

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ АКАДЕМІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

**ЛІТВІНОВ Олексій Володимирович**

УДК 352.078(477)

**ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ  
З РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ  
В УКРАЇНІ**

Спеціальність 25.00.04 – міське самоврядування

Автореферат  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата наук з державного управління

Дніпропетровськ – 2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

**Науковий керівник –** доктор історичних наук, доцент  
**БОРОДІН Євгеній Іванович**,  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, професор кафедри державного управління та місцевого самоврядування.

**Офіційні опоненти:** доктор наук з державного управління, доцент  
**БОБРОВСЬКА Олена Юріївна**,  
Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, завідувач кафедри економіки і регіональної економічної політики;

кандидат наук з державного управління  
**СУХІНІН Дмитро Валентинович**,  
заступник начальника управління у справах захисту прав споживачів у Запорізькій області.

Захист відбудеться *«08» квітня 2010 р. о 15 годині* на засіданні спеціалізованої вченої ради К 08.866.01 у Дніпропетровському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29, к. 104.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29).

Автореферат розісланий *«05» березня 2010 р.*

**Т.в.о. ученого секретаря  
спеціалізованої вченої ради**

**О.Ю. Бобровська**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**АКТУАЛЬНІСТЬ ТЕМИ.** Актуальність проблеми вдосконалення діяльності органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) з реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності (далі – ДРП) зумовлена, насамперед, її значенням для розвитку підприємництва, підвищення ефективності та результативності діяльності ОМС. Це можливо лише завдяки належному виконанню процедур та урахування принципів ДРП, яку в 2005 р. було внесено до окремого підрозділу Програми діяльності Уряду, що свідчить про надзвичайну увагу до цієї проблеми та віднесення її до пріоритетних завдань українського уряду. Досвід провідних країн світу з розвинутою ринковою економікою, таких як США, Канада, Велика Британія, Німеччина, свідчить, що за умови належного та послідовного проведення регуляторної реформи та запровадження регуляторного менеджменту можна створити у країні найбільш сприятливі умови для розвитку малого й середнього бізнесу, сприяти припливу іноземних інвестицій, упровадженню інновацій, забезпечити сталий, збалансований розвиток економіки та високий рівень життя.

Одна з головних проблем, яка сьогодні постала перед системою державного управління та суспільством, – низький рівень дотримання вимог чинного законодавства всіма суб'єктами – органами державної влади, ОМС, бізнес-структурами та громадянами. Неналежне виконання вимог чинного законодавства органами державної влади суттєво впливає на виконання відповідних норм ОМС, підприємцями та громадянами. Особливо актуальною для ОМС є проблема існування застарілих або неефективних регулювань. Причина цього полягає в тому, що запроваджена у 1998 р. в Україні регуляторна реформа до 2004 р. мала рекомендаційний характер для ОМС, що й зумовило незадовільний результат її реалізації на місцевому рівні.

З 15 січня 2004 р. в Україні набув чинності Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», який чітко визначив новий порядок розробки та прийняття регуляторних актів. Зокрема, цей порядок передбачає обов'язкове планування діяльності з підготовки регуляторних актів (далі – РА), проведення аналізу регуляторного впливу, оприлюднення проекту РА, аналізу його регуляторного впливу з метою отримання зауважень і пропозицій, а також систематичне відстеження результативності прийнятих РА. Таким чином, діяльність органів влади на всіх етапах розробки та прийняття РА має супроводжуватися консультаціями з громадськістю. Однак недостатня кількість або повна відсутність інститутів громадянського суспільства в містах, селищах та селах, їх інертність стосовно захисту свого права на участь у виробленні та реалізації ДРП лише сприяють уповільненню реформування. Як наслідок, протягом одинадцяти років реалізації регуляторної реформи так і не вдалося забезпечити повне та неухильне виконання ОМС вимог законів та нормативно-правових актів у цій сфері. Розв'язання зазначеної проблеми дозволить підвищити ефективність діяльності ОМС та органів виконавчої влади, сприятиме розбудові ринкової економіки, запровадженню європейських принципів урядування, формуванню середнього класу, боротьбі з бідністю та забезпечить подальші демократичні перетворення в Україні.

*Стан наукової розробки проблеми.* Останнім часом різні аспекти ДРП стали предметом наукових досліджень у таких галузях науки, як державне управління, економіка та право. Разом з тим сучасний стан наукової розробленості проблеми удосконалення ДРП та її реалізації ОМС є недостатнім, перш за все, тому, що ця проблема ще жодного разу не була предметом окремого комплексного поглибленого дослідження.

Теоретичною та методологічною основою дослідження стали праці вітчизняних учених у сфері державного управління В.Д. Бакуменка, С.О. Білої, Є.І.Бородіна, А.О. Дегтяра, В.М. Князева, І.С. Кузнецової, Н.А. Липовської, В.І. Лугового, А.В. Мерзляк, Н.Р. Нижник, І.В. Розпутенка, С.М. Серьогіна та ін.

Різні проблемні аспекти діяльності ОМС досліджено в роботах вітчизняних та зарубіжних авторів, а саме: М.А. Баймуратова, В.А. Григор'єва, Ю.П. Шарова, О.Ю. Бобровської, М.О. Пухтинського, П.Т. Павленчика, В.М. Князева, О.Я. Лазор, О.Д. Лазор, Д.В. Сухініна. Питання та особливості взаємодії органів виконавчої влади і ОМС ґрунтовно досліджені в роботах А.Р. Крусян, О.О. Бабінової, О.М. Ніколаєвої, Ю.С. Назара.

За роки незалежності України теоретичні та практичні аспекти здійснення регуляторної реформи та реалізації ДРП дослідили такі вітчизняні учені: З.С. Варналій, В.Є. Воротін, О.А. Дегтяр, В.А. Занфіров, О.І. Кирпот, Т.В. Кондратюк, Т.М. Кравцова, О.В. Кужель, І.С. Кузнецова, С.М. Кулик, В.І. Ляшенко, Д.В. Ляпін, К.М. Ляпіна, Ю.Л. Орел, М.А. Погрібняк, В.О. Полюга, Т.М. Попович, О.І. Травянка, Г.С. Третьак, О.В. Третьякова, В.М. Узунов, Ю.І. Єхануров, О.Х. Юлдашев та ін.

Наявність проблеми недостатнього наукового обґрунтування та незадовільної практичної діяльності ОМС з реалізації ДРП обумовлює актуальність розробки концептуально-методологічних засад, інституційних аспектів, розробки та обґрунтування напрямів удосконалення діяльності ОМС з упровадження державної політики в цій сфері.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано в межах науково-дослідних робіт Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України «Розробка теоретичних та прикладних аспектів аналізу державної політики та їх впровадження в практичну діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування» (державний реєстраційний номер 0102U003691); «Розробка методики проведення аналізу та оцінки інформації щодо надання управлінських послуг у регіонах органами державної влади та органами місцевого самоврядування» (державний реєстраційний номер 0104U006876); «Проведення аналізу впливу прийнятих регуляторних актів і тих, що планується прийняти, на роботу суб'єктів малого підприємництва» (державний реєстраційний номер 0106U006527); «Розроблення методики моніторингу здійснення державної регуляторної політики місцевими органами виконавчої влади» (державний реєстраційний номер 0108U003399).

