

DOI: [https://doi.org/10.24144/2409-6857.2019.2\(54\).41-48](https://doi.org/10.24144/2409-6857.2019.2(54).41-48)  
УДК 338.2

Разумова Г.В.

## ПОСЛІДОВНІСТЬ ВИЗНАЧЕННЯ СТАДІЙ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

*Дослідження покликане стати підґрунтям для вдосконалення процесу управління змінами регуляторної політики розвитку національної економіки. Запропоновано послідовність визначення стадій регуляторної політики, що ґрунтується на стадіальному підході із застосування якісних характеристик, що відповідають критерію сталості процесу регулювання (наявності змін), та дозволяє не лише визначити часові межі інституційної, агонізуючої, реформаційної та модернізаційної стадій, але й ідентифікувати їх кількісні параметри на основі динаміки соціально-економічних показників, зміни регуляторної політики, загальної оцінки регуляторної політики, створюючи підґрунтя для змін регуляторної політики.*

**Ключові слова:** регуляторна політика, розвиток, національна економіка, управління змінами, стадіальний підхід.

**Постановка проблеми.** Регуляторна політика України, як і більшості країн світу, постійно змінюється та вдосконалюється, адже зміни – це основа розвитку. Розробка та впровадження ефективної регуляторної політики потребує вивчення стадій регуляторної політики. Причиною важливості вивчення цього є той факт, що перехід від однієї стадії до іншої та їх послідовність визначають форму змін регуляторної політики. Отже, дане дослідження покликане стати підґрунтям для вдосконалення процесу управління змінами регуляторної політики розвитку національної економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідження певних аспектів формування регуляторної політики розкривається у наукових працях В. Гейця, І. Колупасової, В. Ляшенка, Н. Осадчої, В. Павленко, О. Швердіної та інших. Підходи до стадій регуляторної політики досліджуються такими науковцями, як: В. Гончаревський, О. Оболенський, Н. Обушна, А. Чухно, О. Ясь та інші. Проте, на нашу думку, питання послідовності визначення стадій регуляторної політики розкрито не в повному обсязі та потребує уточнення й вдосконалення.

**Формулювання цілей статті.** Метою роботи є вдосконалення процесу управління змінами регуляторної політики розвитку національної економіки на основі визначення стадій регуляторної політики.

**Опис основного матеріалу дослідження.** О. Оболенський та Н. Обушна наводять два основних методологічних підходи до розвитку:

формаційний (моністичний) та цивілізаційний (плюралістичний) [1]. Формаційний підхід базується на п'яти суспільно-економічних формаціях: первісно-общинна, рабовласницька, феодальна, капіталістична та комуністична. Визначення поняття суспільно-економічної формації дало змогу науково обґрунтувати положення про те, що кожний ступінь розвитку суспільства характеризується особливостями, що зумовлені способом виробництва й відрізняють його від інших ступенів; виявити повторюваність, спільність суттєвих рис у країнах з однаковим рівнем розвитку виробництва, розкрити роль та причини виникнення суспільних класів і класової боротьби, відкрити специфічні та загальні закони розвитку формацій. Перехід від однієї формації до іншої здійснюється шляхом соціальної революції, яка розв'язує антагоністичні суперечності між новими продуктивними силами та застарілими виробничими відносинами, а також між базисом і надбудовою [2].

А. Чухно зазначив, що розробка формаційного підходу дала можливість застосувати науковий принцип єдності історичного та юридичного до розвитку суспільства, а також визначити закономірності його розвитку. Саме в цьому й полягає наукове значення формаційного підходу [3].

Згідно формаційного підходу регуляторна політика розвитку змінюється при переході від однієї соціально-економічної формації (поєднання способу виробництва з політичною надбудовою суспільства) до іншої.

За В. Гончаревським: «Цивілізаційний підхід – це концептуальна основа історичного дослідження, фундаментальним підґрунтям якої виступає поняття цивілізації». Крім того, автор пов'язує розвиток теорії цивілізацій у пострадянський період з такими чинниками:

© Разумова Г.В. к. е. н., доц., доцент кафедри фінансів, обліку та маркетингу, ДВНЗ «Придніпровська державна академія будівництва та архітектури», м. Дніпро, Україна, тел. 0675671485, E-mail: anna.raz888@gmail.com

- як і теорія формацій, цивілізаційна теорія давала цілісне уявлення про хід всесвітньо-історичного процесу;

- завдяки поняттям полілінійності історичного розвитку та культурно-цивілізаційної дискретності світової історії давала змогу позбутися моністичного бачення історичного руху, що дозволило їй стати прийнятною альтернативою формаційної теорії [4].

