

6. Давидюк О. О. Експертні методи оцінки у вирішенні економічних конфліктів підприємств / О. О. Давидюк // Наукові праці Полтавської державної аграрної академії. – 2015. – Вип. 2(11). – С. 106–110.

7. Стоянова-Коваль С. С. Вдосконалення системи класифікації економічних конфліктів / С. С. Стоянова-Коваль, О. О. Давидюк // Інноваційний розвиток і транскордонна безпека: економічні, екологічні, правові та соціокультурні аспекти: м-ли IV Міжнародної науково-практичної конференції студентів і молодих учених (м. Чернігів, 21 грудня 2015 р.). – Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. – С. 537–540.

8. Кравчук А. О. Тіньові аспекти економіки України в податковому секторі / А. О. Кравчук // Український журнал прикладної економіки ; Тернопільський національний економічний університет. – 2016. – Том 1. – № 3. – С. 79–86.

9. Стоянова-Коваль С. С. Методологічні принципи інституційної підтримки інвестиційного забезпечення аграрної сфери / С. С. Стоянова-Коваль // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка та менеджмент». – 2016. – № 12 (70). – С. 34–38.

10. Черан Є. М. Аналіз інституціональних трансформацій в аграрному бізнесі України [Текст] / Є. М. Черан, П. В. Воронжак // Український журнал прикладної економіки. – 2016. – Том 1. – № 5. – С. 16–23.

11. Галицький О. М. Державне регулювання аграрного виробництва національної економіки в умовах євроінтеграції / О. М. Галицький // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія «Економіка та менеджмент». – 2016. – № 8 (69). – С. 48–54.

12. Шабатура Т. С. Методические основы оценки финансовой безопасности предприятия / Т. С. Шабатура // Теоретические и практические научные инновации : Материалы междунар. науч. конф., (Краков, Польша, 2013р.). – Варшава : Wydawca: Sp. z o.o. «Diamond trading», 2013. – С. 5–9.

13. Shabatura T. Financial mechanism of economic security company / T. Shabatura, I. Gryshova, A. Galitsky, S. Stoyanova-Koval, V. Zamlynsky, M. Shcherbata, T. Butenko // The collection includes material reports 3rd International Scientific and Practical Conference «Science and Society» held SCIEURO in London 20–21 March 2013. – P. 160–180.

14. Митяй О. В. Науково-методологічні критерії формування механізму досягнення економічної безпеки підприємствами [Електронний ресурс] / О. В. Митяй, О. А. Хлистул // Глобальні та національні проблеми економіки. – Випуск № 2. – Миколаїв, грудень 2014 р. – С. 630–633. – Режим доступу: <http://global-national.in.ua/archive/2-2014/128.pdf>

15. Митяй О. В. Джерела формування конкурентних переваг АПК України / О. В. Митяй // Вісник Кібіт. – 2014. – Випуск № 3 (25). – С. 60–64.

*\* Дяченко Олексій Петрович – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри обліку і оподаткування Одеського державного аграрного університету.*

*Стаття надійшла до редакції 18 вересня 2017 р.*

УДК 351:330.3

Дмитро Ляпін \*

### ПРОБЛЕМИ ТА ПРІОРИТЕТИ РОЗВИТКУ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

*У статті на підставі аналізу тенденцій розглянуто основні завдання регуляторної політики України. Зазначено, що регуляторна політика виступає як самостійний інструмент, використання якого дозволяє будь-яке регулювання проаналізувати якісно і кількісно ще на етапі його проектування та визначити набір показників, за якими через певний час можна буде визначити ефективність та результативність такого регулювання.*

*Показано, що нормативно-правове забезпечення процедур регуляторної політики в Україні повністю відповідає сучасним європейським нормам, проте практичне виконання органами державної влади окремих положень регуляторної політики залишається незадовільним. Покращання ситуації включає необхідну та достатню умови. Достатньою*

умовою є уточнення окремих нормативних вимог щодо регуляторної політики. Необхідною умовою є наполеглива та постійна увага Уряду до дотримання вимог регуляторної політики регуляторними органами. Розроблено ряд практичних рекомендацій.

