та конкретних умов господарювання. На сьогодні українській владі на центральному та регіональному рівні слід враховувати наступні аспекти, запропоновані в дослідженні:

- більше уваги приділяти розвитку малого бізнесу на противагу великому бізнесу та іноземним проектам – адже саме малий бізнес створює більше робочих місць на регіональному та місцевому рівні, а також сприяє зменшенню міграції населення;
- більший акцент ставити на розвиток національних фірм – через їх соціальну спрямованість та відповідність ментальним умовам;
- більше уваги зосереджувати на наданні послуг на противагу товарному виробництву – адже, як видно з останніх досліджень, велику частку в доходах та витратах населення займають саме послуги (наприклад, туризм, розваги чи торгівля).

Також напрацювання дисертанта Дурмана М.О. використовуються в роботі Агенції регіонального розвитку Чернівецької області при розробці та запровадженні програм розвитку малого підприємництва, створенні Центрів підприємництва та запровадженні при сприянні органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування конкурсів міні-проектів для розвитку підприємництва, що відповідає принципу ефективності державної регуляторної політики – через забезпечення досягнення максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Дисертантом запропоновано підвищити ефективність регуляторних дій та покращити процеси формування та впровадження державної регуляторної

політики на різних рівнях публічного управління шляхом врахуванням в цих процедурах положень стратегій державного, регіонального та місцевого розвитку, де описуються стратегічні напрямки розвитку того чи іншого адміністративно-територіального утворення з врахування особливості його розташування, наявності тих чи інших ресурсів тощо. Такий підхід дозволяє направляти ресурси та здійснювати регуляторні впливи саме в тих напрямках, які дозволяють формувати полюси (точки) зростання тих чи інших регіонів або громад.

Уважаємо, що використання наукових та практичних доробок, викладених у дисертаційному дослідженні Дурмана Миколи Олександровича на тему «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» щодо втілення принципів послідовної, прозорої та ефективної державної регуляторної політики на регіональному та місцевому рівнях заслуговують на увагу та можуть бути поширеними на різні органи публічної влади.

Менеджер з регіонального розвитку
Агенції регіонального розвитку
Чернівецької області,
д.е.н, доцент



В.В. Лашак



ХЕРСОНСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

пл. Свободи, 1, м. Херсон, 73003, факс (0552) 32-11-03, тел. 22-27-64

e-mail: kanc@khoda.gov.ua, www.khoda.gov.ua

Система управління якістю сертифікована відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001:2015

Код ЄДРПОУ 00022645

№ _____

На № _____ від _____

ЗАТВЕРДЖУЮ:

Перший заступник голови
Херсонської обласної
державної адміністрації

Д.С.БУТРИЙ



» лютого 2020 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
пошукувача кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

Дурмана Миколи Олександровича

на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні»
на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління
за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Херсонська обласна державна адміністрація засвідчує цим Актом, що результати дисертаційного дослідження Дурмана Миколи Олександровича на тему «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» використовуються при підготовці нормативно-правових актів (НПА) Херсонської обласної державної адміністрації та її структурних підрозділів, під час проведення відстеження результативності затверджених НПА та перегляду НПА, які потребують змін. Такі дії проводяться на виконання положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та інших нормативних документів.

Регуляторна політика є інструментом досягнення балансу інтересів між державою, підприємцями і споживачами, запорукою зменшення бюрократичного навантаження на малий бізнес, а також забезпечення формування

Херсонська обласна державна адміністрація

16-1891/0/20/05 від 21.02.2020



конкурентоздатного бізнес-середовища в Україні. Це потребує виваженого та науково обґрунтованого підходу до формування та реалізації державної регуляторної політики.

За роки співпраці з Дурманом М.О. (з 2009 – по теперішній час) рекомендації, викладені у його дисертаційному дослідженні, постійно використовувалися у роботі Херсонської обласної державної адміністрації для формування та провадження ефективної регуляторної політики, реалізації її положень в діяльності місцевих органів виконавчої влади, залученні до роботи над нормативно-правовими актами експертів та представників громадськості. Це є суттєвою методологічною допомогою щодо втілення принципів послідовної та прозорої державної регуляторної політики на регіональному рівні.

За останні роки (2018-2019 рр.) можна відзначити використання наукових доробок Дурмана М.О. підготовці регуляторних актів голови обласної державної адміністрації від 31 січня 2019 року №66 «Про затвердження порядку надання дозволів на розміщення зовнішньої реклами поза межами населених пунктів Херсонської області» та голови Каховської районної державної адміністрації Херсонської області від 19 липня 2019 року №172 стосовно питань регулювання відносин, що виникають у зв'язку визначенням пасажирських автоперевізників на приміських автобусних маршрутах загального користування що не виходять за межі території Каховського району Херсонської області. За цей же період було скасовано більше 20 НПА, що стосувалися регуляторної діяльності.

