



ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 352.07:34(477)(063)

DOI <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2021.25.22>

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Возна Юлія,

*аспірант І року освітньо-наукової програми «Публічне управління та адміністрування»
Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

Статтю присвячено аналізу сучасних тенденцій та визначальних проблем реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності України. Метою статті є аналіз сучасних тенденцій та визначальних проблем реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності України. Здійснено спробу проаналізувати сучасний стан державного регуляторної політики за допомогою оцінки глобального показника регуляторної діяльності, розробленого Світовим банком, та звітності Державної регуляторної служби України. Для підвищення ефективності регуляторної політики важливо переглянути роль регулюючих органів та їхні повноваження. Нормативне управління дає практичний ефект регуляторній політиці. Ефективне регулювальне управління максимально збільшує вплив регуляторної політики на створення нормативних актів, які матимуть позитивний вплив на економіку та суспільство та які відповідають основним цілям державної політики. Автором систематизовано базові проблеми державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, до яких віднесено: недотримання вимог законодавства та порушення встановлених норм, складний процес розгляду регуляторних актів, порушення принципу прозорості та передбачуваності, неузгодженість інформації стосовно планування та виконання проєктів. Наголошено, що Україна знаходиться на етапі реформування, а тому державна регуляторна політика також змінюється, однак існуючі проблеми потребують негайного вирішення. Подальший соціально-економічний розвиток України та пов'язані із цим реформи передбачають, що першочерговим завданням державного регулювання повинно бути створення та функціонування інституційного середовища національної економіки. Важливим напрямом забезпечення якості інституційної системи, сприятливого середовища для підприємництва та поліпшення ділового клімату в Україні є підвищення ефективності дерегуляції. Авторка вважає за доцільне вибрати проблематику підвищення ефективності дерегуляції як один із напрямів подальших досліджень.

Ключові слова: державні органи влади, державна регуляторна політика, Державна регуляторна служба, регуляторний акт, нормативно-правове забезпечення.

Vozna Yulia. Current trends and current problems of state regulatory policy implementation in the field of economic activity in Ukraine

The article is devoted to the analysis of current trends and defining problems of implementing the state regulatory policy in the sphere of economic activity of Ukraine. The author attempts to analyze the current state of state regulatory policy by evaluating the global indicator of regulatory activity developed by the World Bank and reporting by the state regulatory service of Ukraine (SRS). Analysis of the activities of state authorities in the direction of regulatory policy has shown that even though all the requirements for the development and approval of regulatory acts, as well as the submission of information to the state registration service, are provided for by the current legislation, there are cases of violations. Malicious violations include violations of the process of approving the plan for the development of regulatory acts. The example of the pension fund of Ukraine clearly shows a violation of the principle of state regulatory activity – predictability. It is also noteworthy that the number of projects that were submitted but were not planned for development in accordance with the current legislation has significantly increased. The author systematizes the basic problems of state regulatory policy in the sphere of economic activity, which include: non-compliance with legal requirements and violation of established norms, a complex process of reviewing regulatory acts, violation of the principle of transparency and predictability, inconsistency of information on project planning and implementation. The question of finding the optimal state regulatory policy is still open. Today, Ukraine is actively developing a model of mixed-type regulation, which is characterized by a combination of state and market regulation. In his conclusions, the author noted that Ukraine is at the stage of reform, and therefore the state regulatory policy is also changing, but the existing problems require immediate solutions.

Key words: state authorities, state regulatory policy, state regulatory service, regulatory act, regulatory support.



