

М. О. Дурман

кандидат технічних наук, доцент,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету

СТАНОВЛЕННЯ ОКРЕМИХ МЕХАНІЗМІВ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті досліджується процес становлення окремих механізмів формування державної регуляторної політики в Україні. Зокрема, розглядаються політико-правові та адміністративно-організаційні механізми. Інші механізми, наприклад соціально-економічні, фінансові тощо, не розглядаються через обсяг питання.

Ключові слова: державне управління, державна регуляторна політика, механізми формування державної регуляторної політики.

Постановка проблеми. Державна регуляторна політика (далі – ДРП) є таким видом державної політики, який дає змогу за допомогою різноманітних засобів (механізмів, інструментів тощо) формувати сприятливе бізнес-середовище. Тому її варто розглядати як із позиції аналізу політики (розуміння про процес визначення ДРП), так і з позиції формування (проекування реальних управлінських рішень) та впровадження в державне управління. Також необхідно розглянути можливість застосування положень системного аналізу до процесу формування ДРП.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню механізмів формування державної регуляторної політики приділяється не так багато уваги, скільки вимагається. Так, В. Ісмаїлов розглядав регуляторну діяльність Національного банку України; Л. Лисяк – регуляторні механізми бюджетної політики; С. Кулик – державну регуляторну політику розвитку малого підприємництва; М. Погрібняк – ДРП у сфері господарської діяльності; А. Баровська – регуляторні інструменти державної інформаційної політики у сфері європейської інтеграції тощо. Однак ґрунтовного аналізу механізмів формування ДРП на різних рівнях державного управління проведено не було.

Мета статті. Головною метою публікації є розгляд політико-правових та адміністративно-організаційних механізмів формування державної регуляторної політики, у тому числі з позиції системного підходу.

Виклад основного матеріалу. Першим кроком щодо становлення механізмів формування державної регуляторної політики стало при-

няття в 2003 р. базового профільного Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [1] (далі – Закон), який визначає правові й організаційні засади реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

До його прийняття, упродовж 1998–2003 рр., в Україні діяло декілька законів України та інших нормативно-правових актів (далі – НПА), що визначали ключові моменти регулювання підприємницької діяльності, однак не мали комплексного характеру. Тобто деяке підґрунтя для запровадження нової політики регулювання господарських відносин уже існувало, проте не було комплексного підходу. Згаданим Законом встановлювались такі принципи державної регуляторної політики:

– *доцільність* – обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин із метою вирішення існуючої проблеми;

– *адекватність* – відповідність форм і рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої 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 і держави;

– *передбачуваність* – послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям держав-

ної політики, а також певним планам, що дає змогу суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;

– *прозорість та врахування громадської думки* – відкритість для фізичних і юридичних осіб та їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій.

У Законі також уперше було визначено поняття регуляторного акта й регуляторної діяльності, наведено перелік регуляторних органів, а також визначено процедуру підготовки, оприлюднення, реалізації та відстеження результативності регуляторного акта.

Таким чином, прийняття Закону дало можливість розпочати формування й реалізацію державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на єдиній нормативно-правовій основі.

Механізми регуляторної взаємодії різних гілок влади, а також органів місцевого самоврядування встановлюються винятково Конституцією України та законами України.

Якщо ж розглядати регуляторну діяльність суб'єктів регуляторних відносин, то у вітчизняній моделі державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності можна виокремити такі механізми: політико-правові, адміністративно-організаційні, соціально-економічні, фінансові тощо.

Політико-правові механізми формування ДРП в Україні, незалежно від того, на якому рівні управління вони застосовуються, формуються Верховною Радою України. Ця діяльність має розглядатись не лише (і навіть не стільки) з позицій регулювання економічних (чи господарських) відносин, а й із позицій державотворчого, адміністративного та нормативно-правового регулювання (див. рис. 1). Причому поділ на такі види є досить умовним, адже, наприклад, усі акти, які приймає Верховна Рада України, є правовими документами, тому правове регулювання може включати в себе всі інші види регулювання.