За пропозицією Дурмана М.О. активізовано роботу щодо здійснення регуляторної політики об'єднаними територіальними громадами області, зокрема, на головних сторінках власних сайтів більшості ОТГ створено розділи «Регуляторна діяльність» з відповідними рубриками та наповнення їх актуальною інформацією.

Уважаємо, що використання наукових та практичних доробок, викладених у дисертаційному дослідженні Дурмана Миколи Олександровича на тему «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні», буде сприяти підвищенню ефективності державно-управлінських процесів під час формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні.

Керівник апарату
Херсонської обласної
державної адміністрації,
к.держ.упр.



Володимир КЛЮЦЕВСЬКИЙ



**ЛУГАНСЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
ЛУГАНСЬКА ОБЛАСНА ВІЙСЬКОВО-ЦИВІЛЬНА АДМІНІСТРАЦІЯ**

**ДЕПАРТАМЕНТ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ,
ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ТУРИЗМУ**

просп. Центральний, 59, м. Северодонецьк, Луганська область, Україна, 93406
тел./факс: (+38 06452) 2-33-08 e-mail: economy@loga.gov.ua код ЄДРПОУ 24188344

21.02.2020 № 22-09/02-189
На № _____ від _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського
національного технічного університету
Дурмана Миколи Олександровича

на тему:

«Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні»
на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління
за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Результати дисертаційного дослідження доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету Дурмана Миколи Олександровича на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління впроваджуються в діяльність Департаменту економічного розвитку, зовнішньоекономічної діяльності та туризму Луганської ОДА-ВЦА.

Розглядаючи розвиток окремого регіону з огляду раціонального використання його порівняльних переваг визначено, що розвиток регіону пришвидшується, якщо він спеціалізується на виробництві окремих товарів/послуг і має порівняльну перевагу на основі факторів виробництва. Луганська область має суттєві порівняльні переваги у багатьох секторах економічної діяльності пов'язаних з промисловим виробництвом та розвитком підприємництва. Проте для використання цих переваг необхідно забезпечити ефективне та дієве регулювання вказаних галузей економіки. І якщо деякі з них регулюються на державному рівні, то є й такі, що регулюються на регіональному рівні. Особливо це стосується середнього та малого підприємництва, розвитку якого Луганська ОДА-ВЦА приділяє велику увагу.

Напрацювання, що пропонуються в дисертаційному дослідженні, використовуються для підвищення ефективності процедур формування та впровадження державної регуляторної політики на регіональному рівні. Для цього проводяться наступні заходи:

– аналіз нормативно-правових актів, що видаються структурними підрозділам Луганської ВЦА, з питань про регулювання підприємницької діяльності

з метою підготовки пропозицій щодо внесення до них відповідних змін та доповнень;

– експертиза проектів нормативно-правових актів з питань підприємницької діяльності щодо відповідності їх основним принципам дерегулювання;

– систематичний контроль за належним виконанням відповідних нормативно-правових актів щодо дерегулювання.

Департаментом також проведено інвентаризацію нормативно-правових актів (НПА) з метою приведення їх у відповідність до принципів державної регуляторної політики, в том числі й з використанням прискореного перегляду НПА і відсікання за принципом гільйотини „шкідливих” регуляторних актів. Проведення таких регуляторних процедур дало змогу звести до мінімуму потенціал для зловживань і корупції в господарській діяльності, а також створило сприятливіші умови для діяльності підприємців. Такий перегляд відбувався на виконання положень Закону України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

Використання на регіональному рівні рекомендацій та методології проведення перегляду НПА за принципом «гільйотини» для застосування в роботі зовнішніх експертів, спеціалістів органів державної влади та місцевого самоврядування Луганської області, які залучені до процесу розробки, впровадження та відстеження результативності регуляторних актів, є методологічною та практичною допомогою дисертанта Дурмана Миколи Олександровича щодо втілення принципів послідовної та прозорої державної регуляторної політики на регіональному рівні.

