

Дурман М.О.

Херсонський національний технічний університет

ДОСВІД СПОЛУЧЕНИХ ШТАТІВ АМЕРИКИ У ЗАПРОВАДЖЕННІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

У статті вивчено досвід регуляторних структур Сполучених Штатів Америки щодо процесів формування та реалізації державної регуляторної політики. Вказано, що регуляторна політика США формується з використанням механізмів та інструментів неоліберальної економічної теорії, положень якої дотримується більшість країн світу, що мають розвинену ринкову економіку.

У структурі Уряду США створено окремий департамент інформування і регуляторної політики – Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA). Головним принципом діяльності новоствореної структури є те, що регуляторна реформа повинна базуватися не на ідеї (якою би прогресивною чи ефективною вона не здавалася), а на тому, що регулятори базуються на ґрунтовному аналізі сфери регулювання та можливих інструментів формування регуляторної політики; створюються за активної участі тих, кого стосується запропонована регуляторна дія; мають доведену ефективність.

OIRA сьогодні розглядає близько 600 НПА на рік (із близько 2 200, що видаються). Близько 70 із 600 НПА регуляторного характеру є «економічно значущими» (понад 100 млн доларів США на рік економічних ефектів, які мають позитивні та негативні наслідки для учасників формування та реалізації регуляторної політики) для економіки США та суб'єктів господарювання, котрі діють на їхній території.

На основі проведеного аналізу автором розроблено схему проходження нормативно-правових актів регуляторного характеру в США, яка може бути адаптована та використана при формуванні державної регуляторної політики в Україні. Також пропонуємо українському уряду використати досвід Сполучених Штатів Америки та підпорядкувати митну і податкову служби Міністерству економічного розвитку та торгівлі (для контролю за наповненням бюджету). Державну казначейську службу України слід залишити у підпорядкуванні Міністерства фінансів (для більш ефективного контролю за видатками бюджету).

Крім того, слід створити таку урядову структуру, як міжвідомча регуляторна робоча група, на якій повинно відбуватися погодження НПА регуляторного характеру усіма органами, які здійснюють державну регуляторну політику. На нашу думку, це дало б можливість одним урядовим структурам більш чітко розуміти регуляторну політику інших урядових структур і провадити більш виважену, ефективну та результативну державну регуляторну політику.

Ключові слова: державне управління, державна регуляторна політика, досвід США у формуванні державної регуляторної політики, Офіс інформування та регуляторної політики, реорганізація структури регуляторних органів.

Постановка проблеми. Досвід розвинутих країн із ринковою економікою, де впроваджувалася та продовжує активно застосовуватися державна регуляторна політика як політика дерегулювання, доводить нам всю складність і тривалість процесів дерегулювання (регуляторної реформи).

Період 1980–2000 рр. ознаменувався цілою серією реформ у галузі державного управління, що торкнулися як структури державних органів у різних країнах, так і їхніх функціональних механізмів. У низці держав ці реформи стартували як частина загальної неоконсервативної соціально-економічної політики, скерованої на обмеження

державного регулювання економіки (Велика Британія), в інших країнах державний сектор було реформовано вже на основі неоліберальної хвилі (США). Саме неолібералізм сьогодні є переважаючою економічною теорією, правил якої дотримується більшість країн світу, котрі мають розвинену ринкову економіку.

Як відомо, регуляторна політика відіграє ключову роль в ефективному функціонуванні ринкової економіки та є найкращим «двигуном» економічного зростання країни та регіону. Країни з демократичними принципами управління досягли найвищих стандартів життя. Керуючись досвідом

цих країн, потрібно розробити систему регулювальних дій із використанням ринкових принципів, яка б узгоджувалася із державною політикою економічного розвитку, впливала на неї, коригувала її, сприяла б отриманню значних зрушень у просуванні шляхом ринкових реформ. Регуляторна політика країн розвиненої економіки не є догмою, вона постійно змінюється та вдосконалюється [1].