Цивілізаційний підхід до визначення стадій регуляторної політики розвитку передбачає, що перехід з однієї стадії на іншу здійснюється при зміні таких параметрів національної економіки як геополітичне становище, природні ресурси, етнодемографічна ситуація, державний лад і політична система тощо.

Обидва ці підходи вимірюють стадії досить тривалими проміжками часу, що не завжди може використовуватися для дослідження управління змінами регуляторної політики розвитку в межах однієї країни.

О. Ясь, розкриваючи сутність теорії поступу, зазначає, що стадіальні конструкції тією чи іншою мірою спираються на ідею прогресу, як вихідну основу концептуалізації минувшини, що часто поширюється на пояснення сучасності та передбачення майбуття. Так, історичний процес представляється у вигляді сходів, кожна сходинка яких є стадією поступального розвитку [5].

Послідовність визначення стадій регуляторної політики розвитку наведено на рисунку 1.

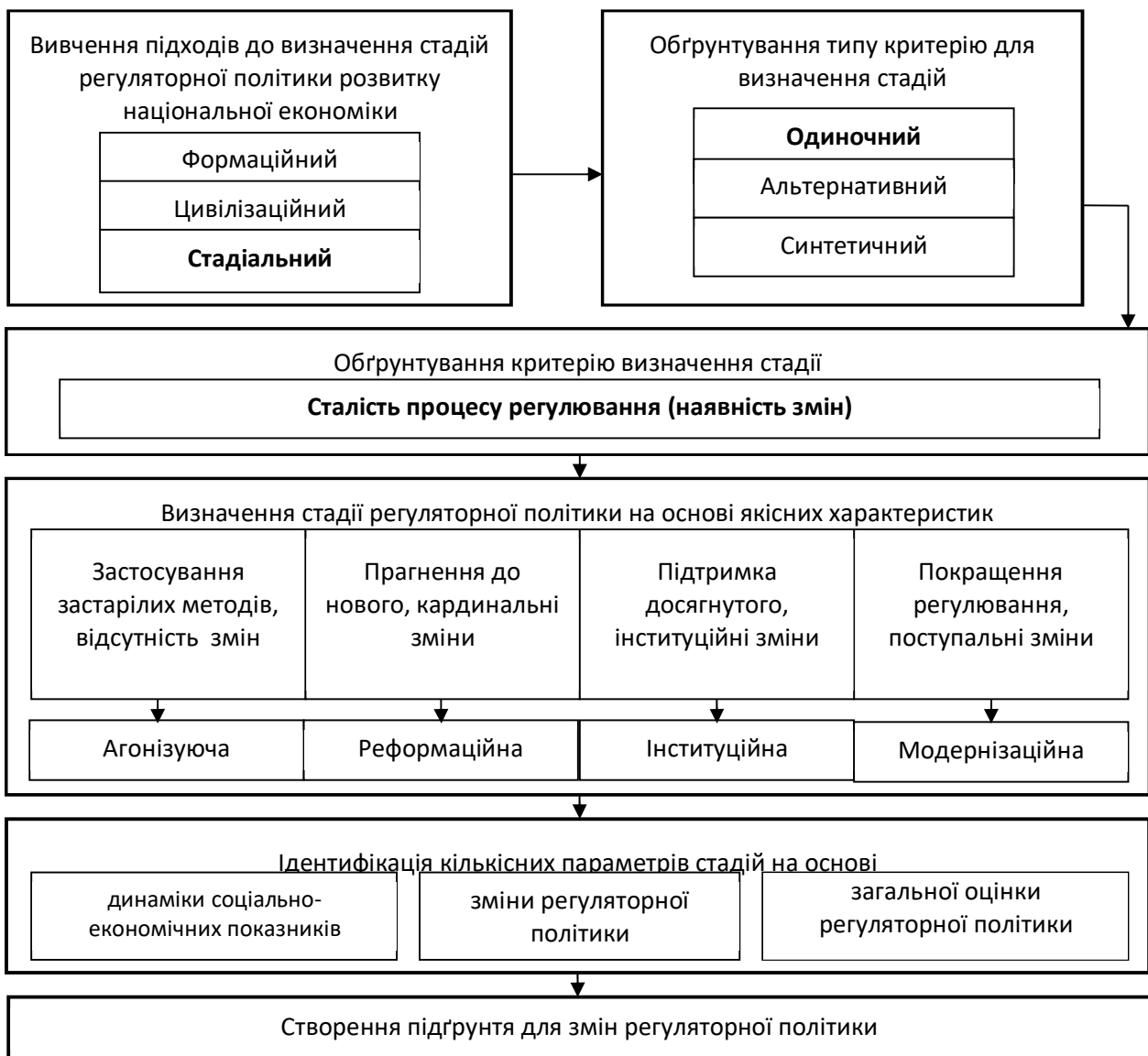


Рис. 1. Послідовність визначення стадій регуляторної політики\*

\*Джерело: авторська розробка

На нашу думку найбільш прийнятним є стадіальний підхід, який виокремлює стадії регуляторної політики на основі відповідності

певному критерію. Стадіальна періодизація дозволяє краще зрозуміти внутрішню динаміку змін регуляторної політики на основі

обґрунтування якісних характеристик та ідентифікації кількісних параметрів цього процесу. Водночас важливо обґрунтувати тип критерію, за яким будуть виокремлені якісні характеристики кожної стадії: одиничний критерій (відповідність якому свідчить про певну стадію регулювання), альтернативні критерії (змінюють один одного та відповідність хоча б одному з них визначає належність регуляторної політики певній стадії) та синтетичний критерій (поєднує в собі декілька критеріїв).

На наш погляд, синтетичний критерій є складним за побудовою та використанням, а застосування альтернативних критеріїв часто може призвести до неоднозначності виділення стадій, тому найбільш прийнятним здається використання одиничного критерію. З огляду на те, що дане дослідження покликане стати підґрунтям для вдосконалення процесу управління змінами регуляторної політики розвитку національної економіки, доцільно застосовувати критерій, що відображає сталість процесу регулювання, тобто наявність змін.