*Ключові слова: державне управління, регуляторна політика, перспективи та виклики*

***Ляпин Д. В. Проблемы и приоритеты развития регуляторной политики Украины.***

*В статье на основании анализа тенденций рассмотрены основные задачи регуляторной политики Украины. Указано, что регуляторная политика выступает как самостоятельный инструмент, использование которого позволяет любое регулирование проанализировать качественно и количественно еще на этапе его проектирования и определить набор показателей, по которым через некоторое время можно будет определить эффективность и результативность такого регулирования.*

*Показано, что нормативно-правовое обеспечение процедур регуляторной политики в Украине полностью соответствует современным европейским нормам, однако практическое выполнение органами государственной власти отдельных положений регуляторной политики остается неудовлетворительным. Улучшение ситуации включает необходимые и достаточные условия. Достаточным условием является уточнение отдельных нормативных требований касательно регуляторной политики. Необходимым условием является упорное и постоянное внимание Правительства к соблюдению требований регуляторной политики регуляторными органами. Разработан ряд практических рекомендаций.*

*Ключевые слова: государственное управление, регуляторная политика, перспективы и вызовы.*

***Lyapin D.V. Problems and priorities of Ukrainian regulatory policy development.***

*The article considers the main tasks of the regulatory policy of Ukraine on the basis of the analysis of trends. It has been shown that regulatory policy acts as an independent tool, the use of which allows any regulation to be analyzed quantitatively and qualitatively at the design stage of regulation, and to determine a set of indicators for which, over time, it will be possible to determine the efficiency and effectiveness of regulation.*

*The article shows that the normative legal provision of regulatory policy procedures in Ukraine are fully in line with modern European standards, but the practical implementation by certain state authorities of certain provisions of regulatory policy remains unsatisfactory. Improvement of the situation includes the necessary and sufficient conditions. A necessary condition is to clarify certain regulatory requirements for regulatory policy. A sufficient condition is the Government's persistent and constant attention to regulatory compliance with regulatory requirements. A number of practical recommendations have been developed.*

*Keywords: public administration, regulatory policy, prospects and challenges.*

*Постановка проблеми.* Регуляції є юридичними нормами/правилами, що регулюють повсякденне життя бізнесу та громадян. Вони є важливим інструментом у руках уряду для сприяння економічному зростанню, соціальному забезпеченню та охороні навколишнього середовища. Проте регуляції пост-фактум можуть бути дорогими, їх виконання може бути витратним для суб'єктів господарювання, або для органів державної влади, або й для одних та інших, також регуляції можуть бути неефективними. Регуляторна політика часто розглядається водночас і як інструмент та методика проектування регуляцій, так і як самі регуляції у тій чи іншій сфері економіки. В рамках даної статті термін «регуляторна політика» розглядається як варіант аналізу політики, тобто як процедури та принципи, реалізація яких дозволяє покращити якість регуляцій, в першу чергу, завдяки застосуванню інструменту кількісного обрахунку прогностичних результатів регулювання (*cost-benefit analysis*) та інструменту публічних консультацій із зацікавленими сторонами.

Організаційні та інституційні параметри країни впливають та визначають процедури проектування, реалізації та перегляду регуляцій, які становлять так званий

«регуляторний цикл». За матеріалами *OECD* є три критично важливих інструменти регуляторної політики – оцінка регуляторної спроможності, залучення зацікавлених сторін та оцінка *ex-post*, тобто будь які правила (законодавчі норми) щодо регулювання діяльності суб'єктів господарювання мають проходити «регуляторний цикл» – проходити оцінку регуляторної спроможності (в Україні це етапи розробки АРВ та М-Тесту), уточнюватися під час консультацій із зацікавленими сторонами, а після набуття чинності регуляцій має періодично аналізуватися їх результативність з метою перегляду та прийняття рішення щодо продовження дії регуляції або її скасування, або внесення до регуляції певних змін.