В. о. директора



Олег СКИРТАЧ



КИЇВСЬКА МІСЬКА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ
КОМУНАЛЬНА НАУКОВО-ДОСЛІДНА УСТАНОВА
**“НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТА”**

вул. Героїв Севастополя, 37-А, Київ 03061, тел. (044)202-14-01, факс:(044)202-14-08
E-mail: info@ndirom.org Код ЄДРПОУ 33643377

ЗАТВЕРДЖУЮ:

5/34-14-02
«12» 02 2020 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
пошукувача кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету
Дурмана Миколи Олександровича
на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в
Україні»
на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління
за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління

Комунальна науково-дослідна установа «Науково-дослідний інститут соціально-економічного розвитку міста» (далі – Інститут) засвідчує цим Актом, що результати дисертаційного дослідження Дурмана Миколи Олександровича на тему «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» використовуються при підготовці нормативно-правових актів (НПА) Київської міської державної адміністрації та її структурних підрозділів в рамках наукового супроводу підготовки аналітичних матеріалів та інших розпорядчих документів. Такі дії проводяться на виконання положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та інших нормативних документів.

Регуляторна політика є інструментом досягнення балансу інтересів між державою, підприємцями і споживачами, запорукою зменшення бюрократичного навантаження на малий бізнес, а також забезпечення формування конкурентоздатного бізнес-середовища в Україні. Це потребує

виваженого та науково обґрунтованого підходу до формування та реалізації державної регуляторної політики.

За роки співпраці з Дурманом М.О. (з 2017 – по теперішній час) рекомендації, викладені у його дисертаційному дослідженні, постійно використовувалися у роботі Інституту при розробці та супроводженні виконання дворічних міських програм розвитку підприємництва в м. Києві, а також при залученні до роботи над нормативно-правовими актами експертів та представників громадськості. Це є суттєвою методологічною допомогою щодо втілення принципів послідовної та прозорої державної регуляторної політики на регіональному рівні.

За останні роки (2018-2019 рр.) можна відзначити використання наукових доробок Дурмана М.О. при підготовці наступних НПА, що мають регуляторний характер: «Методичні рекомендації по визначенню меж внутрішньоквартальних територій, прибирання яких не відшкодовується за рахунок тарифів з утримання будинків і споруд та прибудинкових територій» та «Методика відбору пріоритетних об'єктів капітальних вкладень та капітального ремонту, що передбачаються до фінансування за рахунок капітальних видатків бюджету м. Києва».

Уважаємо, що використання наукових та практичних доробок, викладених у дисертаційному дослідженні Дурмана Миколи Олександровича на тему «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні», буде сприяти підвищенню ефективності державно-управлінських процесів під час формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні на місцевому, регіональному та державному рівнях.

Директор



Ігор ПЕТРЕНКО



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

ХЕРСОНСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ ТЕХНІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

Бериславське шосе, 24, м. Херсон, 73008, Тел./Факс +38(0552) 32-69-10,
Тел. +38(0552)-32-69-09, E-mail: kntu@kntu.net.ua код ЄДРПОУ 05480298

15.06.2020 № 12-12.01/94

На № _____

ДОВІДКА

про впровадження результатів дисертаційного дослідження
здобувача наукового ступеня доктора наук з державного управління

Дурмана Миколи Олександровича

на тему:

«Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні»

Результати дисертаційного дослідження доцента кафедри державного управління і місцевого самоврядування Херсонського національного технічного університету Дурмана Миколи Олександровича на тему: «Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні» на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління впроваджено в навчальний процес Херсонського національного технічного університету на факультеті міжнародних економічних відносин, управління і бізнесу для студентів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування».

Під час розробки навчально-методичного забезпечення використано розроблені та досліджені автором Дурманом М.О. наступні теми:

- дисципліна «Інформаційні системи та технології надання адміністративних послуг» - в частині аналізу процедур та регламентів надання адміністративних послуг з позиції зменшення витрат бізнесу на ведення господарської діяльності;
- дисципліна «Інформаційні ресурси в публічному управлінні» - в частині використання інформаційних систем та ресурсів для підвищення інформованості представників бізнесу про інших суб'єктів господарської діяльності, а також щодо регуляторної діяльності органів публічної влади;

- дисципліна «Економіка та врядування» - в частині теоретичного обґрунтування можливості застосування економічних теорій для розвитку соціально-економічної системи України та можливих інструментів та методів державної регуляторної політики, що можуть використовуватися в цих економічних теоріях;
- дисципліна «Прогнозування і планування в публічному управлінні» - в частині застосування принципів та підходів державної регуляторної політики при плануванні стратегічного розвитку територій, а також при прогнозуванні можливих сценаріїв розвитку економіки та використання для цього інструментів державної регуляторної політики.

Впровадження теоретичних і практичних результатів дисертаційного дослідження Дурмана М.О. дозволяє навчати студентів використовувати відповідний методологічний апарат під час освоєння дисциплін, пов'язаних з розробкою та впровадженням регуляторної політики в різні сфери економіки та управління, а також отримувати знання та компетенції, необхідні для подальшої роботи в галузі публічного управління.