До державотворчої регуляторної діяльності можна віднести прийняття таких актів, які змінюють норми Конституції України, державний устрій країни, проводять розподіл територій між областями тощо. Прикладами державотворчого регулювання є прийняті в 2004 р. «пакетні» рішення про внесення змін до Конституції України [2], проект змін до Конституції України 2015 р.

[3] тощо. Такі повноваження Верховній Раді України надаються Конституцією України (п. п. 1, 29, 31 ст. 85, п. 13 ст. 92).



Рис. 1. Напрями регуляторної діяльності Верховної Ради України

До **адміністративного регулювання** можна віднести прийняття таких актів, якими регулюються відносини між найвищими органами чи посадовими особами державної влади в Україні (Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України та Президентом України), а також відносини Верховної Ради України із центральними виконавчими органами державної влади. Найважливішим із цих актів є, звичайно, Конституція України, однак діє також низка законів, якими регулюються такі взаємовідносини (наприклад, Закон України «Про Кабінет Міністрів України», інші закони). Повноваження адміністративного регулювання визначено в ст. 85 Конституції України.

До цього ж типу регулювання належить встановлення відносин і розподіл повноважень між усіма гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою), а також між органами державної влади й органами місцевого самоврядування (наприклад, законопроект про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади).

Приймаючи певні акти, Верховна Рада України може вимагати від уряду, центральних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування узгодження їхніх підзаконних актів із прийнятими законодавчими нормами, що також може вважатись непрямим адміністративним регулюванням.

Економічне регулювання носить найбільш видимий характер для суспільства та впливає на соціально-економічну ситуацію в країні. До актів, які мають економічний регуляторний характер, можна віднести насамперед Бюджетний кодекс України та Податковий кодекс України, а

також Закон України «Про Державний бюджет», який приймається щорічно. Бюджетне регулювання – один із найважливіших економічних методів державного регулювання, сутність якого полягає в тому, що держава встановлює оподаткування й державні витрати з таким розрахунком, щоб вони могли погасити коливання економічного циклу, сприяли високому рівню зайнятості, обмежували інфляцію тощо [4].

Право на економічне регулювання Верховної Ради України прописано в Конституції України (п. п. 4, 14 ст. 85, ст. 92).

До **нормативно-правового регулювання**, крім усіх наведених видів, можна віднести прийняття актів, які регламентують процедури, механізми, інструменти, методики, порядки, норми тощо, що застосовуються в діяльності законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, а також у діяльності органів місцевого самоврядування (ст. 92 Конституції України).

Адміністративно-організаційні механізми формування ДРП постають з організаційно-розпорядчих механізмів державного управління, що стосуються всіх аспектів державного управління, у тому числі регулювання різних сфер його впливу.

За будь-яких форм державного устрою, організації взаємодії різних гілок влади, соціально-економічних відносин адміністративно-організаційні механізми є необхідним складником здійснення державного управління. Вони є складовою частиною системи управління й полягають у впливі суб'єкта управління на керований об'єкт за допомогою управлінських впливів та організаційно-структурних змін через систему зв'язку для обміну інформацією (див. рис. 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.

Існуючи в просторі й часі, система управління взаємодіє з навколишнім світом, складовою частиною якого вона є. Зміна стану зовнішнього середовища впливає на всі елементи цієї системи. У свою чергу система управління може впливати на стан зовнішнього середовища. Метою управління в цьому разі є або підтримання заданих значень деяких параметрів системи за різних станів зовнішнього середовища, або виконання системою заданої програми дій. До другого типу належать адміністративно-організаційні механізми ДРП.