Проте, за оцінками автора статті, реалізація регуляторної політики в Україні за багатьма параметрами залишається низько ефективною, що ставить завдання дослідження відповідних причин та розробки рекомендацій щодо вдосконалення регуляторної політики. Це має стати одним з ключових завдань системи державного управління на найближчі роки.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Окремі аспекти формування та реалізації державної регуляторної політики в Україні стали предметом наукових досліджень по спеціальностям державне управління, економіка та право. Водночас слід вважати, що стан наукової розробленості проблеми недоліків реалізації регуляторної політики є недостатнім. Теоретичні та практичні аспекти реалізації регуляторної політики дослідили такі вітчизняні учені: З. С. Варналій, В. Є. Воротін, О. А. Дегтяр, В. А. Занфіров, Т. М. Кравцова, О. В. Літвінов, В. І. Ляшенко та ін. Серед закордонних фахівців особливий інтерес викликають праці С. Джейкобса. Зв'язок наукових досліджень з позиції реалістичності впровадження рекомендацій та позитивного впливу на виконуваність норм регуляторної політики в поточній діяльності органів державної влади є аспектом, який потребує свого розширеного дослідження.

*Метою статті* є дослідження проблемних аспектів реалізації регуляторної політики в Україні, аналіз новітніх змін в регуляторній практиці країн – членів ЄС та огляд та визначення пріоритетних напрямків вдосконалення механізмів реалізації регуляторної політики.

*Виклад основного матеріалу.* В Україні процедури та правила регуляторної політики (як інструменту аналізу політики) визначаються нормами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від **11.09.2003** р. № **1160-IV** [1] та низкою підзаконних актів, зокрема, ключовими є: Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» від **11 березня 2004** р. № **308** [2], Постанова Кабінету Міністрів України та Національного Банку України «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України» від **14 квітня 2004** р. № **471** та розпорядження Кабінету Міністрів України «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади» від **19 березня 2004** р. № **152-р**. Профільним відомством з питань регуляторної політики є Державна регуляторна служба України (ДРС), що є центральним органом виконавчої влади, її діяльність спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, Служба реалізує державну регуляторну політику ... та політику господарської діяльності (відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання Державної регуляторної служби України» від **24 грудня 2014** р. № **724**). На національному рівні на ДРС покладено завдання методологічного забезпечення реалізації державної регуляторної політики, їй надано окремі повноваження, зокрема, щодо експертизи проектів регуляторних актів, розробниками яких виступають органи виконавчої влади, щодо відповідності проектів РА принципам регуляторної політики (ст. 4 ЗУ), а також повноваження щодо погодження проектів РА. Органи місцевого самоврядування, відповідно до Закону, не погоджують проекти власних регуляторних рішень, а лише отримують від ДРС експертний висновок, проте застосування ними вимог Закону передбачає створення постійних комісій з питань реалізації державної регуляторної політики. У **2015** році, на виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [3] (ст. 378) та Порядку денного асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [4] (п. 7.7), було адаптовано і впроваджено в законодавче поле України норми європейського інструменту регуляторної

політики **SME-Test**, який в Україні отримав назву М-Тест, та запроваджено оновлену методику аналізу регуляторного впливу (нова редакція Постанови КМУ № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта»).

Таким чином, можна стверджувати, що Україна демонструє високий рівень нормативно-правового та інституційного забезпечення регуляторної політики.

Одним із зовнішніх доказів цього висновку є оцінка Світового Банку *Global Indicators of Regulatory Governance* [5]. В цьому проекті Світовий банк розробив комплексну оцінку показників регуляторної політики у різних країнах (оцінка від 0 до 6 по 185 країнах світу), яка дозволяє аналізувати практику регулювання у таких трьох основних сферах регуляторної політики: публікація проектів регуляторних актів, консультації щодо їх змісту та використання оцінок регуляторного впливу. Україна отримала 5.2 бали, так само як і Польща та Німеччина, і значно випереджає Білорусь (2.8 бали) та Російську Федерацію (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 проектами регуляторних актів, АРВ та звітами про відстеження результативності.