У країнах, що нещодавно приєдналися до ЄС або перебувають у статусі країн-кандидатів чи асоційованих членів, теж велика увага надається регуляторним заходам, спрямованим на полегшення вступу у бізнес, поліпшення інвестиційної привабливості певних галузей економіки чи країни загалом. Саме тому проведення регуляторної реформи взагалі чи окремих її елементів вважається одним із найважливіших напрямів державної політики, направленої на розвиток та підтримку підприємництва в Україні [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед провідних науковців, що розглядали різні аспекти державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, можна відзначити І. Колупаєву [3], І. Лопушинського та М. Дурмана [4], Н. Осадчу [5], Л. Попову [6], Р. Радейко [7], М. Погрібняка [8], О. Юлдашева [9] та ін.

Незважаючи на велику кількість праць, присвячених означеній проблемі, недостатньо висвітленими залишаються питання вивчення досвіду країн із ринковою економікою з метою його запровадження в державну регуляторну політику в Україні.

Постановка завдання. Метою статті є здійснення аналізу досвіду формування, впровадження та моніторингу державної регуляторної політики Сполучених Штатів Америки. Вивчення досвіду цієї країни зумовлене місцем її економіки у світі, а також суттєвими здобутками американської неоліберальної школи економіки щодо можливості застосування тих чи інших механізмів та інструментів державної регуляторної політики з метою державного регулювання економічних процесів відповідними регуляторними структурами.

Виклад основного матеріалу дослідження. Аналіз особливостей формування та реалізації державної регуляторної політики, у т. ч. процесів дерегулювання, свідчить, що існує набір ключових компонентів, які призводять до успішних заходів регуляторної реформи.

Він виглядає так:

– упровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців, бюджет

держави на основі аналізу витрат коштів і отриманої вигоди (очікуваного результату (регуляторного впливу));

– активна участь громадськості в обговоренні нових проєктів регулювань;

– побудова ефективного механізму секторального перегляду чинного законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або поліпшення регулювання;

– зменшення адміністрування через скасування або перегляд нормативно-правових актів регуляторного характеру;

– децентралізація в ухваленні державних рішень тощо [10].

Побудова ефективної системи державного регулювання національної економіки у США почалася із запровадження програми централізованого нагляду. Президент США Д. Картер упродовж 1978–1980 рр. видав кілька своїх указів (executive order) щодо вдосконалення державного регулювання, якими встановив загальні принципи регуляторної діяльності органів державної влади та передбачив проведення аналізу регуляторного впливу (АРВ) тоді, коли регулювання матиме суттєвий вплив на економіку [11]. Він створив групу нагляду за регуляторним аналізом у складі Офісу з управління та бюджету (U.S. Office of Management and Budget, OMB [12]), головним завданням якої було запровадження нагляду за державним регулюванням національної економіки та здійснення аналізу витрат і вигод тими, хто ухвалює регуляторне рішення.

З ухваленням Указу Президента США Б. Клінтона «Про регуляторне планування та перегляд» № 12866 від 30 вересня 1993 р. [13] у складі OMB було створено окремий департамент інформування і регуляторної політики – Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) [14]. Головним принципом діяльності новоствореної структури було те, що регуляторна реформа повинна базуватися не на ідеї (якою би прогресивною чи ефективною вона не здавалася), а на тому, що регулятори:

– базуються на ґрунтовному аналізі сфери регулювання та можливих інструментів формування регуляторної політики;

– створюються за активної участі тих, кого стосується пропонована регуляторна дія (нормативно-правовий акт);

– мають доведену ефективність (бажано, переведену у грошову форму або виражену у зівставних одиницях).

Указ Президента США № 12866 встановив, що вигода від державного регулювання націо-

нальної економіки мусить перевищувати витрати, й ухвалив кілька змін, одна з яких передбачала зосередження уваги на найважливіших регуляторах, зокрема економічних або адміністративних (податках, дотаціях, правилах, стандартах). Також було створено міжвідомчу робочу групу з питань регуляторної діяльності, до якої ввійшло 17 міністерств і відомств. Кожна установа має власну сферу регулювання, проте рішення ухвалюється колегіально.