Внеском автора під час виконання даних наукових досліджень є проведення оцінювання ефективності діяльності місцевих органів влади з

реалізації ДРП; розробка методики оцінювання ефективності діяльності місцевих державних адміністрацій (далі – МДА) з боку населення; опрацювання напрямів і заходів з підвищення ефективності діяльності МДА; здійснення експертної оцінки проектів РА місцевих органів влади.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є теоретичне обґрунтування та розробка практичних рекомендацій щодо напрямів удосконалення діяльності ОМС з реалізації ДРП в Україні.

Для досягнення мети були визначені такі *завдання*:

- визначити ступінь дослідження проблем формування та реалізації ДРП в Україні;
- проаналізувати сутність і зміст понять «регуляторна реформа», «державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності», «зарегульованість»;
- виявити й розкрити передумови запровадження ДРП в Україні;
- здійснити наукову реконструкцію процесу впровадження ДРП в Україні та визначити основні етапи, проаналізувавши їх зміст;
- дослідити сучасний стан взаємодії ОМС з МДА у процесі здійснення ДРП;
- запропонувати можливі шляхи та напрями вдосконалення діяльності ОМС з реалізації ДРП;
- обґрунтувати та запропонувати концептуальну модель діяльності ОМС з реалізації ДРП.

*Об'єкт дослідження* – вплив ДРП на діяльність ОМС в Україні.

*Предмет дослідження* – концептуалізація діяльності ОМС з реалізації ДРП в Україні.

*Гіпотеза дослідження* – базується на припущенні, що запровадження концептуальної моделі діяльності ОМС з реалізації ДРП, невід'ємною складовою якої є моніторинг та аудит регуляторної діяльності ОМС, сприятиме підвищенню прозорості, відкритості, прогнозованості діяльності ОМС, поліпшенню якості їх управлінських рішень, бізнес-клімату та інвестиційного іміджу України.

*Методи дослідження.* У дисертаційній роботі використані як загальнонаукові, так і спеціальні методи. Із застосуванням методів аналізу та синтезу сформовано понятійний апарат дослідження, проаналізовано дію та вплив зовнішніх і внутрішніх суб'єктів у процесі проведення регуляторної реформи в Україні. Системний метод використовувався під час вивчення понять та сутності процесів формування та здійснення ДРП ОМС і МДА. Під час опрацювання документальних джерел було використано метод контент-аналізу. На основі порівняльного аналізу узагальнено кращий світовий досвід здійснення регуляторних реформ та запровадження регуляторного менеджменту. За методами індукції та дедукції було розроблено технологічну карту моніторингу реалізації ДРП ОМС та обґрунтовано напрями вдосконалення процесу реалізації ДРП ОМС. Методи ретроспективного аналізу та аналізу ситуативних прикладів застосовано для верифікації запропонованої концептуальної моделі діяльності ОМС з реалізації ДРП, методики моніторингу на основі технологічної карти та алгоритму аудиту регуляторної діяльності ОМС.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що в них уперше комплексно та всебічно розглянуто процес формування державної регуляторної

політики у сфері господарської діяльності та її реалізації ОМС в Україні.  
У результаті наукових пошуків

*уперше:*

– розроблено концептуальну модель діяльності ОМС з реалізації ДРП, невід’ємними складовими якої є паспортизація РА, моніторинг реалізації ДРП на основі запропонованої автором технологічної карти та аудит регуляторної діяльності з використанням розробленого алгоритму, що дозволить підвищити прозорість, відкритість, прогнозованість діяльності ОМС, поліпшить якість їх управлінських рішень, бізнес-клімат та інвестиційний імідж України;

*удосконалено:*

– періодизацію проведення регуляторної реформи в Україні, що дозволило встановити шість окремих етапів, визначити їх зміст та підходи, які використовувалися на кожному з етапів;

– визначення основних понять у сфері державної регуляторної політики: «регуляторна реформа», «державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності», «зарегульованість», які ґрунтуються на сучасному розумінні функцій державного управління, державної політики, її змісту та засобів реалізації;

– методичне забезпечення реалізації ДРП в Україні, що передбачає запровадження паспорту РА, доповнення аналізу регуляторного впливу розділами, в яких проводиться аналіз впливу РА на малий та середній бізнес; конкурентоспроможність вітчизняних суб’єктів господарської діяльності на зовнішніх ринках; екологію; гендерну рівність; відповідність *acquis communautaire* та вимогам СОТ;

*дістало подальший розвиток:*

– визначення передумов запровадження ДРП в Україні та факторів, що впливають на ефективність її реалізації;

– дослідження змісту та характеру участі інститутів громадянського суспільства в процесі реалізації ДРП в Україні, що дозволило розробити рекомендації щодо залучення громадськості в процесі розробки, прийняття та відстеження ефективності РА, проведення громадської експертизи регуляторної діяльності ОМС і МДА.

**Практичне значення одержаних результатів.** Теоретичні розробки дисертаційної роботи використовуються в практичній діяльності органів місцевого самоврядування та державного управління Дніпропетровської, Донецької областей для вдосконалення власної регуляторної діяльності, а саме: у роботі Дніпропетровської обласної державної адміністрації (довідка про впровадження від 11.12.2009 р. № 547/09), Шахтарської районної ради Донецької області (довідка про впровадження від 04.12.2009 р. № 369), Софіївської районної ради Дніпропетровської області (довідка про впровадження від 11.12.2009 р. № 13/9-491); у законотворчій роботі Комітету Верховної Ради України з питань промислової і регуляторної політики та підприємництва (довідка про впровадження від 15.12.2009 № 345/09), а також у системі підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування – Центрі підвищення кваліфікації кадрів Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління

при Президентові України (довідка про впровадження від 01.12.2009 р. № 03/1-7-14/1-894).

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота є самостійним дослідженням автора. Основні положення, висновки та пропозиції, у тому числі ті, що характеризують наукову новизну, отримані й сформульовані автором самостійно. Ідеї й розробки співавторів, з якими були підготовлені публікації, у дисертації не використовувалися. У статті, підготовленій спільно з Д. Ляпіним [2], автором здійснено аналіз реалізації ДРП місцевими державними адміністраціями. У статті з тим самим співавтором [7] здобувачем узагальнено закордонний та вітчизняний досвід проведення регуляторних реформ, визначено недоліки підпорядкованості Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва Кабінетові Міністрів України.