Серед позитивних властивостей України у сфері регуляторної політики є:

- тривалий досвід організації та функціонування складових системи державного управління щодо формування та реалізації регуляторної політики – починаючи з 2004 року створено та функціонує центральний орган виконавчої влади щодо методологічного забезпечення державної регуляторної політики (від Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва до Державної регуляторної служби України, і це позитивно відмічено у матеріалах Світового банку), у Верховній Раді України та всіх обласних і міських радах народних депутатів створено відповідні профільні комітети. Відповідно до статті 1 Закону України, регуляторними органами є: 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 територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування;

- високий рівень інтегрованості регуляторної політики в економічну політику держави – аналіз регуляторного впливу є невід'ємною складовою проектів Урядових рішень, що мають характер регуляторних, і важливим елементом розгляду проектів рішень як на засіданнях профільних урядових комітетів, так і Кабінету Міністрів України; розвиток і вдосконалення регуляторної політики відображено у Програмі Уряду і, відповідно, у Середньостроковому плані пріоритетних дій уряду до 2020 року, відповідно до якого, зокрема, Мінекономрозвитку, ДРС та ЦОВВ протягом 2017 року мають забезпечити зменшення адміністративних бар'єрів у бізнесі шляхом розроблення нормативно-правових актів, реалізація яких спрямована на дерегуляцію господарської діяльності, та всі ЦОВВ постійно мають забезпечувати проведення кількісних розрахунків вигод і витрат при запровадженні кожного регулювання, у тому числі для малого бізнесу;

- тісна співпраця на міжнародному рівні у процесі формування та реалізації регуляторної політики в Україні – вдосконалення норм та ефективна реалізація регуляторної політики в Україні передбачена нормами Угоди про асоціацію з ЄС, та входить до питань постійного діалогу з МВФ, Світовим банком та ОЕСР;

- адаптація та впровадження європейських практик у національне нормативно-правове поле – зокрема, розробка та запровадження при здійсненні оцінок регуляторного впливу інструменту прогностичного розрахунку оцінки вартості регулювання на етапі його розробки (**SME-test** в ЄС та, відповідно, **М-тест** в Україні).

Проте в Україні існує низка проблем, пов'язаних із практичною реалізацією та дотриманням органами державної влади України процедур регуляторної політики, серед яких:

### *– Проблема недотримання регуляторними органами процедур регуляторної політики при їх нормотворчій діяльності*

Регуляторні органи в Україні вдаються до прямого порушення Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», коли регуляторний акт приймається без дотримання процедур регуляторної політики. Це стає можливим за формального визнання регуляторним органом проекту акта, що приймається цим органом, таким, що не є регуляторним (це є можливим у свою чергу щодо проектів нормативно-правових актів, затвердження яких знаходиться у повноваженні окремого ЦОВВ). Наприклад, таке мало місце при затвердженні наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Державних санітарних норм і правил «Про безпеку і захист працівників від шкідливого впливу азбесту та матеріалів і виробів, що містять азбест»» від **29.03.2017** р. № **339**. Якщо акт визнається органом державної влади як нерегуляторний, то дотримання процедур регуляторної політики не є обов'язковим. Проте у разі оскарження такого акта у судовому порядку, є всі підстави визнати, що акт чи окремі його положення мають регуляторний характер (ознаки регуляторного акта визначено у Законі «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»), і, відповідно, після судового рішення акт має бути скасований. Подібна ситуація, зокрема, стосується і норм споживання природного газу, які встановлено Постановою Кабінету Міністрів «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» від **18** серпня **2017** р. № **609**.

### *– Проблема системного характеру недотримання формальної складової процедур регуляторної політики*

Значну і масштабну проблему становить, зокрема, нехтування Верховною Радою України вимог Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Відповідно до цього Закону, Верховна Рада України є регуляторним органом і має супроводжувати проекти законів, які мають регуляторний характер, підготовкою аналізу регуляторного впливу. Проте до цього часу відповідні вимоги не внесені до Регламенту Верховної Ради України, що по факту повністю виключає Верховну Раду України з під вимог регуляторної політики.

Щодо дотримання вимог регуляторної політики на центральному та місцевому рівні виконавчої влади, то за даними ДРС [6] за **9** місяців **2017** року надійшло на погодження **472** проекти регуляторних актів ЦОВВ, і відмовлено у погодженні **38** % проектів РА (порушення вимог Закону України). На місцевому рівні за **9** місяців **2017** року до ДРС надійшло на погодження **112** проектів РА, відмовлено у погодженні **30** % проектів РА.