Від багатьох державних структур, що здійснюють формування та реалізацію регуляторної політики у своїй сфері правління, вимагалось проведення такого аналізу для будь-якого пропонуваного нормативного акта, який може мати значний економічний вплив. Витрати або очікуваний результат від ухвалення рішення або здійснення певних заходів, що неможливо подати в числовому вимірі, повинні однаково бути чітко визначеними. Результат такого аналізу передається на розгляд до OIRA, яке дає свій дозвіл відповідному урядовому агентству на видання нормативно-правового акта регуляторного характеру (рис. 1) [15].

Це дало змогу зосередити увагу на найважливіших ділянках державного регулювання національної економіки. Окрім того, було встановлено 90-денний строк розгляду запропонованого регуляторного рішення та посилено відкритість процедури щодо рішення, яке ухвалюється.

Світлим стрілками подано дії регуляторного органу (агенції, що розробляє регуляторний акт і

формує регуляторну політику), синіми стрілками – дії OIRA як центрального органу, що контролює процеси формування регуляторної політики в різних сферах державного управління.

Сьогодні OIRA також керує наглядом за розробленням значущих нормативно-правових актів регуляторного характеру іншими регуляторними органами перед їх публікацією у Федеральному реєстрі законодавства – офіційному журналі Федерального уряду США, що містить ухвалені державними установами нормативно-правові акти та громадські повідомлення [17]. Таким чином, Офіс інформування та регуляторної політики є останньою інстанцією, яка має стежити за правильністю й ефективністю здійснення державної регуляторної політики.

На відміну від Державної регуляторної служби України, котра виконує схожі функції нагляду за нормативно-правовими актами регуляторного характеру, OIRA двічі контролює відповідність НПА поточній регуляторній політиці та інтересам держави, бізнес-структур і громадян. На нашу думку, це має більшу ефективність порівняно з українською практикою.

OIRA розглядає близько 600 НПА на рік (із близько 2 200, що видаються). Близько 70 із 600 НПА регуляторного характеру є «економічно значущими» (понад 100 млн доларів США на рік економічних ефектів, які мають позитивні та негативні сторони для учасників формування та реалізації регуляторної політики) для еконо-

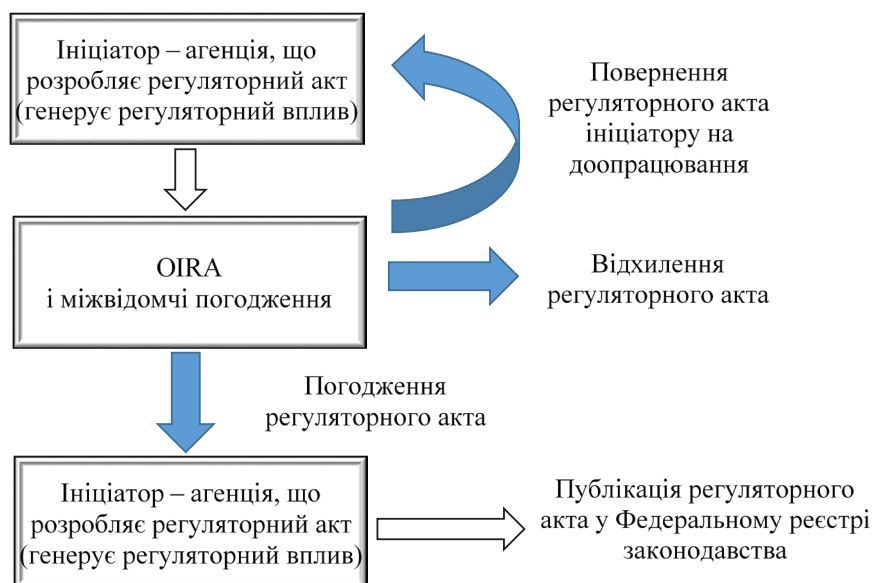


Рис. 1. Схема взаємодії OIRA з ініціаторами регуляторних актів у процесі їх підготовки

Примітка: власна розробка автора на основі [16]

міки США та суб'єктів господарювання, котрі діють на її території.

