

Разумова Г. В.

доктор економічних наук, доцент,  
професор кафедри аналітичної економіки та менеджменту  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Razumova Hanna

Doctor of Economic Sciences, Associate Professor,  
Professor of the Department of Analytical Economics and Management  
Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs

## ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

**Анотація.** Метою дослідження є визначити особливості та характерні ознаки організації регуляторної політики у європейських країнах. В роботі проаналізовано відмінності та певні спільні аспекти регуляторної політики європейських країн. Визначено мету розробки та реалізації регуляторної політики розглянутих країн. Встановлено, що головною метою регуляторної політики більшості європейських країн є зниження регуляторного навантаження на бізнес, громадян чи державні адміністрації на основі відкритості та прозорості прийняття рішень, а також залучення громадян та зацікавлених сторін до процесу формування та здійснення регуляторної політики. Визначено моделі регуляторної політики, що сформувались у країнах Європи: сполучення свободи підприємництва з соціальними зобов'язаннями держави, жорсткий контроль над бюджетними доходами та витратами, а також модель економічного й політичного розвитку регульованої ринкової економіки.

**Ключові слова:** регуляторна політика, економіка, зарубіжний досвід, регуляторне навантаження.

**Вступ та постановка проблеми.** Регуляторна політика України потребує вдосконалення та змін, розробляти та впроваджувати які можна на основі вивчення та врахування зарубіжного досвіду. Так, досвід реалізації регуляторної політики інших країн дозволяє проаналізувати переваги та недоліки певної політики, а також обрати орієнтир для вітчизняної регуляторної політики з обов'язковим врахуванням її особливостей.

Кожна з існуючих моделей державного регулювання не є ідеальною, кожна показала свою ефективність та певні недоліки в процесі функціонування, пройшла перевірки кризами й має право на існування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Розгляд питань формування та реалізації регуляторної політики спостерігається в працях багатьох науковців: Бордюг Б., Вдовиченко Л., Занфіров В., Колесников О., Колісник Г., Колупаєва І., Ляшенко В., Малогіна К., Мещеряков А., Монтен Ш., Погрібняк М., Попова Л., Татаревський О., Швердіна О., Юлдашев О., Ясіновська І. та інші. Проте не можна стверджувати, що це питання розкрито у повному обсязі, адже в умовах глобалізації та мінливого зовнішнього середовища зміни відбуваються постійно. Таким чином, дослідження закордонного досвіду розробки та реалізації регуляторної політики є, на наш погляд, актуальним питанням.

**Метою дослідження** є визначити особливості та характерні ознаки організації регуляторної політики у європейських країнах.

**Результати дослідження.** Дослідження досвіду побудови регуляторної політики європейських країн демонструє, що більшість з них головною метою розробки та реалізації регуляторної політики визначає необхідність зниження регуляторного навантаження на бізнес, громадян чи державні адміністрації на основі відкритості та прозорості прийняття рішень, а також залучення громадян і зацікавлених сторін до процесу здійснення регуляторної політики.

Вивчаючи існуючі напрацювання з аналізованої тематики, можна відзначити працю В. Павленка, який, досліджуючи відмінності регуляторної політики країн Захід-

ної Європи, виокремлює німецьку (Німеччина, Австрія, Франція, Бельгія, Нідерланди та Швейцарія) і скандинавську модель економічного розвитку (скандинавські країни, частково Іспанія та Португалія) [1].

Німецька модель передбачає сполучення свободи підприємництва з соціальними зобов'язаннями держави, вона покликана гарантувати кожній особі мінімальний рівень матеріального добробуту та створити умови для розвитку її особистості. Водночас модель передбачає здійснення жорсткого контролю над бюджетними доходами та витратами.

У звіті Організації економічного співробітництва та розвитку зазначено, що Німеччина зробила кілька кроків до покращення регуляторної політики, врахувавши рекомендації Організації економічного співробітництва та розвитку: акцентувала особливу увагу на зниженні витрат на регулювання, запровадила правило «One-In, One-Out» у 2015 році (головне завданням правила – зменшення витрат та обсягу регулювання й досягнення прогресу в довгостроковій перспективі, використовуючи регулювання лише як крайній засіб), відкрила доступ до проектів нормативно-правових актів, залучила зацікавлені сторони до розробки регуляторних актів тощо [2].