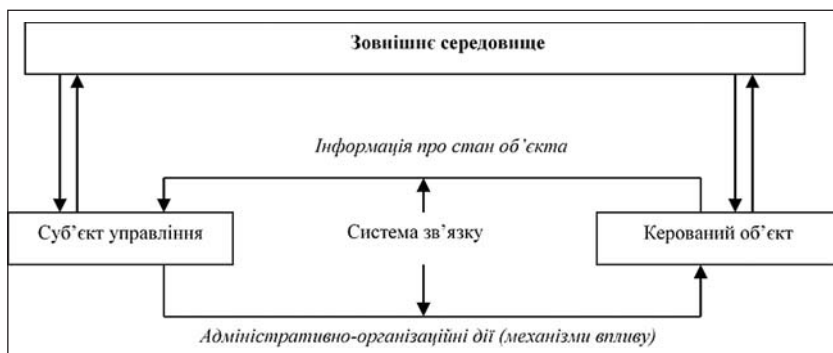


Рис. 2. Загальна структура системи управління

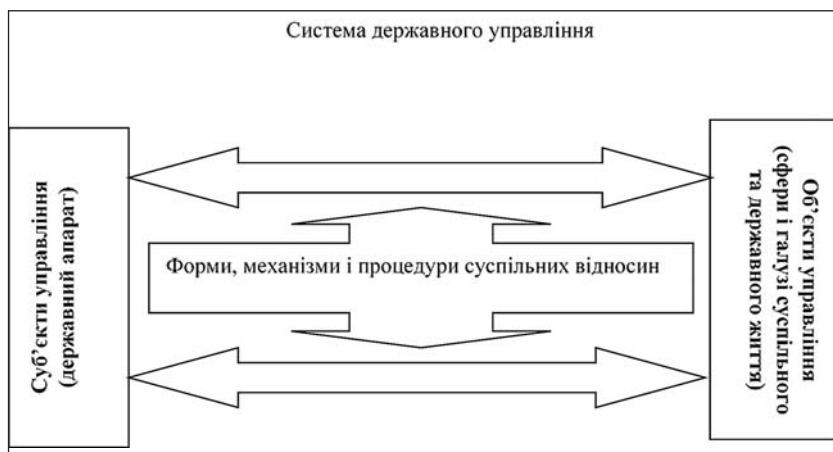


Рис. 3. Загальна структура системи державного управління з позиції адміністративно-організаційних відносин

За своєю структурою системи управління можуть бути як простими (одноконтурними), так і складними (багатоконтурними). З названих позицій систему органів публічного управління (органи державної влади й органи місцевого самоврядування) варто відносити до багатоконтурних систем управління, у яких кожен орган – це вже складна система.

Система державного управління містить такі складники:

- сукупність суб'єктів управління, тобто органів публічної влади;
- сукупність об'єктів управління, тобто сфер і галузей суспільного й державного життя, що перебувають під організуючим впливом держави;
- сукупність процесів управлінської діяльності.

Вони являють собою форми, механізми та процедури суспільних відносин, завдяки яким реалізуються прямі й зворотні зв'язки

між суб'єктами та об'єктами управління (див. рис. 3).

Адміністративно-організаційні механізми формування ДРП включають комплекс організаційних впливів на різних рівнях управління та в різних формах їх вияву. Тому можна надати таке визначення: адміністративно-організаційні механізми – це сукупність прийомів, впливів, заснованих на використанні об'єктивних організаційних відносин між людьми та загально-організаційних принципів управління [5].

Характерними рисами цих механізмів державного управління є такі:

а) прямий вплив на керований об'єкт шляхом установлення його повноважень (прав та обов'язків);

б) односторонній вибір суб'єктом управління головної мети діяльності, завдань управлінського процесу, порядку, термінів їх виконання, ресурсного забезпечення, умов виконання завдань на кожному конкретному етапі;

в) юридична обов'язковість актів управління (постанов, розпоряджень, наказів і резолюцій), невиконання яких розглядається як порушення обов'язків та може зумовити не лише адміністративну чи дисциплінарну, а й кримінальну відповідальність [6].

Тому ефективне формування та запровадження адміністративно-організаційних механізмів діяльності органів публічної влади означає, що найбільш важливі державно-управлінські відносини повинні врегульовуватись законами, а нормативно-правові акти, які є відображенням адміністративних засобів впливу на управлінські об'єкти, мають ґрунтуватись на чинному законодавстві та відповідати йому [6].