Як зазначалося раніше, урядові регуляторні органи Сполучених Штатів Америки мають вплив тільки на регламенти та процедури, що суттєво впливають на федеральний рівень управління (забезпечують безпеку життя і здоров'я громадян, відповідають за управління національною економікою або наглядають за національною безпекою). Розглянемо їх більш детально та виокремимо особливості, які відрізняють американську систему від вітчизняної.

Міністерство сільського господарства США регулює стандарти харчування в соціальних закладах (в Україні це контролює Міністерство соціальної політики) та правила, стандарти та технічні умови на будівництво та матеріали (у нас – Міністерство розвитку громад і територій), проте, на відміну від України, уряди штатів і муніципалітетів можуть самостійно встановлювати додаткові (більш жорсткі) умови та стандарти ведення будівництва.

Казначейство США встановлює правила та процедури обігу алкоголю, тютюну (в Україні – Державна податкова служба), вогнепальної зброї (в Україні – Міністерство внутрішніх справ), встановлює розміри та ставки податків і мит (в Україні – Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), правила ввезення та вивезення товарів на/з митної території (в Україні – Державна митна служба). Фактично Казначейство США як регуляторний орган об'єднує в собі функції трьох вітчизняних урядових структур, які, на нашу думку, повинні працювати в одній управлінській ієрархії (Мінекономіки, ДПС, ДМС – регулювання функцій наповнення бюджету). Сьогодні в Україні і ДПС, і ДМС керуються через Міністерство фінансів, основною функцією якого є контроль за видатками бюджету.

Вважаємо, що українському уряду слід піти по шляху Сполучених Штатів Америки та підпорядкувати митну та податкову служби Міністерству економічного розвитку та торгівлі (для контролю

за наповненням бюджету). Державну казначейську службу України слід залишити у підпорядкуванні Міністерства фінансів (для більш ефективного контролю за видатками бюджету).

Висновки. Провівши наше дослідження, можемо сказати, що ефективне формування, запровадження та моніторинг результативності державної регуляторної політики неможливе без вивчення передового зарубіжного досвіду та запровадження окремих його елементів (які показали свою дієвість та ефективність) у вітчизняну державноуправлінську практику. Як показує досвід США з агентством OIRA, створення та функціонування окремої структури, котра здійснює контроль за формуванням і реалізацією державної регуляторної політики, є необхідним і доцільним.

В Україні більшість функцій OIRA виконує Державна регуляторна служба України, проте у нас відсутня така структура, як міжвідомча регуляторна робоча група, на якій відбувається погодження НПА регуляторного характеру усіма органами, що здійснюють державну регуляторну політику. На нашу думку, це дало б можливість одним урядовим структурам більш чітко розуміти регуляторну політику інших урядових структур і, як результат, провадити більш виважену, ефективну та результативну державну регуляторну політику.

У дослідженні також запропоновано провести реорганізацію структури управління регуляторних органів України для провадження державної регуляторної політики на новій організаційній базі.

Подальші розвідки будуть направлені на вивчення міжнародного досвіду залучення громадськості, представників експертного середовища та громадських організацій до формування та моніторингу здійснення державної регуляторної політики на національному, регіональному та місцевому рівнях. Реалізація державної регуляторної політики повинна залишатися за публічними органами влади, оскільки саме вони мають на це визначені повноваження.