В Італії Департамент з правових та законодавчих питань здійснює перевірку якості оцінки регуляторного впливу (оцінки на етапі розробки) та подальшої оцінки регуляторних актів. Він може надати негативний висновок Державному секретареві при Президентові, якщо якість оцінки регуляторного впливу (ОРВ) буде визнано недостатньою, і до того моменту, як проект закону буде представлений на розгляд Ради. Також Департамент затверджує заплановані ОРВ та консультації, включені до 6-місячних законодавчих програм, пропонує зміни до регуляторної політики, сприяє навчанню, надає технічні вказівки та щорічно звітує перед Парламентом про інструменти регуляторної якості.

Незалежний підрозділ з оцінки впливу підтримує Департамент в огляді попередньої та наступної оцінок.

Він складається із зовнішніх експертів, які обираються на чотирирічний термін шляхом відкритого та конкурентного процесу. Бюро з оцінки впливу в Сенаті проводить наступну оцінку вибраного законодавства.

Комітет з питань законодавства Палати депутатів перевіряє ефективність принципів спрощення в проєктах законодавства. Державна рада перевіряє якість ОРВ та практику залучення зацікавлених сторін та проводить оцінку регуляторної політики.

Регулятивна роль держави у Франції реалізується через програмування та планування розвитку національної економіки, для чого було створено спеціальні офіційні органи, котрі розробляють плани розвитку економіки, спрямовані на розробку нових технологій, проведення науково-дослідних робіт тощо.

У цілому, регуляторна політика Франції у своєму розвитку пройшла такі три етапи [1]:

- післявоєнний період, для якого характерне достатньо сильно втручання в економіку органів управління, прийняття обов'язкових для підприємств планів;
- індикативне планування, яке давало змогу координувати позиції держави та приватного підприємництва;
- стратегічне планування, впровадження якого було викликано зближенням національного ринку з ринками інших європейських країн.

У Франції дотримання процедур (у тому числі з інструментами регулятивного управління, такими як ОРВ та залучення зацікавлених сторін), міжвідомчої координації, зв'язки з державною радою та парламентом забезпечує Генеральний секретаріат уряду. Цей орган під керівництвом прем'єр-міністра надає вказівки щодо того, як проводити ОРВ, відповідає за перевірку якості ОРВ, надає консультації та здійснює експертизу щодо розробки проєктів регулювання. Для первинних законів він може повертати ОРВ, якщо якість її проведення буде визнана недостатньою. З середини 2017 року Генеральний секретаріат уряду більше не надає офіційного висновку щодо ОРВ для підзаконних актів. Французький підхід до подальшої оцінки часто інтегрує оцінку регламентів та інших інструментів політики.

Державна рада також відіграє найважливішу роль у регуляторній політиці, як на початковому етапі – етапі розробки та впровадження регуляторних актів (через консультативну функцію уряду, у тому числі у сфері ОРВ, контроль за її правовою якістю), так і на кінцевому етапі – етапі здійснення наступної оцінки, що проводиться постфактум (у тому числі через реалізацію повноважень адміністративного суду як останньої інстанції).

На відміну від відносної централізації нагляду за попередніми процедурами, наступна оцінка регулювання здійснюється цілим рядом інститутів, включаючи Рахункову Палату, Парламент, Національну раду з оцінки стандартів, Міжвідомчий департамент публічної трансформації (раніше відомий як Генеральний секретаріат модернізації громадських дій) та Стратегію Франції.

Стратегія Франції – це організація, що проводить дослідження та визначає перспективи, здійснює оцінку публічної політики та пропозицій, розроблених спільно з Прем'єр-міністром. Являючи собою місце дебатів та консультацій, ця організація встановлює діалог з соціальними партнерами та громадянським суспільством з метою проведення більш ретельного та об'єктивного аналізу та уточнення своїх пропозицій. Вона орієнтується у своїй роботі на європейську й міжнародну перспективу та враховує їх територіальний вимір.