За таким критерієм можна виділити різні стадії:

- якщо застосовуються застарілі методи, зміни у регуляторній політиці відсутні, то мова йде про агонізуючу стадію – стадію, що характеризується намаганням зберегти діючий порядок регулювання, незважаючи на те, що він є застарілим. За умови переходу до агонізуючої стадії не змінюються ні парадигма, ні принципи, ні методи, але всі вони втрачають свою актуальність;

- якщо стадії регуляторної політики притаманні прагнення до нового, наявність кардинальних змін, то цю стадію можна вважати реформаційною. Якісною характеристикою даної стадії є докорінна перебудова регулювання в цілому. Слід зазначити, що при переході до цієї стадії змінюються як методи та принципи, так і парадигма змін регулювання.

- якщо стадії регуляторної політики притаманні підтримка досягнутого, наявність інституційних змін, то цю стадію можна вважати інституційною. Вона характеризується змінами в організації регулювання, функцій та повноважень регуляторних органів при переході до цієї стадії, найчастіше змінюється методи та принципи управління змінами регуляторної політики;

- якщо стадії регуляторної політики притаманні покращення регулювання, поступальні зміни, то цю стадію можна назвати модернізаційною. Цю стадію характеризують удосконалення існуючого регулювання, впровадження додаткових регуляторних технологій у м'якій формі, розширення переліку методів регулювання. За таких умов змінюються лише методи регулювання.

Перехід від однієї стадії до іншої, порядок, в якому ці стадії змінюють одна одну, визначають форму змін регуляторної політики.

Для еволюційної форми змін регуляторної політики характерним є почергова зміна інституційної та модернізаційної стадій, що призводить до поступальних та послідовних змін регуляторної політики, гармонізації розвитку з частковим згладжуванням коливань (рис. 2).