**Апробація результатів дисертації.** Основні теоретичні, методологічні, практичні положення та висновки дисертаційного дослідження були оприлюднені на таких наукових комунікативних заходах: науково-практичній конференції за міжнародною участю «Муніципальний менеджмент: становлення та розвиток в Україні» (Дніпропетровськ, 2004); I Всеукраїнській міждисциплінарній конференції «Бар'єри та можливості розвитку малого та середнього бізнесу в Україні» (Київ, 2005); III, V, VI регіональних науково-практичних конференціях «Актуальні проблеми європейської та євроатлантичної інтеграції України» (Дніпропетровськ, 2006, 2008, 2009); міжнародній науковій конференції «Державне управління у XXI сторіччі: традиції та інновації» (Москва, 2006, 2009); науково-практичній конференції за міжнародною участю «Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування» (Київ, 2007); круглому столі «Взаємодія влади, бізнесу, громадськості та засобів масової інформації: проблеми, реалії й перспективи» (Дніпропетровськ, 2007); VIII міжнародному науковому конгресі «Державне управління та місцеве самоврядування» (Харків, 2008); міжнародній науково-практичній конференції «Взаємодія органів місцевого самоврядування і громадських організацій: інноваційні рішення в соціальній політиці» (Харків, 2008); міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст» (Дніпропетровськ, 2009); науково-практичній конференції за міжнародною участю «Демократичне врядування: наука, освіта, практика» (Київ, 2009).

**Публікації.** Основні наукові результати дисертаційного дослідження опубліковані в 23 наукових працях, серед них: 9 одноосібних статей у фахових виданнях (загальний обсяг 10,43 ум. друк. арк.), 2 статті у співавторстві (внесок автора – 1,52 ум. друк. арк.), 12 одноосібних публікацій (статті, доповіді, тези, матеріали конференцій, конгресів, семінарів тощо).

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається зі вступу, трьох розділів основної частини, висновків, списку використаних джерел та літератури (327 найменувань), 8 додатків. Загальний обсяг дисертації становить 245 сторінок, з них основного тексту – 184 сторінки.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ ДИСЕРТАЦІЙНОЇ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дослідження, визначено мету й завдання дисертації, об'єкт і предмет дослідження, наведено характеристику використаних методів дослідження, сформульовано основні положення щодо наукової новизни роботи. Показано практичну значущість результатів дослідження, наведено дані щодо апробації результатів дисертації та публікації за темою дослідження.

У **першому розділі** – *«Концептуально-методологічні засади формування державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»* – здійснено характеристику документальних джерел та наукових публікацій з проблематики дослідження, визначено методи та понятійний апарат дослідження.

Аналіз документальних джерел, наукових публікацій дозволив установити, що, незважаючи на значну кількість досліджень у сфері державного регулювання економіки та регуляторної політики, вітчизняні та зарубіжні науковці не дають комплексної відповіді на актуальні питання здійснення регуляторної реформи в Україні та підвищення її ефективності. Відзначено зростання уваги українських науковців до проблематики, пов'язаної з різними аспектами формування та реалізації ДРП, протягом останніх років, детально проаналізовано результати наукових досліджень та дисертаційні роботи у трьох галузях науки: державне управління, право та економіка. На думку автора, найбільшу увагу цій темі приділено в дослідженнях з економіки та з державного управління. З'ясовано, що більшість праць у галузі економіки спрямовані лише на дослідження регуляторної функції держави в ринковій економіці або в окремих галузях, найчастіше в цих роботах розглядається державне регулювання розвитку підприємництва. Дослідження в галузі державного управління в переважній більшості розглядають теоретичні та практичні аспекти державного регулювання різноманітних галузей економіки, а також діяльність органів державної влади та ОМС щодо прийняття РА, внесення змін до них та їх скасування.

Автором проаналізовано підходи українських і зарубіжних дослідників до основних визначень, що характеризують регуляторну реформу й регуляторну політику, та сформульовано власні авторські дефініції понять «регуляторна реформа», «державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності», «зарегульованість».

На основі аналізу публікацій за темою дослідження доведено, що сучасна ДРП є результатом реалізації в Україні регуляторної реформи. Аналіз попередніх наукових розвідок виявив брак комплексних підходів до вивчення та дослідження процесу реалізації ДРП ОМС і МДА. Визначено передумови проведення регуляторної реформи в Україні та запровадження ДРП. Установлено, що позитивний досвід проведення регуляторних реформ у провідних країнах світу було успішно використано під час проведення реформ у країнах Центральної та Східної Європи, що також вплинуло на започаткування регуляторної реформи в Україні.

Установлено, що проведення подібної реформи в Україні було цілком передбачуваним та зрозумілим для закордонних інвесторів, мало значно покращити



інвестиційний імідж та бізнес-клімат у країні. Ще одним аргументом за проведення регуляторної реформи в Україні стали узагальнені ОЕСР найкращі практики та розроблені на їх основі рекомендації, а також відомі помилки та «інституційні пастки», виявлені під час проведення регуляторних реформ у країнах світу.

У **другому розділі** – *«Особливості реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на місцевому рівні»* – проаналізовано процес формування інституційного забезпечення реалізації ДРП, на основі якого виокремлено ключові етапи проведення регуляторної реформи, формування та реалізації ДРП в Україні, сучасний стан та існуюча практика реалізації ДРП на місцевому рівні, а також наведено результати аналізу повноважень ОМС і МДА та їх взаємодії у процесі формування, реалізації та контролю за реалізацією регуляторної політики.

Установлено, що процес переходу незалежної України від адміністративно-командної системи до вільної ринкової економіки, який передбачав відмову від суцільного та прямого державного управління і перегляд відповідних державних функцій, став особливо проблематичним у сфері підприємництва. Зокрема, відсутність прийнятних моделей, брак ресурсів та досвіду проведення подібних реформ призвели до неузгодженості між ними та новими завданнями і можливостями існуючої системи державного управління, яка не відповідала новим умовам. Як наслідок, характерною рисою нинішньої ситуації в Україні є існування великої кількості нормативно-правових актів, що вже не відповідають сучасним вимогам та заважають виявленню підприємницької ініціативи, уповільнюючи подальший розвиток господарської діяльності.

Досліджено процес створення вітчизняного законодавства про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності та встановлено провідну роль Президента України в цьому процесі. Аналіз вітчизняного законодавства щодо реалізації ДРП також засвідчив недостатню участь Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, представників політичних сил та громадськості у формуванні та реалізації ДРП. На основі наукової реконструкції процесу впровадження ДРП в Україні визначено 6 основних етапів проведення регуляторної реформи в Україні, охарактеризовано їх зміст, зокрема: підготовчий етап – 1990–1997 рр.; I етап – 1998–1999 рр.; II етап – 2000–2002 рр.; III етап – 2003–2004 рр.; IV етап – 2005 р.; V етап – 2006 – до сьогодні.