Ректор



Ю.М. Бардачов

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ***Праці, які відображають основні наукові результати дисертації******Монографії***

1. Дурман М. О. Формування регуляторної політики на місцевому рівні: механізми та чинники змін. Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія / Кол. авт., за заг. ред. проф. Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. Херсон, Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С. 2019. С. 517-562.
2. Дурман М. О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні: монографія. Херсон: Книжкове вид-во ФОП Вишемирський В.С., 2019. 484 с.

Статті

3. Дурман М. О. Проблеми взаємодії системи «державо-бізнес» у сфері державної регуляторної політики. Збірник наукових праць Донецького державного університету управління: Серія «Державне управління». Вип. 135. Донецьк: ДонДУУ. 2009. С. 142-148.
4. Дурман М. О. Регуляторна діяльність Верховної Ради України: історія та перспективи. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 1(4). 2011. Херсон, ХНТУ. С. 141-149.
5. Дурман М. О. Альтернативи розвитку державної регуляторної політики в Древній Русі XIII-XV століть. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 2 (7). Херсон, ХНТУ, 2012. С. 48-53.
6. Дурман М. О. Один із принципів формування державної регуляторної політики. Вісник Академії митної справи України. Серія «Державне управління». Дніпропетровськ: АМСУ. 2013. №2. С. 30-33.

7. Дурман М. О. Використання концепції «Good Governance» при формуванні державної регуляторної політики. Аналітика і влада : журн. експерт.-аналіт. матеріалів і наук. пр. Ін-ту пробл. держ. упр. та місц. самоврядування / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. К. НАДУ. 2013. № 8. С. 27-35.

8. Дурман М. О. Причини і наслідки останньої хвилі дерегуляції. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_1_8

9. Дурман М. О., Цегельник Н. Ю. Надання адміністративних послуг в електронному вигляді як один з інструментів дерегуляції. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2014_2_10

10. Дурман М. О. Становлення окремих механізмів формування державної регуляторної політики. Держава та регіони: наук.-вироб. журнал. Серія: Державне управління. №1. 2016. Вид-во Класичний приватний університет. Запоріжжя. С. 78-85.

11. Дурман М. О. Організаційно-правові механізми управлінської діяльності у формування державної регуляторної політики. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2019. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2019_2

12. Дурман М. О. Удосконалення понятійно-термінологічного апарату у сфері державної регуляторної політики в Україні // Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління. Том 30 (69), № 5, 2019. С. 29-36. DOI <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2019.5/06>

13. Дурман М. О. Чинники впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики. Публічне управління і адміністрування в Україні. Науковий журнал. Випуск 14. Одеса, ПУ «Причорноморський науково-дослідний інститут

економіки та інновацій», Видавничий дім «Гельветика». 2019. С. 43-47. DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-8>

14. Дурман М. О. Деякі аспекти регуляторної діяльності Кабінету Міністрів України. Держава та регіони. Серія «Державне управління», Класичний приватний університет. Запоріжжя, 2019. №4 (68). С. 96-103. DOI <https://doi.org/10.32840/1813-3401-2019-4-16>

15. Дурман М. О., Дрожин Д. Ю. Інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування. Науковий вісник: державне управління: журнал. К. МАУП, Видавництво Університету економіки та права «КРОК». 2020. №1 (3). С. 84-97. DOI [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1\(3\)-84-96](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-1(3)-84-96)

16. Дурман М. О., Тохтарова І. М. Електронні ресурси та сервіси як інструменти підвищення ефективності державної регуляторної політики. // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2020. № 1. DOI <https://doi.org/10.35546/kntu2308-8834/2020.1.13>

17. Durman M. O., Drozhyn D. Y. Growing and functions of the State Regulatory Service of Ukraine as the main subject of formation and realization of the State Regulatory Policy. Scientific publications «PUBLIC MANAGEMENT», № 2 (22). March 2020. p. 48-63. DOI [https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2\(22\)-48-63](https://doi.org/10.32689/2617-2224-2020-2(22)-48-63)

18. Дурман М. О. Співвідношення понять «державний» та «публічний» у сфері регуляторної політики: актуалізація понятійно-термінологічного апарату. Науковий вісник: державне управління: журнал. 2020. №2 (4) 2020. С. 135-149. DOI: [https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2\(4\)-135-148](https://doi.org/10.32689/2618-0065-2020-2(4)-135-148)

19. Дурман М. О. Альтернативні моделі формування та реалізації державної регуляторної політики та їх співвідношення зі стратегіями економічного розвитку територій. Публічне управління та митне адміністрування (правонаступник наукового збірника “Вісник Академії митної служби України. Серія: «Державне управління»). № 1 (24). 2020. С. 29-35. DOI <https://doi.org/10.32836/2310-9653-2020-1.6>