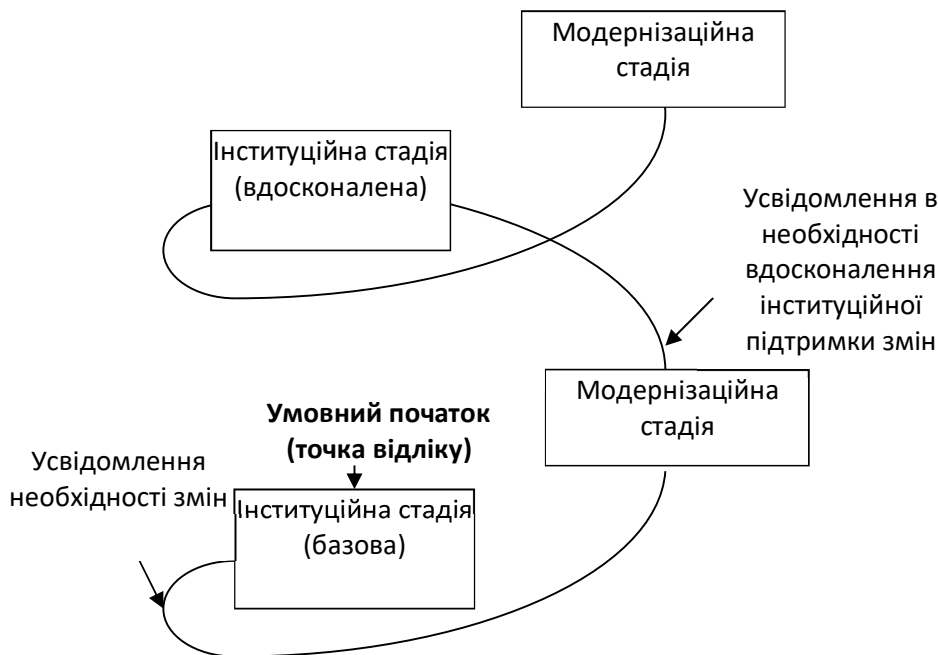


Рис. 2. Еволюційна форма змін\*

\*Джерело: авторська розробка

Революційна форма змін може бути спрощеного та ускладненого типу.

Революційна форма змін спрощеного типу (рис. 3) характеризується стрибкоподібними та нерівномірними змінами, частковою дисгармонізацією розвитку з постійними шоками. При цьому момент усвідомлення необхідності змін по закінченню інституційної стадії упущено, що зумовлює перехід до агонізуючої стадії. Коли момент такого усвідомлення настає, то

відсталість регуляторної політики є настільки критичною, що потребує докорінної її перебудови – переходу на реформаційну стадію. Після реформаційної стадії настає усвідомлення необхідності вдосконалення інституційної підтримки змін, що зумовлює перехід до інституційної стадії, яку потім знов змінює агонізуюча, внаслідок неусвідомлення необхідності вдосконалення регуляторної політики

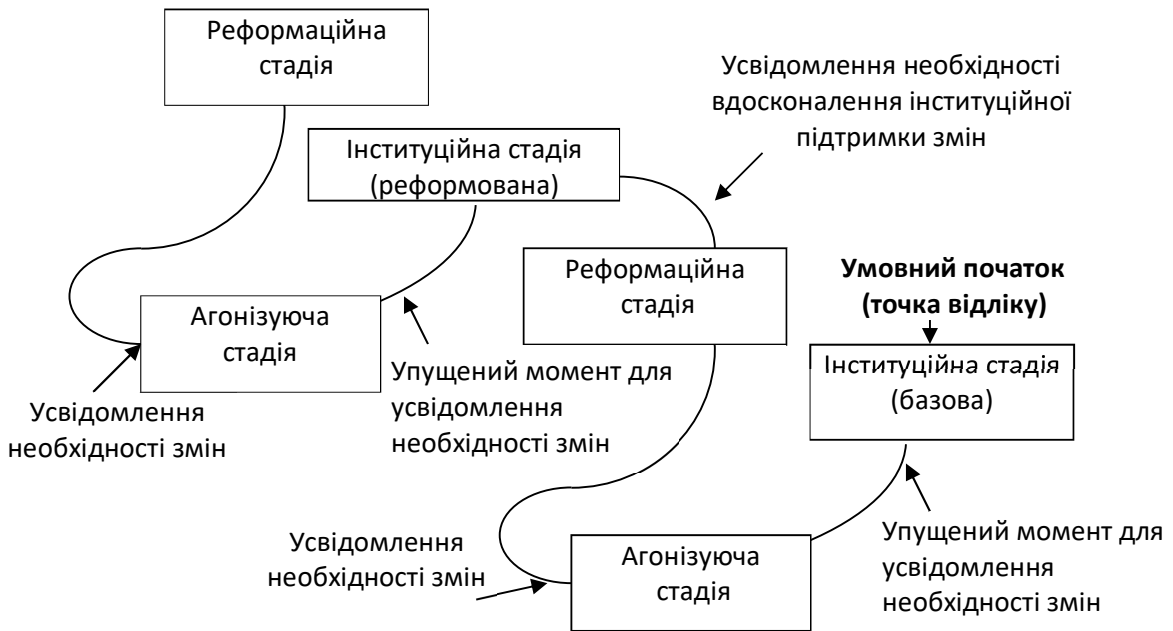


Рис. 3. Революційна форма змін – тип 1 (спрощений)\*

\*Джерело: авторська розробка

Для революційної форми ускладненого типу (рис. 4), окрім упущення моменту усвідомлення необхідності змін, характерним є також упущення моменту для усвідомлення необхідності вдосконалення їх інституційної підтримки, що призводить до переходу від реформаційної стадії