В основі класифікації адміністративно-організаційних методів формування державної

регуляторної політики лежить їх групування за окремими ознаками. Систематизуючи ці засоби впливу за роллю в процесі управління, учені виділяють три основні їх групи: регламентаційні, розпорядчі, нормативні [7] (див. рис. 4).

На переконання Г. Калетніка [8], сутністю регламентаційних методів є встановлення складу елементів системи та стійких організаційних зв'язків між ними за допомогою закріплення визначених обов'язків (як за системою в цілому, так і за окремими її ланками), загальної регламентації, тобто розмежування й закріплення завдань, функцій, прав і відповідальності, встановлення взаємозв'язків. Вони здійснюються за допомогою статутів, положень, посадових інструкцій та інших регламентаційних документів.

Другою групою адміністративних методів управління є методи розпорядчого впливу. Розпорядчі методи відображають поточне використання встановлених організаційних зв'язків, їх часткове коригування в разі зміни умов роботи. В основі розпорядчого впливу лежать повноваження органів виконавчої влади – закріплені в установленому порядку їх права й обов'язки.

Нормативні методи фактично доповнюють регламентаційні та розпорядчі. Вони призначені для підтримки стабільності організаційних зв'язків за допомогою дисциплінарних вимог і систем відповідальності.

Усі три групи адміністративних методів застосовуються як окремо, так і разом, доповнюючи одна одну. Вони є взаємозамінними, що саме зумовлює можливість їх використання в різноманітних органах виконавчої влади.

Адміністративно-організаційні методи управління також класифікують за джерелами впливу, виділяючи способи організаційного впливу першого, другого й наступних рівнів управління

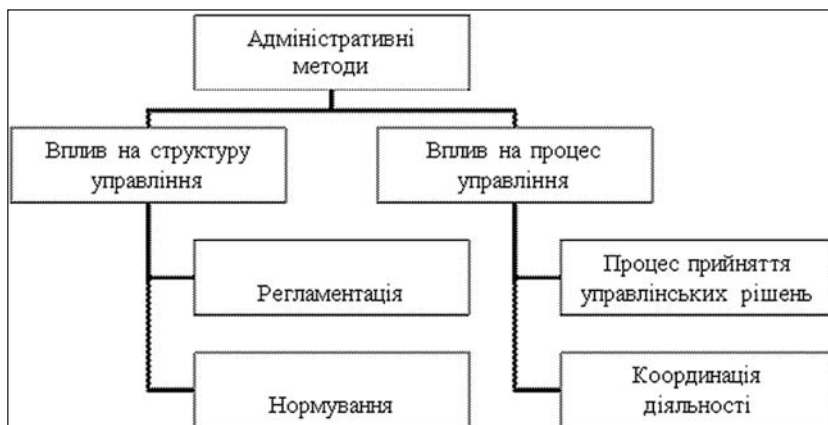


Рис. 4. Класифікація адміністративно-організаційних методів формування державної регуляторної політики

[9]. Практика показує, що кожен рівень системи виконавчої влади характеризується своїми особливостями організаційного впливу, виділяючи ті з них, які є найбільш ефективними для відповідного рівня. На вищих рівнях системи органів публічної влади переважають регламентаційні та нормативні засоби впливу. На нижчих рівнях на передній план виходять розпорядчі методи, покликані регулювати й підтримувати повсякденну управлінську діяльність. Така диференціація інструментів

організаційного впливу за рівнями системи публічної влади є закономірною, оскільки відображає обсяг повноважень, якими наділяються керівники того чи іншого рангу, правове становище відповідного рівня управління, специфіку управління, його функціональний зміст на певному щаблі державного управління.

Як уже зазначалося (згідно з рис. 3), суб'єкти та об'єкти управління постійно впливають один на одного через процеси управлінської діяльності. Однак публічне управління, на відміну від бізнес-управління, має керуватись винятково відповідним нормативно-правовим забезпеченням, яке діє на момент управління [10]. Саме тому під час створення нових нормативно-правових актів чи вдосконалення вже існуючих постає нагальна потреба в оцінці впливу цих НПА не лише на безпосередні об'єкти впливу (бізнес чи суспільство), а й на суб'єктів управління (різні гілки влади, органи місцевого самоврядування).