Список літератури:

1. Геєц В. Характер переходних процесів в економіке знань. *Економіка України*. 2004. № 4. С. 4.
2. Єхануров Ю., Кужель О., Ляпіна К. Регуляторна політика в Україні: Аналіт. док. для прийняття політ. Рішень. Київ : Ін-т Конкурент. сусп-ва, 2002. Число 2. 104 с.
3. Колупасва І.В. Інструментарій регуляторної політики держави. URL: http://www.problecon.com/export_pdf/problems-of-economy-2014-4_0-pages-407_417.pdf.
4. Lopushynskyi I., Dunman M. Correlation of mechanism of public administration and state regulation in developing state regulatory policy. *Information and Innovation Technologies in Economics and Administration*. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Technicznej w Katowicach, 2019. P. 200–208.

5. Осадча Н.В. Цілі, завдання та принципи регуляторної політики в митній сфері. *Економічний вісник Донбасу*. 2010. № 1 (19). С. 69–82.
6. Попова Л.М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_4_32.
7. Радейко Р.І. Регуляторна політика в Україні: особливості формування і тенденції розвитку. 2016. URL: <http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/32936/1/16-100-104.pdf>.
8. 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
9. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні : монографія. Київ : МАУ. 2005. 336 с.
10. Дурман М.О. Аналіз досвіду реформування адміністративної системи управління зарубіжних країн при переході до нового публічного менеджменту. *Актуальні проблеми державного управління в системі соціального та економічного розвитку українського суспільства*. 2010. № 2. С. 53–59.
11. Public Papers of the Presidents of the United States. Federal Register Division, National Archives and Records Service, General Services Administration, 1983. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=QG9QA-QAAMAAJ>.
12. U.S. Office of Management and Budget. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/>.
13. Regulatory Planning and Review, and Amendments: Executive Order 12866, 1993. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/regulatory-matters/#eo12866>.
14. Office of Information and Regulatory Affairs. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/information-regulatory-affairs/>.
15. Дурман М.О. Міжнародний досвід розв'язання регуляторних проблем на національному рівні. *East European Scientific Journal*. № 8 (48). 2019, part 2. P. 30–35.
16. Дурман М.О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні : монографія. Херсон : Книжкове видавництво ФОП Вишемирський В.С., 2019. 484 с.
17. Federal Register. The Daily Journal of the United States Government. URL: <https://www.federalregister.gov/>.

Durman M.O. THE EXPERIENCE OF THE UNITED STATES OF AMERICA IN IMPLEMENTING STATE REGULATORY POLICY

The article examines the experience of regulatory structures of the United States of America on the processes of formation and implementation of state regulatory policy. It is stated that US regulatory policy is formed using the mechanisms and tools of neoliberal economic theory, which is the prevailing economic theory, the provisions of which are adhered to by most countries in the world with developed market economies.

The Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA) has been established within the US Government. The main principle of the newly created structure is that regulatory reform should be based not on the idea (no matter how progressive or effective it may seem), but on the fact that regulators are based on a thorough analysis of the regulatory sphere and possible tools for regulatory policy; are created with the active participation of those affected by the proposed regulatory action; have proven effectiveness.

OIRA currently reviews about 600 NPAs per year (out of about 2,200 issued). About 70 of the 600 regulatory NPAs are “economically significant” (more than 100 million US dollars per year of economic effects, which have positive and negative sides for participants in the formation and implementation of regulatory policy) to the US economy and businesses operating in its territory.

Based on the analysis, the author developed a scheme for the passage of regulatory acts of a regulatory nature in the United States, which can be adapted and used in the formation of state regulatory policy in Ukraine. We also propose that the Ukrainian government use the experience of the United States of America and subordinate the customs and tax services to the Ministry of Economic Development and Trade (to control the filling of the budget). At the same time, the State Treasury Service of Ukraine should be left to the Ministry of Finance (for more effective control over budget expenditures).

In addition, a governmental structure such as an interagency regulatory working group should be established, at which regulatory acts should be reconciled by all bodies implementing state regulatory policy. In our opinion, this would enable government agencies to better understand the regulatory policy of other government agencies and, as a result, to obtain a more balanced and efficient state regulatory policy.

Key words: public administration, state regulatory policy, US experience in forming state regulatory policy, Office of Information and Regulatory Affairs, reorganization of the structure of state regulatory bodies.