У розділі показано, що найвищі органи державної влади не дотримуються вимог чинного законодавства з реалізації ДРП. Зокрема, новий регламент роботи Верховної Ради України не відповідає вимогам ст. 15 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а Кабінет Міністрів України приймає РА, що не були внесені до плану діяльності з підготовки проектів РА, їх проекти не оприлюднювалися з метою одержання зауважень і пропозицій та до них не було підготовлено аналізу регуляторного впливу. Як наслідок, невиконання вимог чинного законодавства поширюється в центральних і місцевих органах виконавчої влади і набуває особливо великого масштабу в ОМС.

У ході дослідження було з'ясовано, що під час реалізації ДРП ОМС і МДА виникають такі проблеми: формальне дотримання ОМС і МДА вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»; відсутність розуміння населенням та суб'єктами господарювання ефективності та корисності участі в розробці проектів РА та аналізу регуляторного впливу до них; неефективна участь громадськості, низька зацікавленість громадян в участі в громадських слуханнях та обговореннях проектів РА; формальність процедури, коли обговорення або не відбуваються, або за результатами громадського обговорення приймаються непередбачувані рішення; недосконалість, суперечливість чинного законодавства; прагнення влади тотально регулювати процеси в бізнесі й суспільстві; необґрунтоване запровадження регулювань та прийняття РА; недостатнє забезпечення регуляторних органів матеріально-технічними, інформаційними та іншими ресурсами; відсутність відповідної статті видатків у бюджетному розписі місцевого органу влади; недостатня кваліфікація посадових осіб, відповідальних за реалізацію ДРП; корупційні прояви; бюрократія.

Установлено, що для свідомого невиконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» ОМС і МДА використовують щонайменше три «технології» (імітація, ігнорування, «м'яке» виконання), які створюють ілюзію належного впровадження ДРП. Органам місцевого самоврядування бракує методичного забезпечення, досвіду, кваліфікованих фахівців, коштів у бюджетах на здійснення заходів з регуляторної політики. Заважає також існування великої кількості застарілих РА, що призводить до формалізації виконання вимог закону. Для забезпечення належного виконання вимог зазначеного закону Державному комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва доцільно розробити роз'яснення стосовно тих суперечностей та неузгодженостей, які були виявлені під час його запровадження у 2004–2009 рр.

У **третьому розділі** – *«Удосконалення діяльності органів місцевого самоврядування з упровадження державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»* – обґрунтовано та запропоновано концептуальну модель діяльності ОМС з реалізації ДРП, невід'ємною складовою якої є паспортизація регуляторних актів, створення єдиного реєстру регуляторних актів, моніторинг та аудит регуляторної діяльності ОМС. Визначено пріоритетні завдання держави щодо вдосконалення законодавчого, організаційного та ресурсного забезпечення реалізації ДРП, розроблено методику моніторингу реалізації ДРП ОМС і МДА на основі технологічної карти, алгоритм проведення аудиту регуляторної діяльності ОМС і МДА. Надано рекомендації щодо забезпечення участі громадськості в регуляторній діяльності, обговоренні проектів регуляторних актів та аналізу регуляторного впливу до них.

З метою вдосконалення чинного законодавства з реалізації ДРП розроблено практичні рекомендації Верховній Раді України: прийняти Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»» (проект, реєстраційний № 0944 від 23.11.2007 р.);

внести зміни до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: у ст. 25 та ст. 36 розширити перелік умов, за яких регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою, зокрема, якщо проект РА не було внесено до відповідного плану діяльності з підготовки проектів РА, якщо аналіз регуляторного впливу підготовлено не за встановленою формою та відсутні обов'язкові елементи; у ст. 41 передбачити запровадження адміністративної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців, винних у порушенні порядку регуляторної діяльності; внести зміни до Кодексу адміністративного судочинства України, а саме: у ст. 99 збільшити строк звернення громадян та їх об'єднань до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів, зазначивши, що «оскарження регуляторного акта може здійснюватися протягом усього строку дії даного регуляторного акта»; з метою надання об'єднанням громадян права оскаржувати РА в інтересах суспільства пропонується ст. 171 доповнити реченням такого змісту: «Офіційно зареєстровані об'єднання громадян мають право оскаржити регуляторний акт незалежно від кола осіб, до якого цей акт застосовується чи буде застосовано». Внесення запропонованих змін дозволить удосконалити інституційне забезпечення ДРП, сприятиме розвитку громадянського суспільства в Україні та підвищенню ролі об'єднань громадян в управлінні державними справами.

Автором розроблено концептуальну модель діяльності ОМС з реалізації ДРП (рис. 1), форму паспорта регуляторного акта, методику моніторингу реалізації ДРП ОМС і МДА та відповідну технологічну карту, алгоритм аудиту регуляторної діяльності ОМС, що дозволяє комплексно забезпечити належне виконання ОМС обов'язкових процедур та врахування у їх діяльності принципів ДРП. Моніторинг регуляторної діяльності ОМС і МДА – система спостереження, збирання, оброблення, передавання, збереження та аналізу інформації про регуляторну діяльність ОМС і МДА, стан здійснення ДРП і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у сфері регулювання господарської діяльності та дотримання принципів ДРП. Технологічна карта моніторингу регуляторної діяльності ОМС і МДА складається з 3 компонентів, які відображають такі аспекти: забезпечення принципу передбачуваності; забезпечення принципів доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості; забезпечення принципу прозорості та врахування громадської думки.

Моніторинг регуляторної діяльності ОМС і МДА дає змогу зафіксувати кількісні та якісні показники регуляторної діяльності, дослідити стан виконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», відстежувати тенденції та динамічні зміни, виявляти причинно-наслідкові зв'язки між станом розвитку господарських відносин, підприємництва, малого та середнього бізнесу, бізнес-клімату, інвестиційного іміджу та впливом на них регуляторних актів.