20. Дурман М. О. Політико-економічна модель лібертаріанства та можливість її застосування в Україні: регуляторний аспект. Публічне управління та регіональний розвиток. ЧНУ ім. Петра Могили. №7 (2020). Миколаїв. 2020. С. 109-124. DOI: <https://doi.org/10.34132/pard2020.07.05>

21. Дурман М. О. Стратегія регуляторної політики як один з інструментів реалізації стратегії розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Вісник Національного університету цивільного захисту України: зб. наук. пр. Х. Вид-во НУЦЗУ, 2020. Вип. 1 (12). 524 с. (Серія «Державне управління»). С. 414-427. DOI: 10.5281/zenodo.3842067

Статті в зарубіжних виданнях

22. Дурман Н. А. Политологические аспекты государственной регуляторной политики. Humanities and Social Science. SS(3). Issue: 18/2. (3). 2014. P. 87-91. URL: www.seanewdin.com

23. Lopushinskyi I., Durman M. Correlation of mechanism of public administration and state regulation in developing state regulatory policy/ Information and Innovation Technologies in Economics and Administration. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach, 2019. P. 200-208.

24. Дурман М. О. Міжнародний досвід розв'язання регуляторних проблем на національному рівні. East European Scientific Journal, #8 (48), 2019, part 2. P.30-36.

25. Дурман М., Дурман О. Економічні теорії та державна регуляторна політика: механізми та інструменти реалізації. Science and Education a New Dimension. Humanities and Social Sciences, VIII(37), I. 223, 2020 Feb. URL: https://seanewdim.com/uploads/3/4/5/1/34511564/hum_viii_223_37.pdf. DOI <https://doi.org/10.31174/SEND-HS2020-223VIII37-11>

26. Дурман М. О. Взаємозв'язок процесів формування стратегій державної регуляторної політики та стратегій економічного розвитку. Polish Journal Of Science. №28 (2020). VOL. 4. P. 47-51.

27. Durman M., Bashtannyk A., Kornienko V., Omarov A., Levchenko S. The Paradigm of Public Administration and its Development in Conditions of State Formation and Changes. International Journal of Economics and Business Administration. Volume VIII, Special Issue 1, 2020. pp. 178-189 (Scopus Indexed)

Праці, які додатково відображають наукові результати дисертації

28. Дурман М. О. Державна регуляторна політика як інструмент суспільно-економічного розвитку держави. Збірник науково-методичних праць «Держава, регіон, підприємство: теорія та практика економіко-правового регулювання». Херсон. Видавництво ХДУ. 2009. С. 22-25.

29. Дурман М. О. Розвиток державної регуляторної політики через взаємодію держави і ринку. Збірник наукових праць науково-практичної конференції за міжнародною участю «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (30 жовтня 2009 року, м. Одеса, ОРІДУ НАДУ при Президентові України). Т. 1. С. 385-386.

30. Дурман М. О. Запровадження систем підтримки прийняття рішень при підготовці аналізу регуляторного впливу нормативно-правового акту. Матеріали 6-ої міжнародної наукової конференції ISDMCI'2009. Т.2. С. 123-125.

31. Дурман Н.А. Проведение государственной регуляторной политики с учетом взаимодействия государства и рынка. Материалы 6-ой Международной научно-практической конференции «Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования». Минск. 2010. с. 144-147.

32. Дурман М. О., Дурман О. Л. Застосування інформаційно-аналітичних систем при оцінці регуляторних впливів у сфері державного управління. Актуальні проблеми державного управління, педагогіки і психології. Випуск 1(2). 2010. Херсон, с. 21-23.

33. Дурман М. О. Аналіз проблем державного регулювання як шлях удосконалення регуляторного клімату. Матеріали 1-ої Всеукраїнської науково-

практичної конференції «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (7-9 жовтня 2010 р., м. Херсон). С. 123-125.

34. Дурман М. О. Застосування принципів системного підходу при оцінці впливу нормативно-правових актів. Матеріали конференції «Інтелектуальні системи прийняття рішень та проблеми обчислювального інтелекту». ISDMCI'2010, т.2, с. 42-46.

35. Дурман М. О. Спільне фінансування проектів територіальних громад як засіб реалізації стратегії регіонального розвитку. Матеріали 2-ої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (7-9 жовтня 2011 р., м. Херсон). С. 95-96.

36. Дурман М. О. Особливості застосування класичної теорії управління при розробці регуляторних актів. Матеріали 3-ої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (7 грудня 2012 р., м. Херсон). С. 102-104.

