

ЧИННИКИ ВПЛИВУ НА ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

FACTORS OF IMPACT ON THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE STATE REGULATORY POLICY

У статті розглядаються питання визначення чинників впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики в Україні. Вказується, що Україні вже існує доволі непогана база правового та інституційного забезпечення регуляторної політики. Головними чинниками регуляторної реформи є дерегуляційні та фільтраційні процеси, що запобігають виникненню та забезпечують своєчасний перегляд регуляторних норм або взагалі скасування неефективних регуляторних актів. Проте визначення інших чинників, що впливають на ці процеси на загальнодержавному рівні в контексті виконання державно-управлінських функцій, є недостатнім. Тому запропоновано проаналізувати державно-управлінські функції з точки зору їх впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики. Перелік і зміст зазначених функцій визначається, насамперед, об'єктивними причинами втручання держави в перебіг ринкових процесів (необхідністю 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 в тій чи іншій країні, та відбивають вплив низки суб'єктивних чинників прийняття відповідних державно-управлінських рішень щодо участі держави в господарській діяльності, пріоритети регуляторної політики в тій чи іншій період. Було визначено, що десять чинників стосуються умов, необхідних для сталого розвитку економічно-господарського комплексу, а також із утвердженням і розширенням впливу країни у світовому економічному, суспільному і політичному просторах. А приклади, наведені у статті, показують, що державна регуляторна політика, незважаючи на її нібито спрямованість до регулювання господарської діяльності, має вплив на всі сфери економічного життя України: стимулювання економічного зростання, забезпечення позитивних структурних змін у національній економіці, підтримка науки і освіти, захист навколишнього середовища, досягнення здобутків у глобалізованому світі тощо.

Ключові слова: державне управління, державно-управлінські функції, державна регуляторна політика, чинники формування та реалізації державної регуляторної політики, стимулювання економічного зростання.

The article deals with determining the factors of impact the formation and implementation of the state regulatory policy in Ukraine. It is pointed out that Ukraine already has a rather good base of legal and institutional support for regulatory policy. The main drivers of regulatory reform are deregulation and filtration processes, which prevent the emergence and ensure timely review of regulatory standards or the abolition of ineffective regulatory acts. However, the definition of other factors affecting these processes at the national level in the context of the performance of state administrative functions is insufficient. Therefore, it is proposed to analyze the state administrative functions in terms of their influence on the formation and implementation of the state regulatory policy. The list and content of these functions is determined primarily by objective reasons for state interference in the course of market processes (the need to overcome the "failures" of the market mechanism of the economy and the need to establish economic order, maintain a balance of public interests, create conditions for sustainable economic and social development, and protect national interests, etc.). These functions are filled with real meaning, depending on the social, cultural, political conditions in one country or another, and reflect the influence of a number of subjective factors on the decision-making of the government in the economic activity, the priorities of regulatory policy in this or that period. It has been determined that ten factors relate to the conditions necessary for the sustainable development of the economic and economic complex, as well as the establishment and expansion of the country's influence in the world economic, social and political spaces. And the examples given in the article show that state regulatory policy has an impact on all spheres of Ukraine's economic life – stimulating economic growth, ensuring positive structural changes in the national economy, supporting science and education, protecting the environment, achieving gains in a globalized world and more.

Key words: public administration, public administration functions, state regulatory policy, factors of formation and implementation of state regulatory policy, stimulation of economic growth.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2019-14-8>

Дурман М.О.

к. техн. наук, доцент,
доцент кафедри державного управління
і місцевого самоврядування
Херсонський національний технічний
університет

Постановка проблеми в загальному вигляді. Розглядаючи розроблення та запровадження державної регуляторної політики (ДРП) органами державної влади та органами місцевого самоврядування, слід зауважити, що існує велика кількість чинників, що впливають на ці процеси. Незважаючи на те, що в Україні вже існує доволі непогана база правового та інституційного забезпечення регуляторної політики, проте на практиці її використання

залишається слабо реалізованим і не має необхідного впливу на формування умов для активного створення та ефективного функціонування суб'єктів підприємницької діяльності, зокрема малого та середнього підприємництва.