Постановка проблеми. Державна регуляторна політика в Україні переживає період реформ. Потреба в удосконаленні регуляторної політики у сфері господарської діяльності пов'язана насамперед зі стрімким розвитком соціально-економічних процесів, поглибленням фінансових дисбалансів, посиленням впливу зовнішніх чинників впливу. Україна як молода держава лише формує оптимальну регуляторну політику, саме тому актуальним залишається питання визначення тенденцій та існуючих проблем, що дасть змогу підсилити ефективність реформ та трансформацій.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державну регуляторну політику досліджують багато вчених, які зосереджені на проблемах теоретичного обґрунтування, пошуку нових напрямів удосконалення існуючих підходів у регулювання, оцінці отриманих результатів. Зокрема, О. Гончаренко відповідно до результатів дослідження зробив висновок, що саморегулювання господарської діяльності визначається як альтернативний або ж додатковий, гнучкий, більш своєчасний та новаторський порівняно з державним різновид регулювання. На думку автора, державне регулювання визначає межі здійснення саморегулювання самими суб'єктами і водночас межі втручання органів державної влади у саморегулювання [3]. Подібну думку висунули науковці С.І. Поперечний та О.С. Саламін, котрі обґрунтували доцільність сприяння державної регуляторної політики формуванню саморегулювних економічних систем, у яких без прямого державного регулювання формувалися би прийнятні і стабільні ціни [10]. О.В. Литвинов приділив увагу розгляду вітчизняного досвіду проведення реформи дерегулювання господарської діяльності шляхом проведення прискореного перегляду регуляторних актів органів місцевого самоврядування. Також науковець розробив рекомендації щодо систематизації регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб [6]. І.В. Колупаєва акцентує на використанні податкових важелів, що має стати основним інструментом державного регулювання економіки, який спрямований на стимулювання легальної господарської діяльності суб'єктів господарювання та детінізації бізнесу [4]. В.В. Мельник зробив висновок, що інтеграція України до Європейського Союзу передбачає створення і використання як ринкових, так і суто державних інститутів, які забезпечать дотримання стандартів сталого розвитку [8].

Незважаючи на значну кількість напрацювань та наукових доробок, відкритими залишаються питання оцінки сучасного стану державної регуляторної політики та систематизації проблем, що потребують нагального вирішення, що і становить значний науковий інтерес.

Формулювання цілей статті. Метою статті є аналіз сучасних тенденцій та визначальних проблем реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Регуляторна політика через свою важливість є предметом дослідження не лише науковців, а й міжнародних організацій. Зокрема, Світовий банк щорічно проводить комплексне дослідження регуляторної політики (Global Indicators of Regulatory Governance) [13]. За результатами дослідження, проведеного у 2020 р., зі 186 країн 85 готують перспективні плани регулювання у формі переліку очікуваних змін у галузі регулювання, які планується прийняти в найближчому майбутньому. 84% країн ОЕСР із високим рівнем доходу, а також країн Європи та Центральної Азії дотримуються цієї передової практики, за якою слідує лише близько третини країн Східної Азії та Тихого океану, а також Африки. Завчасне повідомлення про зміни в законодавстві, як і раніше, є відносно рідкісним явищем у регіонах Близького Сходу і Північної Африки. Надання громадськості цих перспективних планів регулювання дає змогу створити передбачуване і прозоре регулювання. Однак країни з низьким і середнім рівнями доходу не дуже широко дотримуються цієї практики. Загалом із 27 країн, які готують перспективні плани регулювання, лише 15 публікують їх [13].

Показник України за шкалою від 0 до 6 у 2020 р. становив 5,2 (аналогічний показник дістали Польща та Німеччина). Україна значно випереджає Білорусь (2,8 бали) та РФ (4,0 бали). Однією з проблемних зон для України за цим дослідженням є потреба більш формалізованого визначення критеріїв, за якими вимагається проведення оцінки регуляторного впливу. Також певним недоліком для України є відсутність єдиної бази даних (розподіленої або централізованої) з проєктами регуляторних актів, АРВ та звітами про відстеження результативності [7]. Зауважимо, що показник доволі високий, однак, базуючись лише на ньому, не можна зробити висновок про ефективність державної регуляторної політики у господарській сфері.

Державна регуляторна служба України (ДРС) щорічно готує звіт стосовно державної регуляторної політики, оцінюючи діяльність регулюючих органів. При цьому службою проаналізовано такі показники [2]: своєчасність затвердження та оприлюднення планів діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів на 2019 р.; рівень відповідності регуляторної діяльності органів виконавчої влади планам із підготовки проєктів регуляторних актів на етапі подання їх на погодження до ДРС; своєчасність коригування планів діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів.

У табл. 1 представлено результати оцінювання вибраних органів.