Автором запропоновано запровадити аудит регуляторної діяльності (далі – АРД) ОМС, який може суттєво доповнити моніторинг реалізації ДРП і може виступати інструментом підвищення результативності реалізації ДРП на місцевому рівні. Аудит регуляторної діяльності – систематичний, незалежний й документований процес отримання документально зафіксованої (та

оприлюдненої) інформації щодо регуляторної діяльності регуляторного органу та об'єктивного її оцінювання з метою перевірки та встановлення ступеня належного виконання регуляторним органом вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

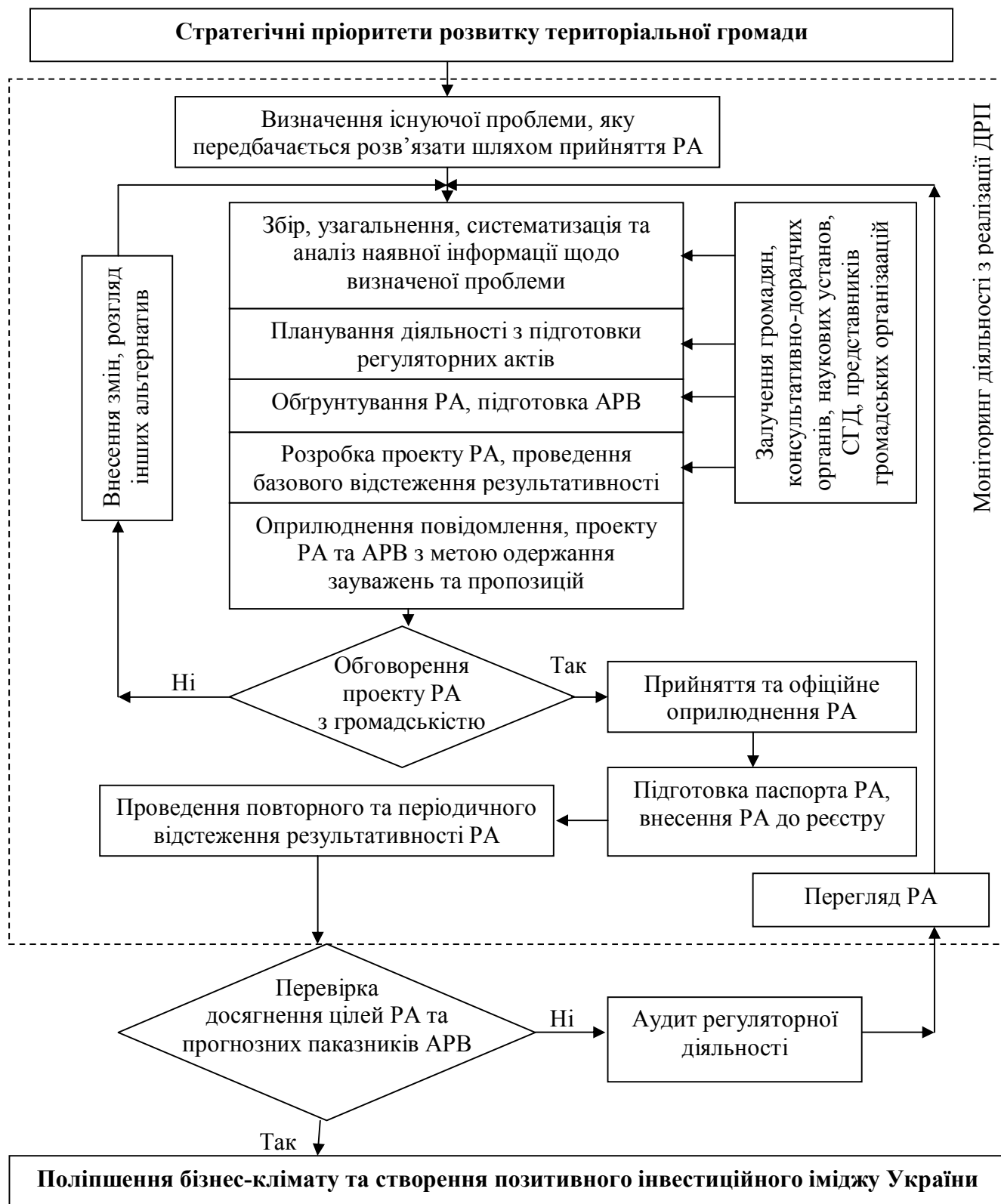


Рис. 1. Концептуальна модель діяльності органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності

На відміну від моніторингу реалізації ДРП, АРД дозволяє одразу визначити помилки, відхилення, невідповідності, а також провести більш ґрунтовний та детальний аналіз регуляторної діяльності ОМС та перевірити їх на відповідність. Результати АРД, на нашу думку, є більш пристосованими для подальшого використання, бо містять чіткі приписи щодо усунення недоліків, у тому числі для кожного окремого управлінського рівня, структури або підрозділу. АРД також дозволяє отримати більше даних про організацію процесу, його ресурсне забезпечення (фінансове, кадрове, інформаційне тощо). Моніторинг найчастіше застосовується зовні, без участі об'єкта моніторингу, натомість аудит можна проводити внутрішній (самим суб'єктом) або зовнішній (за участю суб'єкта).

Запропонований алгоритм АРД може застосовуватися ОМС для проведення внутрішнього аудиту у своїх підрозділах, а також може використовуватися МДА для перевірки регуляторної діяльності ОМС, ОДА – для перевірки РДА, Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва – для перевірки МДА, органами прокуратури – для перевірки ОМС та МДА, а також може використовуватися для проведення громадської експертизи регуляторної діяльності органів влади.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертаційній роботі розв'язано актуальне наукове завдання, що полягає в комплексному та всебічному аналізі процесу формування державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та її реалізації ОМС в Україні. Результати проведеного дослідження підтверджують гіпотезу про те, що запровадження концептуальної моделі діяльності ОМС з реалізації ДРП сприятиме поліпшенню якості державно-управлінських рішень і рішень ОМС, бізнес-клімату та інвестиційного іміджу України. Ці результати характеризуються науковою новизною та дають можливість зробити узагальнюючі висновки, що мають теоретичне й практичне значення.

1. За результатами аналізу наукових джерел та попередніх наукових досліджень встановлено, що, незважаючи на зростання протягом останніх років уваги українських науковців до проблематики, пов'язаної з різними аспектами формування та реалізації ДРП, рівень дослідження проблем реалізації ДРП в Україні залишається недостатнім. Доведено, що протягом тривалого часу ДРП розглядалася лише як складова державної політики підтримки підприємництва. При цьому встановлено, що вплив ДРП на розвиток підприємництва є суттєвим, а недотримання принципів та процедур ДРП органами влади під час запровадження нових регулювань може істотно погіршити бізнес-клімат в Україні та її інвестиційний імідж. Ураховуючи, що в сучасній Україні ДРП визнана пріоритетним напрямом діяльності держави, особливої актуальності набуває саме проблема вдосконалення діяльності ОМС і МДА з запровадження ДРП на місцевому рівні в умовах фінансово-економічної кризи та перманентної політичної нестабільності.