Щодо дотримання вимог регуляторної політики органами місцевого самоврядування, то за **9** місяців **2017** року до ДРС надійшло на експертизу **1820** проектів РА, з яких повернуто без розгляду **490** з причин відсутності АРВ або підтвердження оприлюднення, тощо; щодо **83** проектів були взагалі відсутні повноваження органів місцевого самоврядування приймати подібні рішення. Відсутні зауваження були лише до **20** проектів. За офіційними даними **10469** органів місцевого самоврядування можуть приймати рішення про встановлення ставок місцевих податків і зборів (регуляторні акти). До ДРС проекти РА подало лише **803** органи (менше **10** %).

За результатами здійснення моніторингу набуття чинності регуляторних актів за **9** місяців **2017** року ДРС [6] було виявлено **27** регуляторних актів, прийнятих з порушенням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» в частині обов'язковості погодження з ДРС, з них:

- на центральному рівні було прийнято **8** регуляторних актів, з них **5** постанов КМУ та **3** власних регуляторних акти ЦОВВ (розробник – Мінсоцполітики). Зазначені регуляторні акти стосувалися, зокрема, питань: встановлення термінів видачі (відмови у видачі) дозволу на спеціальне використання водних біоресурсів у рибогосподарських водних об'єктах; визначення процедури розрахунку середньозваженого значення показника рентабельності для зіставної юридичної особи для цілей трансфертного ціноутворення; визначення правил, відповідно до яких надаються відомості з Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, та встановлення плати за надання цих

відомостей; затвердження Правил охорони праці під час одержання та переробки порошків магнію та його сплавів, тощо;

- на місцевому рівні було прийнято 19 регуляторних актів – розпорядження Вінницької, Донецької, Житомирської, Закарпатської, Запорізької, Кіровоградської (2), Луганської, Львівської (2), Миколаївської (2), Полтавської, Рівненської, Сумської (2), Херсонської, Черкаської та Чернівецької облдержадміністрацій. Зазначені регуляторні акти стосувалися питань: встановлення тарифів на медичні послуги; затвердження порядку дій з продажу права оренди на земельні ділянки водного фонду державної власності на земельних торгах; організації перевезення пасажирів, тощо.

Процедурні порушення норм регуляторної політики можна оскаржувати у судовому порядку, і такі приклади оскарження та визнання регуляторного акта нечинним є непоодинокими, що є сигналом до необхідності належного виконання регуляторними органами вимог Закону.

**- Проблема повільності впровадження процедури оцінки економічного навантаження регуляторних процедур для сектору МСП**

Важливість сектору малого бізнесу для сталості суспільства та суттєве зростання вартості регулювання при зменшенні розміру суб'єкта господарювання визначили прийняття у 2008 р. в ЄС «Акта малого бізнесу» [7], який серед іншого в рамках оцінки впливу регулювання запровадив спеціалізований інструмент (**SME-test**), що аналізує можливі наслідки регулювання на малий бізнес. **SME-test** оцінює витрати МСП по окремих варіантах політики та оцінює переваги тих чи інших варіантів політики. Тим самим **SME-test** реалізує принцип Акта малого бізнесу «Спочатку думай про малих» та впливає на покращення бізнес-середовища. **SME-test** реалізується наступним чином: проводиться попередня оцінка кількості суб'єктів малого бізнесу, які можуть бути зачеплені нормами регулювання; проводяться консультації з представниками МСП (МСП, *SME Envoys Network, Enterprise Europe Network*) щодо проекту регулювання; здійснюється кількісне вимірювання впливу регулювання на МСП (аналіз витрат та вигод); приймається рішення щодо використання відповідних заходів пом'якшення наслідків регулювання для МСП. Важливість цього інструменту для ЄС підкреслюється тим, що **SME-test** наведено в наборі інструментів для *Better Regulation toolbox*, який був оновлений у липні 2017 року [8], а також цілеспрямованою політикою ЄС на зменшення адміністративних бар'єрів і адаптації регуляцій для суб'єктів мікро-бізнесу [9]. В Україні в рамках імплементації Угоди про асоціацію з ЄС було адаптовано **SME-test** і запроваджено цей інструмент у вигляді М-Тесту як невід'ємної складової аналізу регуляторного впливу, що вимагається Законом. М-Тест за своїм нормативним визначенням повністю відповідає європейському аналогу. Проте існує проблема належного застосування інструменту М-Тесту регуляторними органами в Україні.