При цьому дію та вплив адміністративно-організаційних механізмів можна досить чітко визначити, причому не лише в якісному, а й у кількісному вираженні [11]. Оцінка впливу має використовуватись для покращення соціально-економічного розвитку держави чи регіону через підвищення якості рішень, які приймаються, та інструментів політики (у більшості випадків до них належать саме НПА). Насамперед оцінка впливу – це прогноз можливих шляхів розвитку тієї чи іншої ситуації через застосування відповідних механізмів та інструментів державного регулювання ринкових відносин.

Оцінку інструментів впливу, відповідно до чинного законодавства, необхідно проводити кожного разу, коли приймаються або змінюються норми, якими передбачається суттєво

змінити (підвищити чи знизити) витрати/вигоди як суб'єктів підприємницької діяльності, так і суспільства й держави в цілому, тобто під час застосування тих або інших адміністративно-організаційних чи соціально-економічних впливів. Прикладами таких інструментів можна вважати прийняття Податкового кодексу України, застосування нових форм ліцензування певних видів діяльності, запровадження для населення субсидій із наступним відшкодуванням затрат через державний і місцевий бюджети тощо.

Під час розробки оцінок впливу необхідно враховувати такі моменти:

- наявність різних альтернативних шляхів досягнення тієї чи іншої мети регулювання, можливі позитивні й негативні наслідки запровадження відповідних альтернатив;
- необхідність проведення моніторингу суспільних очікувань від запровадження тих або інших механізмів регулювання;
- для вже чинних механізмів регулювання проведення моніторингу рівня досягнення мети регулювання, якості адміністрування та реакції відповідних суспільних груп, на які спрямовується регулювання.

Крім того, як визначено законодавством, оцінку впливу необхідно проводити декілька разів під час життєвого циклу НПА, щоб мати можливість ітераційного покращення інструментів запровадження політики. Таким чином, під час перевірки оцінки регуляторного впливу постійно проводиться аналіз уже діючого регулятора чи бажаної мети та синтез необхідних змін або запровадження нових регуляторних норм (див. рис. 5) [10].

Згідно із зазначеними критеріями необхідно чітко розуміти, що існує пряма залежність між важливістю регуляторного механізму (інструмента політики) та ресурсною залежністю під час аналізу й синтезу відповідних змін. Чим сильніше регулятор впливає на суб'єкта регулювання, тим складнішою буде процедура оцінки регуляторного впливу та тим більше часу й ресурсів вона поглине. Крім того, якщо підготовка оцінки впливу малозначущого інструменту може здійснюватись особою, яка не має спеціальної підготовки та діє тільки в межах посадових інструкцій, то оцінка більш важливого інструменту повинна проводитись



Рис. 5. Схема формування адміністративно-організаційних механізмів на прикладі аналізу й синтезу нормативно-правового акта

особами, які мають спеціальну підготовку, добре орієнтуються в предметній галузі, ознайомлені з особливостями застосування кількісних і якісних показників ефективності.

Як постає зі схеми, етапи життєвого циклу НПА розбиваються на дві великі частини (аналіз і синтез), однак під час проведення реального регулювання стає зрозуміло, що на будь-якому етапі розробки й запровадження ДРП відбувається ітераційне застосування як аналізу, так і синтезу.

Обґрунтована диференціація адміністративних методів державного регулювання процесів управління відіграє важливу роль у державному управлінні як науці 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 [12].

Отже, правильне використання адміністративно-організаційних методів для формування механізмів регуляторної політики на місцевому рівні має суттєве значення для вдосконалення управління, підвищує ефективність діяльності органів публічної влади, оперативність і своєчасність управлінських рішень, гнучкість управління.

Висновки і пропозиції. У розвинених державах накопичено достатньо досвіду щодо механізмів формування ДРП з урахуванням процесів і процедур розробки й прийняття регуляторних актів. Єдина регуляторна політика у сфері господарської діяльності, що впроваджується в Україні з 2003 р., відповідає принципам, які напрацьовані та перевірені світовою практикою. У нашій державі розроблено дерегуляційні й фільтраційні механізми, що є аналогами відповідних механізмів, які діють у розвинених країнах світу. Головним критерієм ефективності ДРП має стати своєчасна нейтралізація й випередження виникнення штучно створених регуляторних проблем, що перешкоджають розвитку вітчизняної економіки.