2. На підставі узагальнення вітчизняних і зарубіжних наукових праць з проблем проведення регуляторних реформ та запровадження ДРП, а також

результатів власних наукових досліджень автором запропоновані дефініції понять «регуляторна реформа», «державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності», «зарегульованість». Зокрема, *регуляторна реформа* – комплекс законодавчо закріплених та виконуваних заходів з удосконалення державного регулювання економіки та відносин у господарській сфері, спрямованих на зменшення втручання держави у функціонування ринкових механізмів, забезпечення його ефективності та результативності. Вона передбачає послідовне проведення заходів з дерегулювання, поліпшення якості існуючих регулювань та запровадження регуляторного менеджменту. *Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності* – напрям державної політики, що має на меті систематичне вдосконалення правового регулювання господарських та адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами господарювання, спрощення регуляторної бази; недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку законної господарської діяльності, обґрунтування необхідності державного втручання в дію ринкових механізмів; дотримання регуляторними органами у своїй діяльності принципів доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості, передбачуваності, прозорості та врахування громадської думки. *Зарегульованість* у нашому дослідженні розуміється як стан, за якого певна сфера діяльності регулюється одразу кількома документами, які неузгоджені між собою, дублюють один одного або суперечать один одному, що призводить до накладення суперечливих санкцій на суб'єктів, які мають виконувати вимоги зазначених документів. За такого стану діяльність суб'єктів апріорі знаходиться поза межами чинного законодавства, що призводить до зростання корупції, застосування «зручної» норми чинного законодавства. Запропоновані дефініції ґрунтуються на сучасному розумінні функцій державного управління, державної політики, її змісту та засобів реалізації і дозволяють більш чітко зрозуміти сутність відповідних явищ.

3. Визначено основні передумови запровадження ДРП в Україні, зокрема: розуміння недосконалості існуючої системи державного управління, незадовільний розвиток підприємництва та потреба реформ щодо створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, малого та середнього бізнесу; вплив зовнішніх суб'єктів (міжнародні організації, суб'єкти господарської діяльності); вимоги внутрішніх суб'єктів (суб'єкти господарської діяльності, бізнес-асоціації, інститути громадянського суспільства); позитивний світовий досвід проведення регуляторних реформ у світі. Установлено, що для подальшого успішного проведення регуляторної реформи та реалізації ДРП в Україні необхідні такі передумови: наявність політичної волі та здатності уряду впроваджувати практику ефективного управління; декларування чітких цілей, їх послідовне виконання; відстеження ефективності своєї діяльності; запровадження відкритого діалогу з громадськістю та суб'єктами господарювання; налагодження міжсекторного партнерства; мотивація ОМС і МДА до активного сприяння створенню найкращого бізнес-клімату у своїх регіонах; наявність активних інститутів громадянського суспільства, що бажають брати участь у діалозі з

державою, спроможні відстежувати дії уряду та мають необхідні знання, навички та ресурси; проведення кампанії з підвищення громадської обізнаності з питань реалізації ДРП; розуміння громадськістю цілей і переваг участі у формуванні та реалізації ДРП в Україні.

4. На основі наукової реконструкції процесу проведення регуляторної реформи та запровадження ДРП в Україні уточнено періодизацію етапів проведення регуляторної реформи. У результаті дослідження процесу створення вітчизняного законодавства про ДРП встановлено провідну роль Президента України в цьому процесі. Основою запропонованої автором періодизації стала хронологічна систематизація процесу створення інституційного забезпечення регуляторної реформи в Україні. Зокрема, встановлено 6 основних етапів та охарактеризовано їх зміст: підготовчий етап – 1990–1997 рр. – формування регуляторної бази та передумов для проведення регуляторної реформи; перший етап – 1998–1999 рр. – запровадження дерегулювання підприємницької діяльності; другий етап – 2000–2002 рр. – запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва; третій етап – 2003–2004 рр. – законодавче закріплення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та поширення її процедур на органи місцевого самоврядування; четвертий етап – 2005 р. – проведення прискореного перегляду регуляторних актів (регуляторна гільйотина); п'ятий етап – 2006 – до сьогодні – реалізація державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, проведення систематизації та узгодження регуляторної бази.

5. На основі вивчення сучасного стану реалізації ДРП розкрито роль та значення ОМС і МДА в цьому процесі. Встановлено, що на даному етапі здійснення ДРП МДА знаходиться на незадовільному рівні. Це негативно впливає на процес здійснення ДРП ОМС, призводить до кризових явищ на окремих ринках або в галузях, стримує розвиток підприємництва та господарських відносин. Також встановлено, що до цього часу регуляторні акти ОМС і МДА є несистематизованими та неузгодженими між собою або з нормативно-правовими актами вищої юридичної сили. Існуючі регламенти ОМС не відповідають вимогам чинного законодавства України в частині здійснення ДРП. Встановлено, що, незважаючи на декларування важливості ДРП та розробку багатьох важливих заходів, здійснення ДРП на всіх рівнях державної влади характеризується фрагментарністю, неузгодженістю та високим рівнем імітації. До того ж перед прийняттям нових регулювань не здійснюється аналіз причин невиконання вимог існуючих РА, недотримання під час їх прийняття принципів та процедур ДРП або недосягнення ними задекларованих цілей, що призводить до стану зарегульованості в господарській сфері і, як наслідок, до поширення корупції, створення несприятливих умов для розвитку підприємництва, погіршення бізнес-клімату тощо.

6. Обґрунтовано напрями вдосконалення інституційного та організаційного забезпечення реалізації ДРП, до яких належить: удосконалення законодавчої бази, фінансового, кадрового, експертного, аналітичного, консультаційного забезпечення. Розроблено рекомендації щодо запровадження паспорта РА та актуального реєстру чинних РА, використання яких дозволить підвищити рівень

прозорості та відкритості діяльності регуляторних органів, позитивно вплине на ефективність та результативність реалізації ДРП ОМС, МДА, а також центральними органами виконавчої влади. З'ясовано, що забезпечення прозорості та відкритості регуляторної діяльності ОМС і МДА сприятиме належному виконанню вимог чинного законодавства. Доведено, що під час здійснення ОМС ДРП слід переходити до систематизованої, узгодженої та поступової діяльності із виконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». З цією метою Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва має видати роз'яснення стосовно тих суперечностей та неузгодженостей, які були виявлені під час реалізації ДРП у 2004 – 2009 рр. Установлено, що ДРП потребує суттєвого вдосконалення, особливо щодо застосування законодавства, а саме: визначення процедури повторного оприлюднення проектів регуляторних актів; оприлюднення проектів регуляторних актів та АРВ після внесення змін або врахування зауважень і пропозицій громадськості.

7. Доведено, що запровадження концептуальної моделі діяльності ОМС з реалізації ДРП, невід'ємною складовою якої є моніторинг реалізації ДРП ОМС на основі розробленої технологічної карти та аудит регуляторної діяльності ОМС, дозволить значною мірою вдосконалити діяльність ОМС з належної реалізації ДРП. Установлено, що моніторинг дозволить підвищити рівень поінформованості ОМС, МДА, підприємців та громадськості з питань проведення регуляторної реформи в Україні та більш обґрунтовано приймати рішення щодо подальших напрямів удосконалення ДРП. Аналіз даних моніторингу реалізації ДРП ОМС і МДА дозволить оперативно отримувати інформацію про стан реалізації ДРП в Україні і може використовуватися для підготовки щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення ДРП, а також для підготовки рекомендацій щодо подальшого вдосконалення регуляторної реформи в Україні. На основі розробленого алгоритму запропоновано започаткувати проведення внутрішнього та зовнішнього аудиту регуляторної діяльності ОМС і МДА як ефективного інструменту вдосконалення їх діяльності з реалізації ДРП, що може використовуватися для проведення громадської експертизи регуляторної діяльності органів влади.