Проведення розрахунків за М-Тестом в Україні потребують не всі проекти регуляторних актів. М-Тест проводиться лише у тих випадках, коли питома вага суб'єктів малого підприємництва у загальній кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюється регулювання, перевищує 10 відсотків [2]. За даними ДРС [6] ЦОВВ практично повністю дотримуються вимог щодо М-Тесту. На регіональному рівні з 1004 проаналізованих проектів регуляторних актів потребували проведення М-Тесту 969 (97%). При цьому, розробниками здійснено М-Тест при підготовці АРВ лише до 572 з них, що складає лише 59% від кількості проектів, що потребували проведення М-Тесту і лише Вінницька область та м. Київ (в частині виконання повноважень міської ради) здійснили М-Тест при підготовці АРВ до всіх проектів регуляторних актів, дія яких поширювалася на малий бізнес, а органи місцевого самоврядування Львівської та Тернопільської області взагалі не проводили М-Тест до проектів, які потребували його здійснення, крім того, менш ніж у 50% були підготовлені М-Тести до проектів, розробниками яких є органи місцевого самоврядування Волинської (23%); Івано-Франківської (18%); Київської (35%); Миколаївської (36%); Одеської (40%); Полтавської (28%); Рівненської (11%); Харківської (40%) областей.

**- Проблема невідомості розробки та запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва**

Завершальним етапом **SME-test** в ЄС є прийняття рішення щодо застосування при розробці регулювання компенсаторних механізмів для суб'єктів малого бізнесу, що дозволяє

їм зменшити витрати на виконання вимог регуляції та вирівняти умови для суб'єктів малого та середнього бізнесу. Наприклад у Великій Британії в рамках боротьби за екологічно чисте довкілля було прийнято рішення про те, що на п'ять років потрібно зробити пакети в магазинах платними. Розробники новації виходили з припущення, що коли громадянин буде платити за пакет в магазині, їх використання різко знизиться. Проте коли британські експерти проаналізували вплив такої регуляції на бізнес, то з'ясували, що цей захід призведе до великих адміністративних витрат в маленьких магазинчиках, бо у них потік покупців менше, а облік використання пакетів виходить значно дорожчим, ніж у супермаркетів. Крім того, експерти з'ясували, що переважна більшість пакетів, які забруднюють навколишнє середовище, надходили саме з великих супермаркетів. І тоді в рамках проведення **SME-test** та аналізу можливих компенсаторних заходів був прийнятий компроміс – платними поліетиленові пакети будуть у великих і середніх магазинах, а в маленьких залишаться безкоштовними [10].

Проте за даними ДРС в Україні повністю відсутні приклади запровадження компенсаторних механізмів для малого бізнесу (заходів пом'якшення наслідків регулювання для малого бізнесу) за результатами розрахунку вартості адміністративних процедур малого бізнесу на виконання вимог регулювання (М-Тест). За результатами розрахунку за М-Тестом розробники на рівні ЦОВВ інколи приймають рішення переглянути проект регулювання в цілому, проте ніколи ще не було запроваджено рішення щодо окремих норм регулювання окремо для суб'єктів великого та середнього бізнесу та окремо для малого бізнесу (або його певної частини).

На сьогодні фактично єдиний приклад застосування компенсаторних механізмів для малого бізнесу – це норми Розділу **XIV** Податкового кодексу України «Спрощена система оподаткування, обліку та звітності» (запроваджено у **1997** році Указом Президента України ще до появи Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») та норми Положення (стандарту) бухгалтерського обліку № 25 «Фінансовий звіт суб'єкта малого підприємництва», проте їх прийняття прямо не було пов'язано з вимогами регуляторної політики.