Таблиця 1

**Результати регуляторної діяльності центральних державних органів України
станом на 01.01.2020**

| Орган виконавчої влади | Кількість запланованих регуляторних актів | Проекти регуляторних актів, які на момент подання на погодження до ДРС не включені до відповідних планів | | Проекти регуляторних актів, які, незважаючи на вимоги ДРС, не включені до відповідних планів | |
|--|---|--|-----|--|-----|
| | | К-ть | % | К-ть | % |
| Міністерство юстиції України | 9 | 2 | 25 | 2 | 29 |
| Антимонопольний комітет | 6 | 1 | 14 | 1 | 14 |
| Фонд державного майна України | 20 | 1 | 9 | 0 | 0 |
| Фонд соціального страхування України | 11 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Державне космічне агентство України | 2 | 2 | 100 | 2 | 100 |
| Державна інспекція ядерного регулювання України | 12 | 2 | 100 | 1 | 50 |
| Національна комісія цінних паперів та фондового ринку | 21 | 1 | 12 | 1 | 14 |
| Міністерство енергетики та захисту довкілля | | 3 | 19 | 1 | 7 |
| Міністерство розвитку громад та територій України | | 3 | 37 | 1 | 20 |
| Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства | | 9 | 47 | 8 | 57 |

Джерело: систематизовано за [2]

Аналізуючи дані таблиці, можна зробити такі висновки: по-перше, не всі державні органи затвердили плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів відповідно до вимог та термінів, передбачених Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; по-друге, деякі органи під час підготовки звітів та безпосередньо регуляторних актів допустили помилки та порушення, зокрема Міністерство розвитку громад та територій України, Державне агентство з ефективності та енергозбереження України, Міністерство здоров'я України; по-третє, виявлено державні органи (Пенсійний фонд України), які не готують звіт про розроблення регуляторних актів, про що завчасно повідомляється, однак протягом року провадиться розроблення, що потребує затвердження його плану.

Отже, як бачимо, незважаючи на те що всі вимоги стосовно розроблення та затвердження регуляторних актів, а також подання інформації до ДРС передбачено чинним законодавством, спостерігаються випадки порушень. До злісних порушень варто віднести порушення процесу затвердження плану розроблення регуляторних актів. На прикладі Пенсійного фонду України яскраво простежується порушення принципу державної регуляторної діяльності – передбачуваності. Також примітним є те, що значно зросла кількість проектів, які були подані, однак не були заплановані до розроблення відповідно до чинного законодавства. Таким чином, до проблем державної регуляторної політики варто віднести недотримання принципів та базових вимог вітчизняного законодавства центральними органами державної влади.

На противагу центральним органам влади місцеві органи виконавчої влади демонструють більш позитивну динаміку в напрямі дотримання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Зокрема, аналітики ДРС наголошують, що майже всі обласні державні адміністрації підготували проекти регуляторних актів відповідно до встановлених термінів та вимог (за винятком Львівської області). За інформацією ДРС, у 2019 р. рівень системності підходу до планування регуляторної діяльності місцевими органами виконавчої влади поліпшився порівняно з 2018 р. Так, протягом 2019 р. загальна кількість проектів регуляторних актів, включених до планів діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, зросла лише на 25% (зі 191 проекту регуляторних актів, запланованих до розроблення регуляторними органами, станом на 01.01.2019 до



239 – станом на 28.12.2019), тоді як протягом 2018 р. кількість проєктів регуляторних актів, запланованих до розроблення, зросла на 51% [2]. Отже, можна стверджувати, що на регіональному рівні ситуація з дотриманням вимог державної регуляторної політики значно краща, ніж на державному рівні.

До ще однієї з проблем сучасної регуляторної політики варто віднести доволі складний процес розгляду нормативних актів. Аналізуючи реформування державного регулювання в Україні, варто наголосити, що була спроба запровадження «регуляторної гільйотини», яка передбачала прискорений процес розгляду нормативних актів. Цю спробу здійснили у 2005, 2008 та 2011 рр. Однак результати державного моніторингу продемонстрували неефективність реформи, на що вплинули такі чинники [11, с. 88]: необґрунтовано скорочений період швидкого огляду; відсутність належного матеріально-технічного забезпечення місцевих органів влади; значна кількість документів, які необхідно переглянути в процесі «регуляторної гільйотини»; відсутність досвідчених фахівців регуляторної політики; відсутність бізнес-асоціацій, академічних установ та спеціалізованих громадських організацій у селах, малих містах тощо.