Незважаючи на те, що більшість механізмів та інструментів щодо формування державної регуляторної політики перебувають «у руках» органів законодавчої й виконавчої влади, в Україні необхідно розпочати новий етап реформування, на якому варто вирішити такі завдання:

– розробити та запровадити глибокі структурні реформи публічного управління (модер-

нізацію державної служби й служби в органах місцевого самоврядування, удосконалення міжвідомчої координації), підвищивши рівень культури системи управління;

– упровадити системний діалог між представниками органів державної влади центрального рівня та представниками регіональних і місцевих органів самоврядування на початкових стадіях розробки будь-якого адміністративного (регуляторного) рішення й упродовж усього життєвого циклу цього рішення;

– підвищити відкритість та прозорість процедур прийняття рішень за участю громадськості, у тому числі за рахунок покращення матеріальних, організаційних і технічних можливостей громадських організацій як провідників ідей різних верств громадянського суспільства.

Регуляторна політика повинна стати тим методологічним інструментом публічного управління, за допомогою якого в державі будуть досягнуті сприятливі соціально-економічні й організаційно-правові умови рівноправної та продуктивної взаємодії на теренах суспільних відносин усіх зацікавлених у цьому суб'єктів (індивіда, громадськості, бізнесу та влади).

Список використаної літератури:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
2. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 2. – Ст. 44.
3. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
4. Державне управління та державна служба : [словник-довідник] / уклад. О. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Калетнік Г. Державне регулювання економіки / Г. Калетнік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://westudents.com.ua/knigi/100-derjavne-regulyuvannya-ekonomki-kaletnk-gm.html>.
6. Малиновський В. Державне управління : [навч. посібник] / В. Малиновський. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
7. Методологія адміністративного менеджменту. Класифікація адміністративних методів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kafedra-ycnexa.narod.ru/Enp/kafedra/2adminmen/2adminmen6.html>.

8. Калетнік Г. Державне регулювання економіки : [навч. посібник] / Г. Калетнік, А. Мазур, О. Кубай. – К. : Хай-Тек Прес, 2011. – 428 с.
9. План дій для нового міністра : [практ. посібник] / [Т. Мотренко, А. Вишневський, В. Баєв, А. Бондаренко] ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 352 с.
10. Дурман М. Запровадження систем підтримки прийняття рішень при підготовці аналізу регуляторного впливу нормативно-правового акту / М. Дурман // Інтелектуальні системи прийняття рішень та проблеми обчислювального інтелекту : матер. міжнар. наук. конф. (м. Євпаторія, 18–22 травня 2009 р.). – Євпаторія, 2009. – Т. 2. – С. 123–125.
11. The Principles of Public Administration [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sigmaxweb.org/publications/Principles-Public-Administration-Nov2014.pdf>.
12. Коваль Л. Адміністративне право : [курс лекцій] / Л. Коваль. – К. : Вентурі, 1996. – 208 с.
-

Дурман Н. А. Становление некоторых механизмов формирования государственной регуляторной политики

В статье исследуется процесс становления отдельных механизмов формирования государственной регуляторной политики в Украине. В частности, рассматриваются политико-правовые и административно-организационные механизмы. Другие механизмы, например социально-экономические, финансовые и прочие, не рассматриваются из-за объема вопроса.

Ключевые слова: государственное управление, государственная регуляторная политика, механизмы формирования государственной регуляторной политики.

Durman M. Becoming of some mechanisms of formation of state regulatory policy

The article examines the process of formation of some mechanisms of state regulatory policy in Ukraine. In particular, the political, legal, administrative and institutional mechanisms. Other mechanisms, such as socio-economic, financial, etc., are not considered due to the volume of the issue.

Key words: public administration, state regulatory policy, mechanisms of state regulatory policy.