**- Проблема ігнорування розробниками регуляторних актів вимог оцінки впливу на конкуренцію та усунення дискримінацій**

Демонополізація та розвиток конкуренції визнається однією з пріоритетних реформ у Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», Угоді про асоціацію між ЄС та Україною та в інших програмних документах. Разом із тим, останнім часом у світі, зокрема в ЄС, все більшого поширення набуває підхід «розумного регулювання» (**Smart Regulation**), одним з основних інструментів якого є аналіз впливу регулювання на різні сфери: регуляторний вплив, вплив на малий бізнес, корупційний вплив, вплив на довкілля, вплив на соціальну сферу, гендерний вплив, вплив на конкуренцію тощо. Для забезпечення сталого розвитку важливе місце посідає аналіз впливу на конкуренцію. Часто законодавчі та підзаконні нормативні акти не виправдано обмежують ринкову конкуренцію, встановлюючи більші обмеження, ніж потребує досягнення цілей державної політики. Проте цю проблему можна зменшити, тобто зменшити кількість необґрунтованих регуляторних обмежень ринкової конкуренції, використовуючи оцінку впливу на конкуренцію (ОВК). Такий механізм є поширеним у багатьох країнах. Відповідні методики ОVK розроблені та використовуються у Великій Британії, Франції, Австралії, Південній Кореї тощо на основі «Інструментарію для оцінки впливу на конкуренцію», який розроблено ОЕСР. ОЕСР надає загальну методику виявлення непотрібних обмежень та розробки альтернативних, менш обмежувальних заходів, які, тим не менш, досягають поставлених державою цілей. За рекомендаціями **ОЕСД**, оцінка впливу на конкуренцію є інтегрованою частиною системи оцінки регулюючого впливу. Це пов'язано з тим, що більш сильна конкуренція може покращити економічні показники країни, розкрити бізнес-можливості країни як для своїх громадян, так і для закордонних інвесторів, та зменшити вартість товарів і послуг у всій економіці. Інструментарій ОЕСР сконструйовано таким чином, щоб органи влади могли користуватися ним як на національному, так і на регіональному та місцевому рівнях. Матеріали Інструментарію призначені для використання посадовими особами, які не мають спеціальної підготовки у галузі економіки або конкурентної політики.

Поширеною практикою (Європейська Комісія, США, Велика Британія, Австралія тощо) є включення оцінки впливу на конкуренцію до аналізу регуляторного впливу (APV). Тобто

ОВК розглядається не лише як інструмент адвокатування конкуренції, але й як важливий засіб державної регуляторної політики. Багато країн вже скористалися або використовують Інструментарій для проведення ОVK. Наприклад, у Греції після проведення у 2013 році за підтримки ОЕСР ОVK у чотирьох галузях – харчовій промисловості, роздрібній торгівлі, виробництві будматеріалів та туризмі – було виявлено 555 регуляторних обмежень конкуренції та розроблено понад 320 рекомендацій щодо скасування або внесення змін до нормативних актів. Уряд Румунії у жовтні 2014 року за підтримки ОЕСР розпочав 12-місячний проект перегляду та аналізу законодавства у трьох галузях – харчової промисловості, транспорту та будівництва. Було проаналізовано 895 законодавчих та нормативних актів та виявлено 227 з них, які шкодять конкуренції, запропоновано 152 рекомендації щодо їх скасування або внесення змін.

Проте в Україні за даними моніторингу, що проводиться ДРС, оцінки впливу на конкуренцію розробниками регуляторних актів не здійснюються.

**– Проблема фрагментарності регуляторного циклу через нехтування регуляторними органами етапом оцінки результативності регуляції**

Відстеження результативності регулювання є важливим елементом системи «зворотного зв'язку» і необхідним елементом «регуляторного циклу» (за рекомендаціями ОЕСР це третій критично важливий інструмент регуляторної політики – оцінка *ex-post*; аналогічна оцінка здійснюється і в матеріалах Європейської Комісії). В Україні відстеження результативності регуляторного акта є прямою нормою Закону (базове, повторне і періодичне відстеження результативності). Якщо відстеження результативності регулювання не здійснюється, то неможливо оцінити ефект від регуляції і досягнення нею цілей, і така регуляція найчастіше стає інструментом корупції.

Проблема полягає у формальному здійсненні відстеження результативності регуляторними органами, змістовного відстеження результативності на сьогодні за даними ДРС немає.