на агонізуючу, оминаючи інституційну. Таким чином, даній формі притаманні стрибкоподібні та нерівномірні зміни без чіткої тенденції до покращення, повна дисгармонізація розвитку з поглибленням шоків.

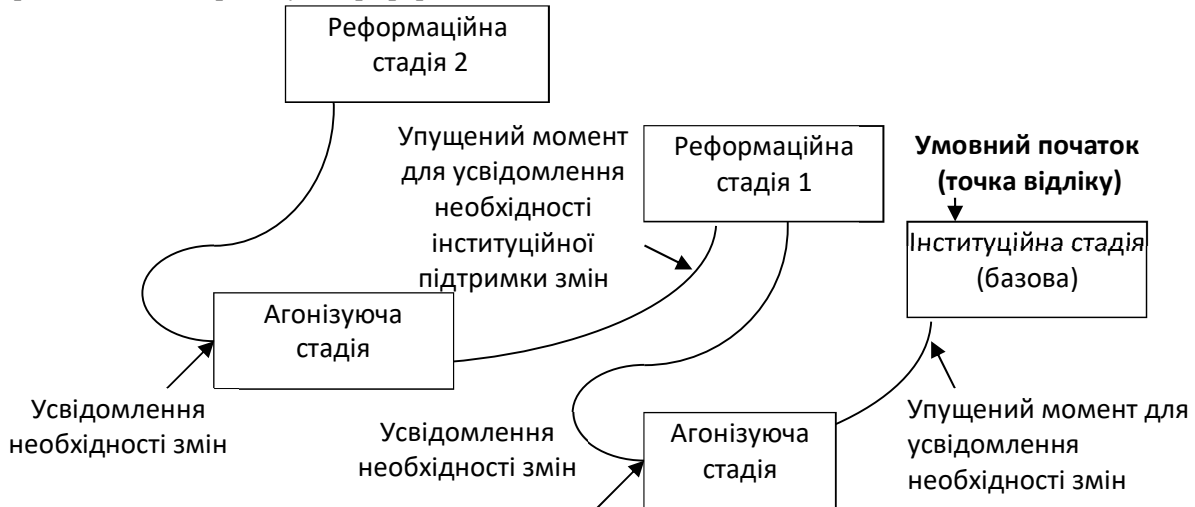


Рис. 4. Революційна форма змін – тип 2 (ускладнений)\*

\*Джерело: авторська розробка

В чистому вигляді еволюційна чи революційна форми змін регуляторної політики зустрічаються рідко. Так Україна за досить короткий проміжок часу пройшла від революційної до еволюційної форми змін.

Умовна стадіальна періодизація:

1) 1980-1985 рр. – інституційна стадія (базова).

До характерних особливостей економіки пізнього періоду СРСР можна віднести: наростаюче технологічне відставання від розвинутих країн, дефіцит товарів, зниження показників економічної ефективності в усіх

галузях економіки та зростання «тіньової економіки».

В епоху динамічних змін економіка продовжувала зберігати свою затяжку та високомонополізовану структуру, що залишилися в спадок від індустріальної стадії. Країна пропустила цілу низку важливих етапів розвитку (комп'ютеризація, ресурсозбереження, «зелена революція»), через що, незважаючи на безсумнівні досягнення, почала відсуватися на узбіччя науково-технічної революції. Поглиблювалося відставання аграрного сектора, сфери комунікацій і послуг, освіти та медицини [6].