8. Отримані наукові результати дисертаційного дослідження дозволили сформулювати такі рекомендації.

Верховній Раді України:

– щодо внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про інформацію», «Про об'єднання громадян» стосовно запровадження адміністративної відповідальності посадових осіб місцевого самоврядування та державних службовців, винних у порушенні порядку регуляторної діяльності, а також розширення прав громадян та їх об'єднань на участь у регуляторній діяльності ОМС і МДА;



Кабінетові Міністрів України:

– щодо приведення Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308, у відповідність до вимог ст. 4 та ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

органам місцевого самоврядування:

– щодо внесення змін до регламентів роботи з метою приведення їх у відповідність до чинного законодавства у сфері ДРП;

– запровадження постійного моніторингу реалізації ДРП в Україні та оприлюднення його результатів для залучення більш широкого кола незалежних експертів та аналітиків;

– запровадження спеціалізованої підготовки посадових осіб ОМС, відповідальних за здійснення ДРП шляхом проведення короткотермінових семінарів-тренінгів;

– планування у відповідних бюджетах достатнього ресурсного забезпечення для належної реалізації ДРП.

Таким чином, виконання запропонованих практичних рекомендацій дозволить суттєво вдосконалити діяльність ОМС з реалізації ДРП в Україні, зокрема, підвищити якість РА та їх обґрунтованість; систематизувати роботу ОМС з відстеження результативності РА; забезпечити прозорість та відкритість регуляторної діяльності ОМС, отримання оперативної інформації про поточний стан реалізації ДРП в Україні; сприятиме створенню сприятливого бізнес-клімату та позитивного інвестиційного іміджу України, становленню громадянського суспільства та упровадженню принципів європейського врядування.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

### **Статті в наукових фахових виданнях з державного управління**

1. Літвінов О. Регуляторна реформа в Україні: проблеми та перспективи / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – Вип. 4 (14). – С. 135 – 147.

2. Літвінов О. Реалізація державної регуляторної політики органами виконавчої влади / Олексій Літвінов, Дмитро Ляпін // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 1 (19). – С. 153 – 170.

3. Літвінов О. “Регуляторна гільйотина”: недоліки та переваги / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 27 – 35.

4. Літвінов О. В. Досвід упровадження “регуляторної гільйотини” в Україні / О. В. Літвінов // Держ. упр.: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – К. : НАДУ, 2005. – № 2. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/>

5. Літвінов О. Забезпечення участі громадськості у здійсненні державної регуляторної політики / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1 (23). – С. 108 – 120.

6. Літвінов О. В. Сучасний стан підготовки держаних службовців з питань державної регуляторної політики: проблеми та перспективи / О. В. Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Х. : Магістр, 2006. – № 2 (29), ч. 2. – С. 272 – 282.

7. Ляпін Д. Удосконалення системи державного управління як чинник належного виконання законодавства в Україні / Дмитро Ляпін, Олексій Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3 (25). – С. 135 – 147.

8. Літвінов О. Удосконалення механізму забезпечення ефективного діалогу між бізнесом та владою / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 1 (27). – С. 216 – 226.

9. Літвінов О. Аудит регуляторної діяльності як напрям удосконалення державної регуляторної політики / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 2 (28). – С. 174 – 181.

10. Літвінов О. Удосконалення законодавчого забезпечення державної регуляторної політики / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 4 (30). – С. 209 – 219.

11. Літвінов О. Експертно-аналітичний супровід регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1 (31). – С. 163 – 170.

### **Статті в збірниках матеріалів наукових конференцій**

12. Літвінов О. В. Передумови успішної реалізації регуляторної реформи (політики) / О. В. Літвінов // Пробл. підготовки управл. кадрів на регіон. рівні : матеріали регіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 31 січ. 2004 р. / за заг. ред. О. М. Рудіка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2004. – С. 36 – 41.

13. Літвінов О. Досвід здійснення регуляторної політики у країнах Європейського Союзу / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. європ. та євроатлант. інтегр. України : матеріали регіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 17 трав. 2004 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2004. – С. 75 – 81.

14. Літвінов О. Реалізація державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування / Олексій Літвінов // Муніцип. менеджмент: становлення та розвиток в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Дніпропетровськ, 10 груд. 2004 р. / за заг. ред. Ю. П. Шарова. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2004. – С. 151 – 157.

15. Літвінов О. Досвід проведення регуляторних реформ у державах-членах ЄС: рекомендації для України / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. європ. та євроатлант. інтегр. України : матеріали 3-ї регіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 18 трав. 2006 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2006. – С. 29 – 34.

16. Литвинов А. В. Регулятивная политика как фактор повышения качества государственных решений / А. В. Литвинов // Гос. упр. в XXI веке: традиции и инновации : материалы 4-й междунар. конф. фак. гос. упр. МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва, 24 – 26 мая 2006 г. – М. : МГУ, 2006. – С. 173 – 177.

17. Літвінов О. Формування та реалізація державної регуляторної політики в Україні / О. Літвінов // Стратегія реформування системи держ. упр. на засадах демократ. врядування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 31 трав. 2007 р. : у 4 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. – К. : НАДУ, 2007. – Т. 4. – С. 69 – 71.

18. Літвінов О.В. Актуальні проблеми здійснення державної регуляторної політики в Україні / О. В. Літвінов // Держ. упр. та місц. самоврядування : тези VIII міжнар. наук. конгресу, Харків, 27 – 28 берез. 2008 р. – Х. : Магістр, 2008. – С. 42 – 44.

19. Літвінов О. В. Відкритість регуляторної діяльності місцевих органів виконавчої влади: проблеми та перспективи / О. В. Літвінов // Демократ. стандарти врядування й публ. адміністрування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Львів, 4 квіт. 2008 р. : у 2 ч. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Ч. 2. – С. 142 – 147.

20. Літвінов О. Досвід проведення регуляторної реформи у Великій Британії: рекомендації для України / Олексій Літвінов // Актуал. пробл. європ. та євроатлант. інтегр. України : матеріали 5-ї регіон. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15 трав. 2008 р. / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – С. 273 – 276.

21. Літвінов О. В. Консультації з громадськістю під час здійснення державної регуляторної політики на регіональному рівні / Олексій Володимирович Літвінов // Розвиток публ. адміністрування на засадах менеджменту: європ. контекст : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15 – 16 трав. 2009 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 197 – 199.