37. Дурман М. О. Використання теорії управління в державній регуляторній діяльності. Збірник наукових праць міжнародної конференції «Інтелектуальні системи прийняття рішень та проблеми обчислювального інтелекту» ISDMCI'2013. Херсон. ХНТУ, 2013. С. 72-73.

38. Дурман М. О. Доповнення до класичної теорії управління при розробці нормативно-правових актів. Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2013. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2013_1_7

39. Дурман М. О. Деякі питання практичного застосування норм регуляторного законодавства. Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення. Матеріали VIII наук.-практ. конф. / за наук. ред. Т. М. Литвиненко. Луцьк: Волинполіграф, 2014. С. 19-20.

40. Дурман М. Реалізація положень Коаліційної угоди як один з механізмів регулювання відносин «державо-суспільство-бізнес». «Правові аспекти публічного

управління: теорія та практика». Матеріали науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 2014 р.) / за заг. ред Л.Л. Прокопенка, Д.: ДРІДУ НАДУ, 2014. С. 188-191.

41. Дурман М. О., Дурман О. Л. Деякі принципи аналізу державної політики. Ціннісний вимір політичної діяльності: західно-східний вектор сучасної української політики. Збірник наукових праць / Редколегія: Ю.М. Бардачов – голова, В.Ф. Цвих, Ф.Г. Семенченко та інші. Херсон: вид-во ПП Вишемирський В.С., 2014. С. 72-74.

42. Дурман М. О. Механізми формування та реалізації державної регуляторної політики на місцевому рівні. Місцеве самоврядування в Україні: євроінтеграційний шлях: колективна монографія. К. РІДНА МОВА, 2016. С. 362-411.

43. Дурман М. О. Законодавче регулювання децентралізації: вплив на місцеву регуляторну політику. Матеріали 7-ої Всеукраїнської науково-практичної конференції «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи», Херсон, 2016. С. 62-65.

44. Дурман М. О. Функції державного управління з точки зору державної регуляторної політики. Напрями вдосконалення механізмів державного управління в умовах сучасних реформаційних процесів. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 27–28 грудня 2019 р. Херсон. Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 26-31.

45. Дурман М. О. Головіна І. В. Цілі, методи та критерії оцінки регуляторного впливу. Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи. Збірник матеріалів 10-ї Всеукраїнської науково-практичної конференції / за наук. ред. проф. Ю. М. Бардачова, І. П. Лопушинського, Р. М. Плюща. Херсон: ХНТУ, 2019. С. 69-74.

46. Дурман М. О. Історичні передумови гармонізації регуляторного законодавства у відповідності до угоди про асоціацію «Україна – ЄС». Національні

наукові обрії: проблеми, перспективи, новації. Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції «Національні наукові обрії: проблеми, перспективи, новації» (м. Харків, 18 – 19 жовтня 2019 року). Наукове партнерство «Центр наукових технологій». Харків: НП «ЦНТ», 2019. С. 10-14.

47. Дурман М. О. Інформаційно-аналітична підтримка процесів формування державної регуляторної політики. Інформація, аналіз, прогноз – стратегічні важелі ефективного державного управління. Матеріали XII Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, 7 листопада 2019 р. МОН України; УкрІНТЕІ [та ін.]. Київ. УкрІНТЕІ, 2019. С. 108-112.

48. Дурман М. О. Використання он-лайн інструментів оцінки нормативно-правових актів для підвищення ефективності управлінських рішень Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні. Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції, 23 квітня 2019 р. Полтава. ПолтНТУ, 2019. С. 37-39.

49. Дурман М. О. Деякі інструменти регуляторної політики як основа сталого розвитку територій. Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення. Матеріали X Міжнар. наук.-практ. конф., Дніпро, 25 жовт. 2019 р. / за заг. ред. О. Ю. Бобровської. Дніпро. ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 108-111.

50. Дурман М. О. Інструменти формування регуляторної політики в об'єднаних територіальних громадах. Інноваційний розвиток і підвищення рівня спроможності об'єднаних територіальних громад. Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Дніпро, 30 жовтня – 29 листопада 2019 р. / за заг. ред. І.А. Чикаренко. Дніпро. ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 89-91.

51. Дурман М. О. Правові зобов'язання України щодо вирішення регуляторних проблем: євроінтеграційний аспект. Правові аспекти публічного управління: теорія та практика. Матеріали XI науково-практичної конференції, м. Дніпро, 12 грудня 2019 р. / за заг. ред. Л.Л. Прокопенко. Дніпро. ДРІДУ НАДУ, 2019. С. 83-86.

52. Дурман М. О. Аналіз наповнення деяких економічних функцій з точки зору державної регуляторної політики. Science and Global Studies: Abstracts of scientific papers of International Scientific Conference (Bratislava, Slovakia, 30 December 2019). Financial And Economic Scientific Union, 2019. P. 30-34.