Доцільно зазначити і про невідповідність напряму розвитку державної регуляторної політики пріоритетам, які визначені в Указі Президента України «Про концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності» [12]: усунення необґрунтованих підстав для здійснення заходів державного нагляду (контролю) органами державної влади та органами місцевого самоврядування; спрощення дозвільної системи та мінімізація видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; залучення неприбуткових об'єднань підприємців до формування основних засад державної регуляторної політики; недопущення політизації діяльності регуляторних органів; удосконалення системи оподаткування, зокрема шляхом скорочення кількості видів податків, зборів, спрощення адміністрування податків, зборів, реформування законодавства з питань оподаткування податком на додану вартість; усунення технічних бар'єрів під час здійснення окремих видів господарської діяльності; підвищення статусу уповноваженого органу у сфері державної регуляторної політики та підприємництва; збільшення фінансово-кредитної підтримки для стимулювання розвитку підприємництва; недопущення неправомірного втручання державних органів та органів місцевого самоврядування у діяльність суб'єктів господарювання.

Питання пошуку оптимальної державної регуляторної політики все ще залишається відкритим. Сьогодні в Україні активно розвивається модель регулювання змішаного типу, яка характеризується поєднанням державного та ринкового регулювання (рис. 1). Ця концепція ще не набула значного поширення та підтримки, однак вона доволі ефективно діє в розвинених країнах світу.

Однією з визначальних проблем державної регуляторної політики вважаємо також низьку ефективність регулюючих органів. Для підвищення ефективності регуляторної політики важливо переглянути роль регулюючих органів та їхніх повноважень. Нормативне управління дає практичний ефект регуляторній політиці. Ефективне регулювальне управління максимально збільшує вплив регуляторної політики на створення нормативних актів, які матимуть позитивний вплив на економіку та суспільство та які відповідають основним цілям державної політики. Це передбачає комплексний підхід до розгортання регуляторних установ, інструментів та процесів (таких як регуляторні наглядові органи, програми зменшення адміністративного навантаження та оцінка впливу на регуляторів) [5]. Окрім цього, вітчизняні науковці наголошують, що «належне функціонування господарського правопорядку можливе у разі взаємодії і співвідношення ринкового саморегулювання економічних відносин та державного регулювання» [3, с. 43].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Сьогодні Україна знаходиться на етапі реформування, а тому державна регуляторна політика також змінюється. Незважаючи на певний поступ у цьому питанні протягом останніх десяти років, усе ще залишаються проблеми, які потребують вирішення. До таких проблем віднесено: недотримання вимог законодавства та порушення встановлених норм, складний процес розгляду регуляторних актів, порушення принципу прозорості та передбачуваності, неузгодженість інформації стосовно планування та виконання проєктів. Існує необхідність формування та розвитку інституційного середовища як основи державного регулювання економіки. Забезпечення демократичних принципів відносин між суспільством та владою, відновлення довіри до влади та поліпшення політичної ситуації є невідкладними державними завданнями. Подальший соціально-економічний розвиток України та пов'язані із цим реформи передбачають, що першочерговим завданням державного регулювання повинно бути створення та функціонування інституційного середовища національної економіки. Важливим напрямом забезпечення якості інституційної системи, сприятливого середовища для підприємництва та поліпшення ділового клімату в Україні є підвищення ефективності дерегуляції. Уважаємо за доцільне вибрати проблематику підвищення ефективності дерегуляції як один із напрямів подальших досліджень.