Президент Республіки має регулюючу владу лише щодо найважливіших текстів, тобто декретів, обговоре-

них у Раді Міністрів, у той час як Прем'єр-міністр має звичайну правову регулюючу владу. З іншого боку, міністри не мають регуляторних повноважень відповідно до конституційного тексту. Однак, прем'єр-міністр може делегувати регулюючі повноваження міністрам.

Незалежні адміністративні органи також мають регуляторні повноваження для виконання своїх завдань. Це, наприклад, Національна комісія з інформаційних технологій та свобод або Вища рада з питань аудіовізуальної діяльності. Нарешті, зміна конституції у 2003 році визначила, що місцеві та регіональні органи влади мають регулятивну владу в межах здійснення своїх повноважень.

З 2013 року Франція докладає значних зусиль щодо спрощення регуляторної діяльності. Після низки спрямованих на це заходів програма 2017 року «Громадські дії 2022» визначає спрощення адміністративності як одну з п'яти пріоритетних дій та окреслює завдання для уряду – розробити плани спрощення. Країна також запровадила підхід до компенсації регуляторних норм «one-in, two-out» у 2017 році, згідно з яким введення одного регуляторного акту має супроводжуватися виведенням з дії якнайменше двох інших застарілих актів регулювання.

Нещодавно було опубліковано нові вказівки щодо оцінки політики, що встановлюють стандартні методи оцінки. Франція не вимагає залучення зацікавлених сторін та широкої громадськості для розробки нових законів, за винятком галузі екологічного регулювання. Неформальні консультації та консультації через відповідні комітети, однак, є частими. Країна могла б зробити державні консультації більш міжгалузевими та систематизованою практикою для повного використання переваг залучення зацікавлених сторін.

Для формування регуляторної політики в країнах Західної Європи характерні такі два періоди [1]:

- інтенсивний – час протягом довоєнного та післявоєнного періодів Другої світової війни, коли в розвитку господарських систем спостерігалось широке використання кейнсіанських підходів;
- дерегулювання – супроводжується приватизаційними процесами та зменшенням державного втручання в економічні процеси.

Скандинавська модель відрізняється демократичністю «економічного й політичного розвитку регульованої ринкової економіки, що ґрунтується на плюралізмі форм власності й економічної влади (при недопущенні її концентрації в руках підприємців і профспілок) та соціалізації сфери розподілу» [1].

Метою регуляторної політики Фінляндії є створення сприятливого регулювання, сприяння дерегуляції та зменшення адміністративного навантаження.

Фінська Рада з аналізу регуляторного впливу розглядає вибрані ОРВ (на основі значущості та репрезентативності) перед затвердженням остаточної версії, надає консультації, а також офіційний висновок щодо якості ОРВ, не маючи при цьому санкційних повноважень.

Підрозділ законодавчої інспекції Міністерства юстиції та Канцлер юстиції поділяють обов'язки, пов'язані з вивченням правової якості регулювання в стадії розробки. Зауваження, що зроблені під час цієї законодавчої перевірки, враховуються для подальших версій регуляторного акту.

Регуляторне навантаження підприємств у Фінляндії виходить від усіх рівнів управління: місцевого, регіонального, державного та рівня ЄС. Воно стосується таких напрямів, як [3]: політика у сфері праці; система оподаткування; галузеве законодавство; дозвільна документація; стандарти, що стосуються безпеки, охорони навколишнього середовища, охорони здоров'я тощо.

Витрати, пов'язані з дотриманням регуляторних норм, є більшими для малих підприємств через обмежені ресурси (кадрові, фінансові). Водночас регуляторне навантаження вважається найважчим серед компаній, що працюють у сфері соціального й медичного обслуговування, туризму, будівництва та транспорту.

У Швеції одним з органів регуляторної політики є Шведська рада з питань кращого регулювання, що була створена у 2008 році як незалежна комісія розслідувань. З 2015 року вона набула статусу постійно діючої структури, секретаріат якої підпорядковується Шведському агентству з економічного та регіонального зростання.

Шведське агентство з економічного та регіонального зростання відповідає за методичну розробку, керівництво та підготовку інструментів регуляторної політики. Також воно розробляє та пропонує заходи щодо спрощення, бере участь у міжнародних заходах, спрямованих на спрощення регулювання діяльності підприємств, та сприяє поінформованості інших державних органів про те, як на бізнес впливає примусове регулювання.