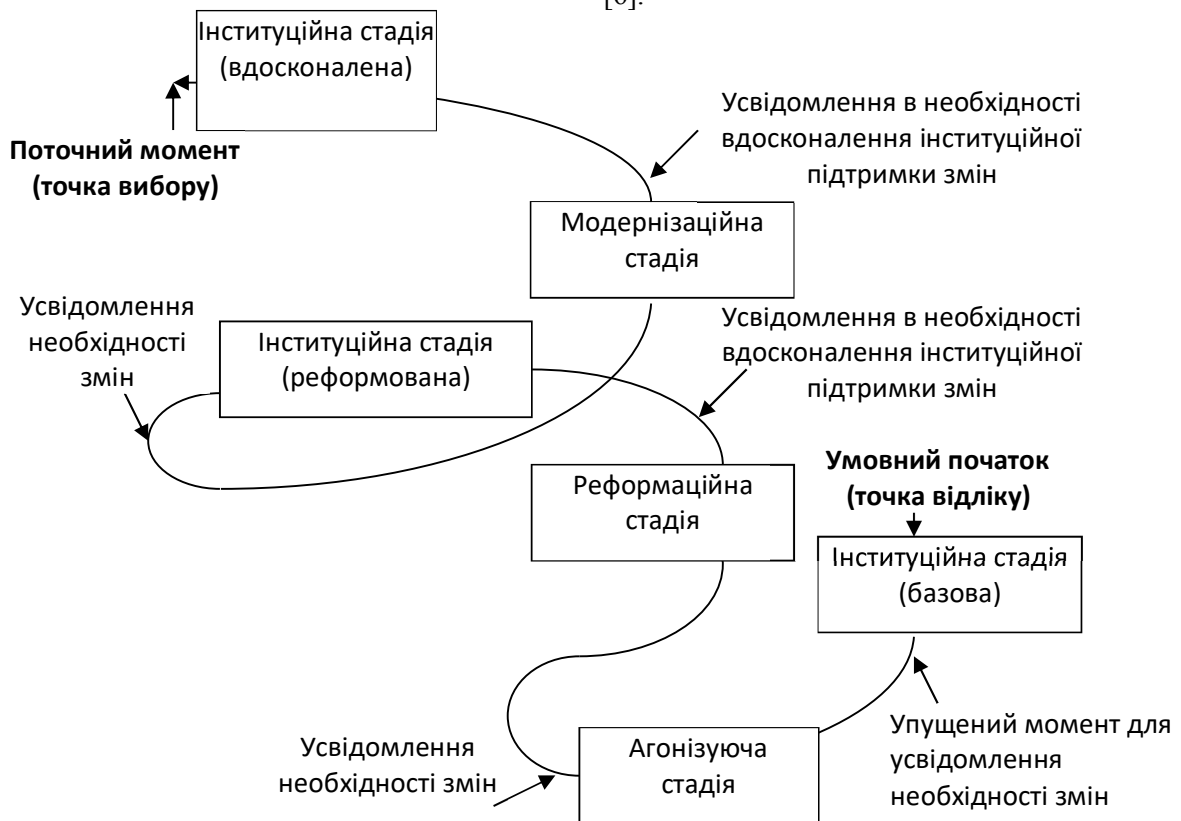


Рис. 5. Стадії змін регуляторної політики України (80-ті роки ХХ ст. – поточний час)\*

\*Джерело: авторська розробка

2) 1986-1990 рр. – агонізуюча стадія.

Запізня спроба прискорення економічного розвитку країни та перебудови застарілих директивних методів господарювання з впровадженням елементів вільного ринку не дала результату. У роки Перебудови посилювалися негативні тенденції в економіці. Нездатність політичного керівництва країни адекватно реагувати на негативні зовнішні прояви та прихильність до популістських заходів привели до розбалансованості бюджетної й грошової систем, наслідком чого стало загострення загальної економічної ситуації [7]. Загальний спад в економіці привів до критичної ситуації. Посилення дефіциту товарів прискорило втрату

радянським урядом контролю над економікою держави. В результаті цілого ряду причин, крім перерахованих, відбувся розпад СРСР.

3) 1991-2003 рр. – реформаційна.

В травні 1991 р. було зроблено перші кроки на шляху оптимізації державного регулювання економіки завдяки постанові Кабінету Міністрів УРСР «Про перелік міністерств та інших центральних органів управління УРСР» – створено Державний комітет України по сприянню малим підприємствам і підприємництву. У 2003 р. прийнято Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

4) 2004-2010 рр. – інституційна.