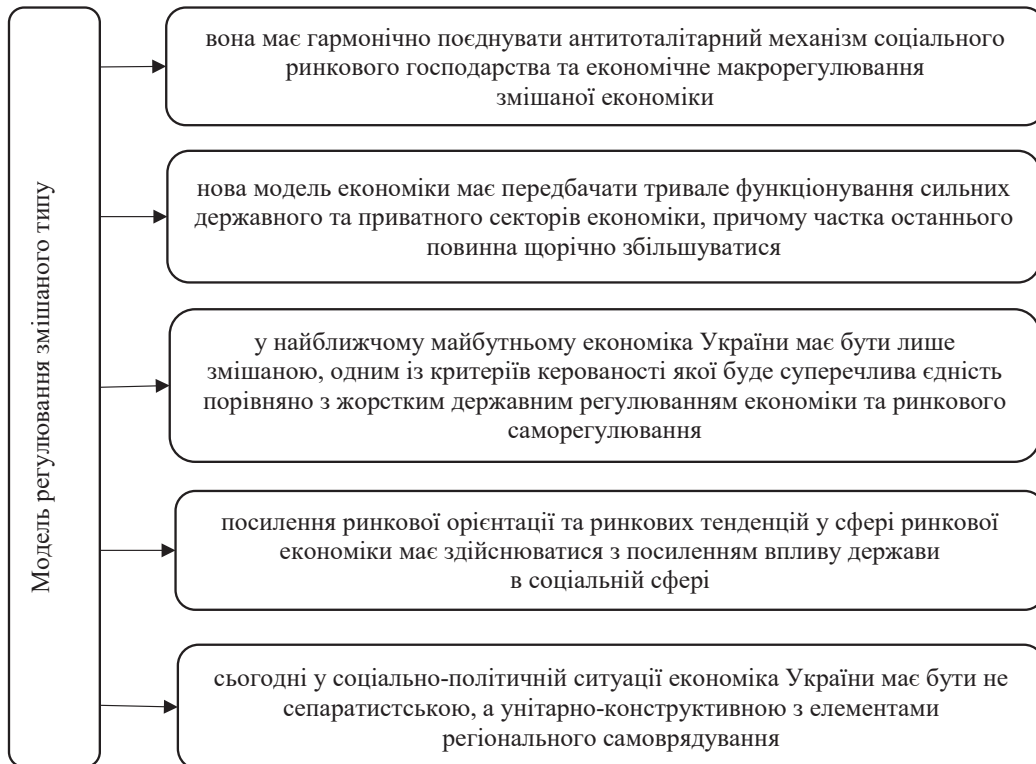


Рис. 1. Визначальні характеристики регулювання змішаного типу в Україні

Джерело: побудовано автором за [8, с. 89; 14, с. 42]

Література:

1. Адамівська В.С. Механізм державного регулювання економіки та вибір напрямку економічної політики в сучасних умовах господарювання. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2017. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1063>. (дата звернення: 14.09.2021).
2. Аналітичний звіт за 2019 р. / Державна регуляторна служба України. – 2020: The Global Indicators of Regulatory Governance. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-regulator.pdf (дата звернення: 14.09.2021).
3. Гончаренко О. Державне регулювання та саморегулювання господарської діяльності: пошук балансу. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 3. С. 40–45.
4. Колупаєва І.В. Державна регуляторна політика: сутність та принципи формування. *Проблеми економіки*. 2013. № 4. С. 99–107.
5. Лисогор Н.М. Здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики. *Міністерство юстиції*. URL: https://minjust.gov.ua/m/str_2804 (дата звернення: 14.09.2021).
6. Литвинов О.В. Прискорений перегляд регуляторних актів органів місцевого самоврядування в Україні: проблеми реалізації. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11lovupr.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11lovupr.pdf).
7. Ляпін Д.В. Щодо актуальних проблем регуляторної політики України та напрямів їх вирішення у 2018 році / Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/ekonomika/schodo-aktualnikh-problem-regulyatornoy-politiki-ukraini-ta-napryamiv-ikh> (дата звернення: 14.09.2021).
8. Мельник В.В. Державне регулювання господарської діяльності в умовах сучасної економічної політики України. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2018. Вип. 23. С. 88–90.
9. Ляпін Д.В., Серeda М.Л. Нові можливості регуляторної політики (для бізнес-асоціацій та неурядових організацій). Київ : USAID ЛЕВ. 2015. 72 с.
10. Поперечний С.І., Саламін О.С. Актуальні проблеми державного регулювання сільського господарства України. *Підприємництво та інновації*. 2020. Вип. 11. С. 107–112.
11. Реформа дерегулювання в Україні: втрачені можливості : аналітичний звіт / О.В. Литвинов та ін. ; за заг. ред. О.В. Литвинова. Донецьк : МОНЛІТ, 2012. 96 с.
12. Указ Президента України «Про концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності» від 03.09.2007 № 816/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816/2007#Text> (дата звернення: 14.09.2021).
13. The Global Indicators of Regulatory Governance. URL: <http://rulemaking.worldbank.org/data/explorecountries/ukraine> (last accessed: 17.03.2021).
14. Wackowski K., Gavkalova N. The paradigm of the state regulatory policy. *Economics of development*. 2016. № 2(78). P. 40–44.