Позиція перерахованих органів, як правило, має бути отримана до того, як парламент вирішить ухвалити закон.

Спрощення залишається наріжним каменем регуляторної політики Швеції. Зокрема, підвищена увага приділяється спрощенню регулювання за двома напрямками: «Краще обслуговування» та «Більш придатні правила». Уряд намагається контролювати зусилля кращого обслуговування, визначаючи, наскільки простішим та швидшим стає подання інформації та отримання відповіді. У сфері впровадження більш придатних правил регулювання мета полягає в тому, щоб переорієнтувати регулювання на сприяння економічному зростанню та зменшення витрат, пов'язаних з дотриманням регуляторних норм для бізнесу.

У Данії функціонує Команда з ефективного регулювання в Данському управлінні бізнесу, яка несе відповідальність за контроль якості актів ОРВ, що створюють значні навантаження для бізнесу, а також забезпечує керівництво та навчання використанню ефективних інструментів управління регуляторною політикою, включаючи ОРВ.

Комітет з питань імплементації досвіду ЄС, що знаходиться в Міністерстві зайнятості, перевіряє якість виконання бізнес-орієнтованого законодавства ЄС. Обидва органи підтримують систематичні вдосконалення в уряді та визначають сфери, у яких регулювання може бути більш ефективним, Комітет відповідає п'яти принципам регулювання бізнесу, орієнтованого на ЄС.

Міністерство фінансів Данії несе відповідальність за контроль якості та дотримання принципів законодавства про захист цифрових даних і вимірює регуляторний вплив на ВВП. Міністерство юстиції здійснює нагляд і загальний судовий контроль якості регулювання.

В Іспанії важливим органом у сфері регуляторної політики є Управління з питань регуляторної координації та якості, завдання якого полягає у надгляді за виконанням вимог кращого регулювання за допомогою вивчення змісту ОРВ та наступних оцінок.

Міністерство територіальної політики та державних служб Іспанії несе відповідальність за сприяння та подальші заходи щодо спрощення адміністративних тягарів, отримання громадських консультацій та участі. Разом з Міністерством економіки та підприємництва воно детально вивчає якість різних аспектів ОРВ.

Державна рада несе відповідальність за оцінку законності нормативно-правових актів та процесу їх розробки, ефективності роботи адміністрації в досягненні їх цілей та ретельне вивчення юридичної якості підзаконних актів чи первинних законів, ініційованих виконавчою владою.

**Висновки.** В результаті проведеного дослідження зроблено такі висновки щодо організації регуляторної політики у європейських країнах [4]:

1) регуляторна політика здійснюється з метою зняття регуляторного навантаження на бізнес, громадян чи державні адміністрації на основі відкритості та прозорості прийняття рішень, а також залучення громадян та зацікавлених сторін до процесу здійснення регуляторної політики;

2) існують такі моделі регуляторної політики:

– сполучення свободи підприємництва з соціальними зобов'язаннями держави, яка покликана гарантувати кожній особі мінімальний рівень матеріального добробуту та створити умови для розвитку її особистості; жорсткий контроль над бюджетними доходами та витратами (Німеччина та інші країни Західної Європи);

– найдемократичніша модель економічного й політичного розвитку регульованої ринкової економіки, що ґрунтується на плюралізмі форм власності й економічної влади (за умови недопущення її концентрації в руках підприємців і профспілок) та соціалізації сфери розподілу (скандинавські країни, частково Іспанія, Португалія).

Перспективами подальших досліджень у даному напрямку можна визначити вивчення досвіду побудови та реалізації регуляторної політики інших країн світу, а також визначення можливості їх імплементації в Україні.