53. Дурман М. Економічні та адміністративні інструменти регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування. Збірник тез IV Всеукраїнської науково-практичної конференції «Публічне управління та адміністрування у процесах економічних реформ» (Херсон, 25 березня 2020). С. 107-109.

54. Дурман М. О. Можливість проведення державної регуляторної політики в умовах запровадження положень лібертаріанської теорії. Правові засади організації та здійснення публічної влади: збірник тез III Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (м. Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 року). Хмельницький. Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 129-133.

55. Дурман М. О. Регуляторні зобов'язання України в рамках виконання угоди про асоціацію «УКРАЇНА – ЄС». Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України. Матеріали 17-ої регіон. наук.-практ. конф., 14 травня 2020 р., Дніпро / за заг.ред. Л.Л. Прокопенка. Д. ДРІДУ НАДУ, 2020. С. 89-92.

56. Дурман М.О. Рекомендації органам публічної влади щодо реалізації державної регуляторної політики. Публічне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи : матеріали XI наук. Інтернет-конф. за міжнар. участю для аспірантів та докторантів. 29 трав. 2020 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2020. С.10-14.

57. Дурман М. О. Державна регуляторна політика в Україні: перехід до «публічності». Організаційно-правові аспекти публічного управління в Україні :

Матеріали VII Всеукраїнської науково-практичної Інтернет-конференції за міжнародною участю, 18 червня 2020 р. – Полтава : Національний університет імені Юрія Кондратюка, 2020. С. 26-28.

58. Дурман М.О. Інструменти формування державної регуляторної політики в різних економічних теоріях. Ціннісний вимір політичної діяльності: Збірник наукових праць. Редколегія: Ю. М. Бардачов – голова, Ф. Г. Семенченко, О. М. Момоток та ін. Херсон: вид-во ФОП Вишемирський В. С., 2020. С. 30-32.

59. Лопушинський І.П., Дурман М.О. Удосконалення стратегічного планування розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням принципів державної регуляторної політики. 100 ідей для Президента та Уряду України: проєктні ініціативи у сфері публічного управління: зб. наук. пр.: у 2 т. Редкол: Н.І. Обушна, А.П. Рачинський, С.К. Хаджирадева (голова). Київ. НАДУ. 2020. Т. 2. С. 98-103.

Додаток В

Законопроект

ЗАКОН УКРАЇНИ
Про внесення змін до Закону України
«Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської
діяльності» (щодо права законодавчої ініціативи)
(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, ст. 79)

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

І. Внести до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (щодо права законодавчої ініціативи) (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, ст. 79) такі зміни:

1. Додати статтю 40¹ такого змісту:

«40¹. Особливості формування державної регуляторної політики суб'єктами господарської діяльності та їх об'єднаннями.

Суб'єкти господарської діяльності мають право щодо розробки законопроектів або інших нормативно-правових актів регуляторного характеру та подання цих документів до відповідних регуляторних органів.

Це право виникає тоді, коли суб'єкти господарської діяльності або їх об'єднання відповідають статусу національного товаровиробника. Особливості визначення статусу національного товаровиробника встановлюються відповідно до вимог статті 11 та частини шостої статті 12 Закону України «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1999, № 9-10, ст.65)».

ІІ. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом:

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

**Голова
Верховної Ради України**

Д. РАЗУМКОВ

ЗАКОН УКРАЇНИ
Про внесення змін до Законів України
(щодо скасування повідомлення про прийняття працівника на роботу)

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

I. Внести до Кодексу законів про працю України (Відомості Верховної Ради України, 1971, додаток до № 50, ст. 375) такі зміни:

1. Частину третю статті 24 викласти у наступній редакції:

«Працівник не може бути допущений до роботи без укладення трудового договору, оформленого наказом чи розпорядженням власника або уповноваженого ним органу».

II. Внести до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 2-3, ст.11) такі зміни:

1. Абзац другий частини першої статті 5 викласти в наступній редакції:

«Взяття на облік осіб, зазначених у пунктах 1, 4, 5 та 5-1 частини першої статті 4 цього Закону, здійснюється податковим органом шляхом внесення відповідних відомостей до реєстру страхувальників на основі даних Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (щодо керівників підприємств, установ, організацій) або на основі даних від роботодавців, визначених у частині першій статті 4 (стосовно інших найманих працівників)».

III. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України протягом трьох місяців з дня набрання чинності цим Законом:

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

**Голова
Верховної Ради України**

Д. РАЗУМКОВ

Додаток Д

Законопроект

ЗАКОН УКРАЇНИ**Про внесення змін до Закону України****«Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (щодо уточнення термінів)****(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, ст. 79)****Верховна Рада України п о с т а н о в л я є:**

І. Внести до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (щодо права законодавчої ініціативи) (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, ст. 79) такі зміни:

1. Додати до статті 1. Визначення термінів пп. 13-15 такого змісту:

публічна регуляторна політика – «напрямок формування державної економічної політики, спрямований на вдосконалення регулювання економічних, нормативно-правових та адміністративних відносин між суб'єктами та об'єктами публічної регуляторної політики через недопущення ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів і зменшення втручання суб'єктів публічної регуляторної політики в діяльність об'єктів публічної регуляторної політики, що здійснюється в межах, у порядку та в спосіб, що встановлені Конституцією та законами України»;

суб'єкт публічної регуляторної політики – як «Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноосібно ухвалювати регуляторні акти. До суб'єктів публічної регуляторної політики також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, саморегулювні організації, некомерційні самоврядні організації, що здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування,

якщо ці суб'єкти відповідно до своїх повноважень ухвалюють регуляторні акти. Ці суб'єкти формують та реалізують публічну регуляторну політику»;

об'єкти публічної регуляторної політики – «суб'єкти господарської діяльності, органи державної влади, органи місцевого самоврядування та посадові особи цих органів, щодо яких проводиться економічне, нормативно-правове або адміністративне регулювання (реалізується відповідна публічна регуляторна політика, здійснюються регуляторні впливи)».

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування.

Голова

Верховної Ради України

Д. РАЗУМКОВ

ДОДАТОК Е

Таблиця Д.1

Заходи регулювання, потрібні для формування дієвої регуляторної політики*

№№ з/п	Сфера регулювання	Заходи регулювання, потрібні для формування дієвої регуляторної політики
1.	Реєстрація підприємств	– Запровадити онлайн-реєстрацію товариств з обмеженою відповідальністю винятково із спрощеною авторизацією особи (використання ID-паспорта, Bank ID). – Запровадити реєстрацію суб'єкта господарювання платником податку на додану вартість упродовж дня. – Скасувати попереднє подання повідомлення про працевлаштування працівників. – Запровадження принципу одночасності вчинення нотаріальної дії та державної реєстрації прав, підвищення відповідальності за порушення реєстраційних процедур.
2.	Підключення до електромереж	– Установити безоплатне підключення до електромереж. – Зробити публічний доступ до наявних потужностей. – Забезпечити можливість подавати заяви для підключення онлайн.

Продовження таблиці Д.1

№№ з/п	Сфера регулювання	Заходи регулювання, потрібні для формування дієвої регуляторної політики
3.	Реєстрація власності	– Сформувати і внести документи на право власності на землю та нерухомість до електронного реєстру. – Об'єднати реєстри прав власності на нерухомість та землю в один. – Запровадити адміністративне оскарження дій та рішень державних реєстраторів щодо реєстрації нерухомого майна та земельних ділянок. Орган, що буде розглядати такі скарги, слід відокремити від Мін'юсту та Державного земельного кадастру. – Надати можливість громадянам та бізнесу оформлювати договори купівлі-продажу нерухомості у центрах надання адміністративних послуг. – Запровадити обов'язковість нотаріального посвідчення договорів про відчуження корпоративних прав
4.	Отримання кредитів	– Відкрити публічний доступ до реєстру обтяжень рухомого майна з можливістю перегляду історії змін та надання кредитним бюро інформації, що надходить від підприємств роздрібної торгівлі та організацій з надання комунальних послуг.
5.	Оподаткування	– Зменшити ставки податків на фонд зарплати. – Замінити податок на прибуток податком на виведений капітал. – Запровадити єдиний рахунок для сплати податків і зборів та єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування

Продовження таблиці Д.1

№№ з/п	Сфера регулювання	Заходи регулювання, потрібні для формування дієвої регуляторної політики
6.	Забезпечення виконання контрактів	– Запровадити подання позовів, пояснень та клопотань через спеціальну електронну платформу. – Ухвалити закон про медіацію. – Запровадити фінансовий стимул для звернення до послуг медіації.
7.	Вирішення неплатоспроможності (банкрутство)	– Надати можливість кредиторам фінансувати боржника для відновлення його платоспроможності.
8.	Отримання дозволів на будівництво	– Забезпечити отримання технічних умов та обмежень у «єдиному вікні», наприклад, у центрі надання адміністративних послуг. – Удосконалити нормування в будівництві.
9.	Міжнародна торгівля	– Скоротити час на оформлення імпортно-експортних документів через створення авторизованого економічного оператора, як у ЄС, з перспективою їх взаємного визнання.

* розроблені на основі [581]