Це призводить до неможливості визначення результату регулювання, неможливості співставити результати з тим, що очікувалося під час розробки та прийняття регулювання. Оскільки будь яке регулювання вимагає витрачання ресурсів як з боку бізнесу, так і з боку державних органів, то штучні й неефективні регулювання призводять до суттєвих втрат і, як результат, до зниження конкурентоспроможності національного бізнесу.

*Висновки.* В цілому законодавче забезпечення в Україні урядових інструментів аналізу політики, які в нашій країні отримали назву «регуляторна політика», відповідає сучасним вимогам і кращім світовим практикам. Це означає, що розробка змін до базового законодавчого забезпечення регуляторної політики в Україні не на часі.

Наявні проблеми в реалізації норм регуляторної політики можуть бути вирішені завдяки активізації застосування інструменту методологічного супроводження (відповідальний – ДРСУ) та активізації уваги Уряду до належного виконання вимог регуляторної політики. Досвід країн ЄС доводить, що основою належного виконання регуляторної політики є політична воля вищого керівництва та, відповідно, зацікавлене використання цього інструменту. В технологічній площині регуляторної політики певного покращання можна досягти шляхом більшої деталізації та формалізації документів, які мають подаватися розробником проекту регуляторного акта (зокрема, використання табличного вигляду форм, у т. ч. у вигляді *check-list*).

Також вбачається за необхідне впровадження на основі рекомендацій ОЕСР адаптованого інструменту оцінки регуляторного впливу на конкуренцію в Україні, який може мати наступні складові: 1) початкова (спрощена) оцінка, як невід'ємна складова АРВ, проводитиметься регуляторними органами при розробці проектів регуляторних актів, та не потребуватиме фахових навичок у сфері конкурентної політики; 2) у разі виявлення під час початкової оцінки факторів, які чинять суттєвий негативний вплив на конкуренцію, АМКУ проводитиме поглиблену оцінку (із залученням регуляторного органу – розробника акта як джерела необхідної інформації щодо відповідних ринків та ін.).

Загальним пріоритетом регуляторної політики в Україні залишається дотримання її норм та належне їх виконання регуляторними органам.



### Список використаних джерел:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
2. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>
3. Угода про асоціацію між Україною та Європейським союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=246581344](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246581344)
4. Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=248012532](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=248012532)
5. Global Indicators of Regulatory Governance / World Bank Group [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rulemaking.worldbank.org/>
6. Державна регуляторна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.drs.gov.ua/>
7. «Think Small First» – A «Small Business Act» for Europe : Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/html/?uri=celex:52008dc0394&from=en>
8. Better regulation toolbox [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox\\_en](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-toolbox_en)
9. Minimizing regulatory burden for SMEs. Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises : Report from the Commission to the Council and the European Parliament [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/?uri=celex:52011dc0803>
10. Цена госрегулирования: что такое М-тест [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forbes.net.ua/opinions/1410097-cena-gosregulirovaniya-cto-takoe-m-test>

*\* Ляпін Дмитро Вадимович – кандидат технічних наук, заслужений економіст України, старший науковий співробітник Національного інституту стратегічних досліджень.*

*Стаття надійшла до редакції 15 жовтня 2017 р.*

УДК 35.072.1

Катерина Мануїлова \*

### ОЗНАКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ПРОБЛЕМА ВИБОРУ

*У статті визначені позитивні та негативні наслідки централізації та децентралізації публічної влади. Підкреслено, що низький рівень децентралізації влади (тобто надмірна централізація) призводить до встановлення недемократичного або авторитарного режиму в державі; як наслідок, погіршується управління державою, зростає корупція та збільшуються ризики конфліктів у державі. Акцентовано увагу на тому, що успішний розвиток демократичної та децентралізованої держави неможливий без централізованого управління певними сферами життєдіяльності держави, зокрема: керування армією, поліцією та стратегічно важливими об'єктами; розробка внутрішньо- та зовнішньополітичного курсу держави; управління під час пожеж, стихійних лих, повнів, війн, криз, форс-мажорних обставин та інше.*

*Ключові слова: децентралізація, публічна влада, централізація.*

**Мануїлова Е. В. Признаки децентрализации и централизации публичной власти: проблема выбора.**

*В статье определены положительные и отрицательные последствия централизации и децентрализации публичной власти. Подчеркнуто, что низкий уровень децентрализации*