22. Литвинов А. В. Осуществление государственной регуляторной политики в Украине в условиях финансово-экономического кризиса / А. В. Литвинов // Гос. упр. в XXI веке: традиции и инновации : материалы 7-й междунар. конф. ф-та. гос. упр. МГУ им. М. В. Ломоносова, Москва, 27 – 29 мая 2009 г. : в 2 ч. / отв. ред. И. Н. Мысляева. – М. : МАКС Пресс, 2009. – Ч. 1. – С. 94 – 103.

23. Літвінов О. В. Здійснення державної регуляторної політики на регіональному рівні: особливості консультацій з громадськістю / Олексій Володимирович Літвінов // Стратегія регіон. розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Одеса, 30 жовт. 2009 р. : у 2 т. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2009. – Т. 1. – С. 162 – 163.

## АНОТАЦІЇ

### **Літвінов О.В. Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики в Україні. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.04 – місцеве самоврядування. – Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Дніпропетровськ, 2009.

У дисертації визначено передумови запровадження регуляторної реформи в Україні та необхідні умови для забезпечення її подальшої ефективної реалізації. Установлено недоліки інституційного забезпечення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та розроблені практичні рекомендації з удосконалення законодавчого забезпечення її реалізації в Україні. Досліджено сучасний стан реалізації державної регуляторної політики в Україні та взаємодію органів місцевого самоврядування з місцевими державними адміністраціями в цьому процесі. Розроблено концептуальну модель діяльності органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, невід'ємною складовою якої є моніторинг реалізації цієї політики на основі технологічної карти та аудит регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування, що в комплексі дозволяє значною мірою вдосконалити їх діяльність. Розроблено алгоритм аудиту регуляторної діяльності органів місцевого самоврядування та запропоновано його запровадження як інструменту підвищення результативності реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

**Ключові слова:** державна регуляторна політика, регуляторний акт, аналіз регуляторного впливу, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації, суб'єкти господарської діяльності.

### **Литвинов А.В. Деятельность органов местного самоуправления по реализации государственной регуляторной политики в Украине. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.04 – местное самоуправление. – Днепропетровский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины. – Днепропетровск, 2009.

В диссертации определены предпосылки для внедрения регуляторной реформы в Украине и необходимые условия для обеспечения ее дальнейшей эффективной реализации. Установлены недостатки институционального обеспечения государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности и разработаны практические рекомендации по усовершенствованию законодательного обеспечения ее реализации в Украине. По результатам анализа

литературных источников и предыдущих научных исследований установлено, что, несмотря на повышение в течение последних лет внимания украинских ученых к проблематике, связанной с различными аспектами формирования и реализации государственной регуляторной политики, уровень исследования проблем ее реализации в Украине остается недостаточным. Доказано, что в течение длительного времени государственная регуляторная политика рассматривалась лишь как составляющая политики поддержки предпринимательства. При этом установлено, что влияние государственной регуляторной политики на развитие предпринимательства является существенным, а игнорирование ее принципов и неисполнение обязательных процедур органами власти во время внедрения новых регулирований может существенно ухудшить бизнес-климат в Украине и ее инвестиционный имидж.

На основании изучения современного состояния реализации государственной регуляторной политики раскрыты роль и значение органов местного самоуправления и местных государственных администраций в этом процессе. Установлено, что на данном этапе осуществление государственной регуляторной политики местными государственными администрациями является неудовлетворительным, что негативно влияет на процесс осуществления этой политики органами местного самоуправления, приводит к кризисным явлениям на отдельных рынках или в отраслях, сдерживает развитие предпринимательства и хозяйственных отношений.

Установлено, что до этого времени регуляторные акты органов местного самоуправления и местных государственных администраций являются несистематизированными и несогласованными между собой или же с нормативно-правовыми актами высшей юридической силы. Установлено, что существующие регламенты органов местного самоуправления не отвечают требованиям действующего законодательства в части осуществления государственной регуляторной политики, а регуляторная деятельность на местном уровне характеризуется фрагментарностью, несогласованностью и высоким уровнем имитации.

Обоснованы пути совершенствования институционального и организационного обеспечения реализации государственной регуляторной политики, к которым принадлежат: совершенствование законодательной базы, финансового, кадрового, экспертного, аналитического, консультационного обеспечения. Разработаны рекомендации по внедрению паспорта регуляторного акта и единого реестра действующих регуляторных актов, использование которых позволит повысить эффективность и результативность реализации государственной регуляторной политики органами местного самоуправления, местными государственными администрациями, а также центральными органами исполнительной власти.

Разработана концептуальная модель деятельности органов местного самоуправления по реализации государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности, неотъемлемой составляющей которой является мониторинг реализации этой политики на основе технологической карты и аудит регуляторной деятельности органов местного самоуправления. Это в комплексе

позволяет в значительной мере усовершенствовать деятельность органов местного самоуправления по надлежащей реализации государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности. Предложено использовать универсальную технологическую карту для проведения мониторинга реализации государственной регуляторной политики органами местного самоуправления и местными государственными администрациями, что позволит создать систематизированную базу данных их регуляторной деятельности. Разработан алгоритм аудита регуляторной деятельности органов местного самоуправления и предложено его внедрение в качестве инструмента повышения результативности реализации государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности.

**Ключевые слова:** государственная регуляторная политика, регуляторный акт, анализ регуляторного влияния, органы местного самоуправления, местные государственные администрации, субъекты хозяйственной деятельности.

**Litvinov O.V. Local government activity on realization of regulatory policy in Ukraine. – Manuscript.**

The thesis for a Candidate of Science Degree in Public Administration; speciality 25.00.04 – Local Government. – Dnipropetrovs'k Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Office of the President of Ukraine. – Dnipropetrovs'k, 2010.

In dissertation the preconditions of regulatory reform introduction in Ukraine and the necessaries preconditions for its subsequent effectiveness realization are determined. The institutional support faults of public regulatory policy in economic activity are identified and the practical recommendations on legal support development of its realization in Ukraine are elaborate. The contemporary condition of public regulatory policy realization in Ukraine and cooperation of local governments with local public administrations on this process are researched. The conceptual model of local governments' activity on public regulatory policy realization in economic activity is developed. Essential part of this model is monitoring of its policy which are based on the technological form and audit of local governments' regulatory activity. The complex of these methods enables to develop regulatory activity of local government. The audit algorithm of local governments' regulatory activity is elaborated and its implementation as instrument of increasing of effectiveness of public regulatory policy realization in economic activity is proposed.

**Keywords:** public regulatory policy, regulatory act, regulatory impact analysis, local governments, local public administrations, subjects of economic activity.

Підписано до друку 02.03.2010. Формат 60x90  $\frac{1}{16}$ . Папір офсетний.  
Друк офсетний. Обл.-вид.арк. 0,9. Тираж 100 пр. Зам. № 03/031.  
Віддруковано ПП «МОНОЛІТ»  
49038, м. Дніпропетровськ, вул. Горького, 20.  
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 273 від 08.12.2000.