Слід зауважити, що однією з головних тенденцій державної політики сприяння розвитку підприємництва як розвинутих країн, так і країн із перехідною економікою на сучасному етапі є проведення змін державної регуля-

торної політики, спрямованих на обмеження адміністративно-бюрократичного тиску з боку органів влади на підприємницьку діяльність із метою сприяння мінімізації суспільних витрат, пов'язаних із виконанням неефективних регулювань. Головними чинниками регуляторної реформи при цьому є дерегуляційні та фільтраційні процеси, що запобігають виникненню та забезпечують своєчасний перегляд регуляторних норм або взагалі скасування неефективних регуляторних актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питаннями розроблення та впровадження державної регуляторної політики з точки зору розвитку економіки займалися З. Варналії [2], Д. Ляпін та В. Юрчишин [3], В. Ляшенко [4], Л. Попова [5]. Із точки зору державного управління ДРП вивчали Я. Бережний [6], Р. Веприцький [7], Т. Кравцова [8], Н. Овчар [9], М. Погрібняк [10] та інші.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, незважаючи на певну розробленість тематики формування та реалізації державної регуляторної політики з точки зору розвитку малого та середнього підприємництва, визначення чинників, що впливають на ці процеси на загальнодержавному рівні, в контексті виконання державно-управлінських функцій є недостатнім.

Метою статті є визначення чинників впливу на процес формування та реалізації державної регуляторної політики з точки зору державно-управлінських функцій.

Виклад основного матеріалу. Основоположним спеціальним законодавчим актом, що регулює сферу формування та реалізації державної регуляторної політики, є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», прийнятий у 2003 році [11].

У ньому визначається, що принципами державної регуляторної політики є:

- доцільність – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин із 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 необхідних 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 із підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої 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 прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Принципи ДРП у вказаному документі хоч і корелюються з державно-управлінськими функціями, 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 упорядкування, узгодження, координації діяльності суб'єктів господарювання, в яких втілюються 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 (необхідністю 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 в тій чи іншій країні, та відбивають вплив низки суб'єктивних чинників прийняття відповідних державно-управлінських 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-розподільна.

8. Координаційно-синхронізуюча.
9. Інноваційно-інвестиційна, структурна.
10. Ліцензійно-дозвільна, сертифікаційно-стандартизуюча.
11. Еколого-захисна.
12. Контрольно-наглядова, санкціонуюча.
13. Інформаційно-мотиваційна.

Розглянемо виконання деяких із цих функцій як чинник впливу на формування та реалізацію державної регуляторної політики.

1. Нормативно-правозахисна функція. Виконуючи цю функцію, держава встановлює правила господарських відносин шляхом прийняття законодавчих і нормативно-правових актів, що встановлюють регуляторні норми для тих чи інших сфер економіки або суб'єктів господарювання (господарських відносин). Даний чинник має прямий вплив на державну регуляторну політику.

2. Фінансова-розподільна функція. Виконуючи цю функцію, держава здійснює перерозподіл доходів через податкові механізми. Із точки ДРП цей чинник є одним із найбільш впливових 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 [13]. 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 [14].

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 необхідність визначення прогнозних напрямків розвитку і, відповідно, розроблення та ухвалення певних регуляторних рішень, що будуть сприяти виконанню запланованих заходів з планів або стратегій [15]. Прикладом може слугувати, наприклад, розроблення архітектурно-планувальної документації (Генеральних планів, планів зонування територій тощо), в результаті чого встановлюються певні вимоги для суб'єктів господарювання щодо можливості розміщення їх об'єктів на тих чи інших земельних ділянках на території громад.

4. Ресурсно-розподільна функція. Виконуючи цю функцію, держава визначає і забезпечує реалізацію правил розподілу

лімітованих природних ресурсів. Тим самим даний чинник впливає на здатність суб'єктів господарювання проводити ту чи іншу господарську діяльність, адже ліміт на ресурси (або зависока 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 [16].

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) [17] або відповідних територій [18] незалежно від їх розташування в межах України.

6. Інноваційно-інвестиційна, структурна функції. Виконуючи цю функцію, держава сприяє формуванню і реалізації національної науково-дослідної, інноваційно-технологічної та інвестиційної політики, створює передумови для здійснення позитивних структурних зрушень у національній економіці. Прикладом впливу цього чиннику може виступати надання державної підтримки індустріальним (промисловим) паркам, завдяки чому відбувається регулювання залучення коштів в інноваційні галузі, або «зелений тариф» в енергетиці, яким визначаються напрямки пріоритетного технологічного розвитку цієї сфери – альтернативні джерела енергії [19].

7. Ліцензійно-дозвільна, сертифікаційно-стандартизуюча 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, встановлює 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) [20].