Прийняття Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» викликало необхідність внесення змін та прийняття нових законодавчих і нормативно-правових актів, які регулюють діяльність регуляторних органів, зокрема:

- Закони України «Про місцеве самоврядування», «Про зовнішньоекономічну діяльність», «Про інформацію», «Про Антимонопольний комітет України», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про Національний банк України», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» тощо;

- Укази Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики», «Про концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності», «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення державного регулювання господарської діяльності» тощо;

- Постанови Кабінету Міністрів України «Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», «Про затвердження Положення про апеляційну регуляторну комісію», «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» тощо;

- Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про подальші заходи щодо здійснення державної регуляторної політики».

5) 2011-2015 рр. – модернізаційна.

У цьому періоді можна виокремити нормативно-правове забезпечення регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, що спрямоване на оптимізацію регуляторної політики:

- Закон України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування»;

- Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування та організації діяльності робочих комісій з питань прискореного перегляду регуляторних актів та Методичних рекомендацій щодо проведення аналізу регуляторних актів», «Про затвердження форми для узагальнення

інформації про результати прискореного перегляду регуляторних актів»;

- Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок підготовки пропозицій щодо удосконалення проектів регуляторних актів, які розробляються органами місцевого самоврядування»;

- Указ Президента України «Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

До основних тенденцій цього періоду можна віднести: підвищення рівня дотримання органами виконавчої влади принципу передбачуваності регуляторної діяльності; зростання кількісних показників щодо відстеження результативності дії прийнятих регуляторних актів; збереження безсистемного, формального характеру проведення органами виконавчої влади планування власної регуляторної діяльності; використання нових підходів до дерегулювання окремих сфер господарської діяльності; здійснення заходів із забезпечення імплементації норм Європейського законодавства тощо [8].

На виконання вимог Угоди про асоціацію між Україною та Європейським союзом та Порядку денного асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, а також відповідно до норм європейського законодавства стосовно розвитку малого бізнесу в Україні розроблено та запроваджено М-Тест. Метою М-тесту є зменшення вартості державного регулювання для суб'єктів малого бізнесу [9].

У 2015 р. розроблено Стратегію розвитку «Україна 2020», яка включає [10]:

1. Зняття бар'єрів – дерегуляція економіки, оновлення держапарату новими людьми, викоренення корупції за принципом «zero tolerance».

2. Макроекономічна стабілізація – здешевлення вартості позикового капіталу, скорочення бюджетного дефіциту, інфляційне таргетування.

3. Розвиток індустрій з великою доданою вартістю шляхом залучення інвестицій (земля > кінцеві продукти харчування; географічне розташування > транзит, туризм; залізна руда > металургія > машинобудування; населення > ІТ, інженерія, сфера послуг; зниження залежності України від російського газу.

б) 2016 р. – поточний момент – інституційна.

Основні напрямки регуляторної політики на сучасному етапі такі:

- оптимізація регуляторної політики;
- дерегуляція у сфері господарської діяльності;
- формування та провадження прозорої й якісної регуляторної політики.

У 2016 р. продовжилось активне реформування регуляторної політики, через, насамперед, запровадження обов'язковості здійснення регуляторними органами «cost-benefit analysis» (оцінки витрат та економічних вигод) та SMI-testy.

Проте, у 2016-2017 рр. на центральному та регіональному рівні зберігся безсистемний, формальний характер підходу до планування регуляторної діяльності. Крім того, зафіксована тенденція до зниження регуляторної активності органів виконавчої влади. Зниження активності пов'язано з впровадженням оновленої Методики проведення аналізу регуляторного впливу, яка передбачає обов'язковість проведення аналізу на основі кількісних розрахунків вигод і витрат від запровадження регулювання, дозволяє мінімізувати витрати бізнесу та держави від дії неефективних регуляторних актів, а також зменшити адміністративне навантаження на бізнес, що в результаті сприяє його сталому розвитку та економії бюджетних коштів [8].

#### ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Оболенський О., Обушна Н. Публічне управління в умовах формаційного та цивілізаційного розвитку України // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – Вип. 4. – С. 61-72.
2. Українська радянська енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [http://leksika.com.ua/15170316/ure/suspilno-ekonomichna\\_formatsiya](http://leksika.com.ua/15170316/ure/suspilno-ekonomichna_formatsiya).
3. Чухно А. Цивілізаційні і формаційні підходи та їх роль в економічній теорії та суспільній практиці // Економіка України. – 2001. – № 6. – С. 39-47.
4. Гончаревський В. Цивілізаційний підхід до історії: сучасний український досвід (1991-2009): монографія. – Київ: Логос, 2011. – 220 с.
5. Ясь О. В. Поступу теорії [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.history.org.ua/?termin=postupu\\_teorij](http://www.history.org.ua/?termin=postupu_teorij).
6. Абалкин Л. И. На перепутье: размышления о судьбах России. – Москва: Институт экономики РАН, 1993. – 247 с.
7. Гайдар Е. Т. Гибель империи. – Москва: АСТ, 2013. – 592 с.
8. Інформування про здійснення державної регуляторної політики. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.drs.gov.ua/regulatory-policy-category/informuvannya-pro-zdijsnennya-derzhavnoyi-regulyatornoyi-polityky>.
9. Методичні рекомендації щодо реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. Дніпропетровська обласна державна адміністрація. Департамент економічного розвитку [Електронний ресурс]. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: [https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/metodichni\\_recomendacii\\_regulatorna\\_dijalnist\\_presentacia\\_2019.pdf](https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/metodichni_recomendacii_regulatorna_dijalnist_presentacia_2019.pdf).
10. Стратегія розвитку «Україна 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.drs.gov.ua/deregulation/strategiya-rozvytku-ukrayina-2020>.

#### REFERENCES

1. Obolenskyj, O., Obushna, N. (2014). Public administration under the conditions of formational and civilizational development of Ukraine [Public administration under the conditions of formational and

civilizational development of Ukraine]. Derzhavne upravlinnja ta misceve samovrjaduvannja, 4, 61-72 [in Ukrainian].

2. Ukraïnsjka radjansjka encyklopedija [Ukrainian Soviet Encyclopedia] (n.d.). leksika.com.ua. Retrieved from: [http://leksika.com.ua/15170316/ure/suspilno-ekonomichna\\_formatsiya](http://leksika.com.ua/15170316/ure/suspilno-ekonomichna_formatsiya) [in Ukrainian].

3. Chukhno, A. (2001). Cyvilizacijni i formacijni pidkhody ta jikh rolj v ekonomichnij teorii ta suspilnij praktyci [Civilization and formation approaches and their role in economic theory and social practice]. Ekonomika Ukraïny, 6, 39-47 [in Ukrainian].

4. Ghoncharevsjkyj, V. (2011). Cyvilizacijnyj pidkhid do istoriji: suchasnyj ukraïnsjkyj dosvid (1991-2009): monohrafija [Civilization approach to the history: modern Ukrainian experience: monograph]. Kyjiv: Loghos [in Ukrainian].

5. Jasj, O. V. Postupu teorii [Progress theory]. (n.d.). history.org.ua. Retrieved from: [http://www.history.org.ua/?termin=postupu\\_teorij](http://www.history.org.ua/?termin=postupu_teorij) [in Ukrainian].

6. Abalkin, L. I. (1993). Na perepute: razmyishleniya o sudbah Rossii [At the crossroads: reflections on the fate of Russia]. Moskva: Institut ekonomiki RAN [in Russian].

7. Gaydar, E. T. (2013). Gibel imperii [The death of the empire]. Moskva: AST [in Russian].

8. Informuvannja pro zdijsnennja derzhavnoji reghuljatornoji polityky [Information about health regulatory regulatory policy]. (n.d.) drs.gov.ua. Retrieved from: <http://www.drs.gov.ua/regulatory-policy-category/informuvannya-pro-zdijsnennya-derzhavnoyi-regulyatornoyi-polityky> [in Ukrainian].

9. Methodychni rekomendacii shhodo realizaciji derzhavnoji reghuljatornoji polityky u sferi ghospodarsjkoji dijajlnosti. Dnipropetrovsjka oblasna derzhavna administracija. Departament ekonomichnogho rozvytku [Methodical recommendations on the implementation of state regulatory policy in the sphere of state dariality. Dnepropetrovsk oblast state administration. Department of Economic Development]. (n.d.) adm.dp.gov.ua. Retrieved from: [https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/metodichni\\_recomendacii\\_regulatorna\\_dijajlnist\\_presentacia\\_2019.pdf](https://adm.dp.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/metodichni_recomendacii_regulatorna_dijajlnist_presentacia_2019.pdf) [in Ukrainian].

10. Strateghija rozvytku «Ukraïna 2020» [Development Strategy “Ukraine 2020”]. (n.d.) drs.gov.ua. Retrieved from: <http://www.drs.gov.ua/deregulation/strategiya-rozvytku-ukrayina-2020> [in Ukrainian].

Отримано 11.09.2019