#### Список використаних джерел:

1. Павленко В. П. Методологічні засади державного регулювання національної економіки : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03. Київ, 2015. 366 с.
2. OECD. Better Regulation Practices across the European Union. Paris : OECD Publishing, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.
3. Досвід Фінляндії: менше регуляторного навантаження, більше робочих місць. Державна регуляторна служба України. 2018. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/dosvid-finlyandiyi-menshe-regulyatornogo-navantazhennya-bilsh-robochyh-mists>
4. Разумова Г. В. Зарубіжний досвід розробки та реалізації регуляторної політики. *Ефективна економіка*. 2019. № 10. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.10.40>
5. Bondar Iu., Starynets O., Neskhodovskiy I., Kaptalan S. Features of the state regulatory policy on bioresource management in the agricultural sector of tourism. *Philosophy, economics and law review*. 2022. Vol. 2. № 2. P. 110–119. DOI: <https://doi.org/10.31733/2786-491X-2022-2-110-119>
6. Разумова Г.В. Регуляторна політика розвитку національної економіки: теорія, методологія та практика : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03 / Інститут економіки промисловості НАН України. Київ, 2021. 480 с.

#### References:

1. Pavlenko V. (2015) *Metodolohichni zasady derzhavnoho rehulivannia natsionalnoi ekonomiky* [Methodological principles of national economy foundations of state regulation]: Doctor of Economics Thesis, Economics and Governing of the National Economy. Research Economic Institute. Kyiv.

2. OECD (2019). Better Regulation Practices across the European Union. Paris: OECD Publishing. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>
3. State regulatory service of Ukraine (2018) Finland's experience: less regulatory burden, more jobs. Available at: <http://www.drs.gov.ua/press-room/dosvid-finlyandiyyi-menshe-regulyatornogo-navantazhennya-bilshе-robochyh-mists>
4. Razumova H. (2019) Zarubizhnyi dosvid rozrobky ta realizatsii rehuliatornoj polityky [Foreign experience of regulatory policy development and implementation]. *Efektivna ekonomika*, no. 10. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2105-2019.10.40>
5. Bondar Iu., Starynets O., Neskhodovskyi I., Kaptalan S. (2022) Features of the state regulatory policy on bioresource management in the agricultural sector of tourism. *Philosophy, economics and law review*, vol. 2, no. 2, pp. 110–119. DOI: <https://doi.org/10.31733/2786-491X-2022-2-110-119>
6. Razumova H. (2021) Rehuliatorna polityka rozvytku natsionalnoi ekonomiky: teoriia, metodolohiia ta praktyka [Regulatory policy of national economy development: theory, methodology, practice]: Doctor of Economics Thesis, Economics and Governing of the National Economy. Institute of Industrial Economics of the National Academy of Sciences of Ukraine. Kyiv.

#### EXPERIENCE OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF THE REGULATORY POLICY OF THE EUROPEAN COUNTRIES

**Summary.** The regulatory policy of Ukraine needs improvement and changes, which can be developed and implemented based on the study and consideration of foreign experience. The purpose of the study is to determine the peculiarities and characteristic features of the organization of regulatory policy in European countries. Differences and certain common aspects of the regulatory policy of European countries are analyzed. The purpose of development and implementation of the regulatory policy of the countries in question is determined. The experience of implementing the regulatory policy of other countries makes it possible to analyze the advantages and disadvantages of a certain policy, as well as to choose a reference point for the domestic regulatory policy, taking into account its specific features. It has been established that the main goal of the regulatory policy of most European countries is to reduce the regulatory burden on business, citizens or state administrations based on the openness and transparency of decision-making, as well as the involvement of citizens and stakeholders in the process of forming and implementing regulatory policy. As a result of the study, the models of regulatory policy formed in European countries were determined. The first model is characterized by the combination of freedom of entrepreneurship with the social obligations of the state, which is designed to guarantee each person a minimum level of material well-being and create conditions for the development of his personality; strict control over budget revenues and expenses (Germany and other countries of Western Europe). The second model, which can be called the most democratic model of economic and political development of a regulated market economy, is based on the pluralism of forms of ownership and economic power (on the condition that it is not concentrated in the hands of entrepreneurs and trade unions) and the socialization of the sphere of distribution (Scandinavian countries, partly Spain, Portugal). Prospects for further research should be the study of the experience of building and implementing regulatory policies of other countries, as well as determining the possibility of their implementation in Ukraine.

**Key words:** regulatory policy, economy, foreign experience, regulatory burden.