8. Еколого-захисна функція. Виконуючи цю функцію, держава встановлює 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 [21], воду та на ґрунт, розміщення підприємств на певних територіях (прибережна зона, зона охорони підземних водних ресурсів) або на певній відстані від житлових приміщень. Сюди також можуть відноситися вимоги щодо узгодження розміщення тих чи інших об'єктів із мешканцями громад через механізм проведення громадських слухань.

9. Контрольно-наглядова, санкціонує 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» під час формування та здійснення ДРП, адже перевірки та санкції – необхідний інструмент регулювання, проте в рамках української дійсності він часто перетворюється на механізм «державного рекету» або «чиновницького свавілля» та користується званням одного з найбільш корумпованих чинників. Не применшуючи важливості цього чинника, держава все ж ураховує думки підприємців щодо забезпечення ефективності застосування його на практиці, обмежуючи кількість раптових перевірок суб'єктів підприємницької діяльності («мораторій на проведення перевірок») [22].

10. Інформаційно-мотиваційна функція. Виконуючи цю функцію, держава забезпечує інформування і мотивацію суб'єктів господарювання з метою підтримання владних ініціатив. Вказання на цей чинник прямо прописані у стт. 7 та 12-14 ЗУ «Про засади...» [11], де вказується, що регуляторний орган повинен оприлюднювати затверджені плани діяльності з підготовки проектів 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, необхідних для сталого розвитку економічно-господарського комплексу з утвердженням і розширенням впливу країни у світовому економічному, суспільному і політичному просторах.

Висновки. В Україні на цей час створені необхідні нормативно-правові та організаційні передумови для успішного формування та реалізації державної регуляторної політики.

Чинники, що впливають на ці процеси, мають місце як у підприємницькому, так і в державно-управлінському середовищі країни. Наведені приклади показують, що державна регуляторна політика, незважаючи на її нібито спрямованість на регулювання господарської діяльності, має вплив на всі сфери економічного життя України – стимулювання економічного зростання, забезпечення позитивних структурних змін у національній економіці, підтримку науки і освіти, захист навколишнього середовища, досягнення здобутків у глобалізованому світі тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. 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.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З.С. Варналія. Київ : НІСД, 2007. 820 с.
3. Завдання і перспективи інвестиційно-інтеграційного розвитку України : [аналіт. доповідь, статті] / В. Юрчишин, В. Зимовець, О. Кілієвич, С. Кошовий, Д. Ляпін; ред.: В. Юрчишин ; Укр. центр екон. і політ. дослідж. ім. О. Разумкова (Центр Разумкова). Київ : Заповіт, 2017. 123 с.
4. Ляшенко В. Регуляторна політика та удосконалення бізнес-середовища в Україні. *Вісник економічної науки України*. 2013. № 2. С. 156–165. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Venu_2013_2_39.
5. Попова Л.М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні. *Форум права*. 2017. № 4. С. 191–196. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.
6. Бережний Я.В. Механізми поліпшення підприємницького клімату в процесі реалізації економічних реформ в Україні : аналіт. доп. Київ : НІСД, 2013. 77 с.
7. Веприцький Р.С. Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності як форма протидії економічній злочинності. *Європейські перспективи*. 2013. № 8. С. 110–113. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2013_8_23.
8. Кравцова Т.М. Регуляторна політика держави в сфері господарської діяльності як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Право і Безпека*. 2006. Т. 5, № 5. С. 24–27. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2006_5_5_9.
9. Овчар Н.П. Формування механізму державного регулювання розвитку реального сектору економіки регіону. *Державне управління: теорія та практика*. 2016. № 1. С. 141–148. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2016_1_14.
10. 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.
11. 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>.

12. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. Київ : НАДУ, 2014. 448 с.

13. 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>.

14. 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.

15. 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>.

16. 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-licenzuvannu-ta-kvot-na-2019-rik>.

17. 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-sbvenciyi-z-derzhavnogo-byudzhetu-miscevim-byudzheta-m-u-2019-roci-i151119>.

18. 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-sbvenciyi>.

19. 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>.

20. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 за № 222-VIII. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

21. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16.10.1992 за № 2707-XII. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2707-12>.

22. Володимир Зеленський ініціює запровадження дворічного мораторію на перевірки ФОПів. Офіційне інтернет-представництво Президента України. URL : <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-iniciyuє-zaprovadzhennya-dvorichnogo-mo-57817>.