

УДК 351

Дурман Микола Олександрович

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету, к.т.н., доцент

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ФОРМУВАННІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

***Анотація.** У статті розглядаються основні механізми дерегулювання підприємницької діяльності. Указується, що однією з основних проблем у формуванні державної регуляторної політики є недосконалість організаційного механізму цієї управлінської діяльності. Пропонується вдосконалити цей процес через удосконалення управлінських процедур формування державної регуляторної політики та створення умов, які дають змогу своєчасно виявляти проблеми, що потребують розв'язання, і гарантують повноту, усебічність та об'єктивність аналізу інформації, потрібної для ухвалення регуляторних управлінських рішень. Цим забезпечується ефективність управління – досягнення оптимального результату за мінімальних витрат сил, часу і засобів. Зважаючи на вищесказане та практику державного управління, зроблено висновок: організаційні механізми управлінської діяльності у формуванні державної регуляторної політики – це встановлення та застосування правових норм; організаційна робота; здійснення матеріально-технічних операцій.*

***Ключові слова:** державне управління, механізми державного управління, державна регуляторна політика, організаційно-правові механізми управлінської діяльності.*

Durman Mykola. Organizational-legal mechanisms of management activity in formation of state regulatory policy

***Abstract.** The main mechanisms of business deregulation are considered in the article. It is noted that one of the main problems in the formulation of the state regulatory policy is the imperfection of the organizational mechanism of this management activity. It is proposed to improve this process by improving the administrative procedures for formulating state regulatory policy and creating conditions that enable timely identification of problems that need to be resolved and guarantee the completeness, comprehensiveness and objectivity of the information needed to make regulatory decisions. This ensures the efficiency of management - the achievement of the optimum result at the minimum expense of forces, time and means. Considering the aforementioned and the practice of public administration, we can conclude: organizational mechanisms of managerial activity in the formation of state regulatory policy - is the establishment of legal rules; the application of such rules; organizational work; implementation of logistical operations.*

***Key words:** public administration, mechanisms of public administration, state regulatory policy, organizational and legal mechanisms of administrative activity.*

Постановка проблеми в загальному вигляді. Будь-яке публічне, зокрема державне, управління є циклічним. На кожній стадії циклу суб'єкт управління та інші його учасники здійснюють низку певних, послідовно

змінюваних дій. Так, цикл починається з виявлення проблеми, постановлення цілей та завдань і завершується виконанням рішень, досягненням запланованого результату. Потім на основі інформації про результати (досягнення чи недосягнення мети) ставляться нові завдання, висувається нова мета, й управлінський цикл розпочинається знову. Циклічність є ще більш наочною під час вирішення конкретних справ [1].

Якою ж є роль управлінських процедур? Процедури за умови їх раціональності й точного дотримання на практиці створюють ustalений та чіткий порядок управлінської діяльності. Досконала процедура передбачає здійснення органом управління таких дій та «включення» у процес таких його учасників, що справді є потрібними та достатніми для правильного й законного вирішення справ. Цим забезпечується ефективність управління – досягнення оптимального результату за мінімальних витрат сил, часу і засобів.

Саме такий підхід пропонується нами для подальшого розвитку підходів до формування державної регуляторної політики (далі – ДРП).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченням аспектів державної регуляторної політики в Україні займалися науковці різних галузей наук. Так, вивченням ДРП з боку економіки займалися А. Мещеряков [2], В. Юлдашев [3], І. Колупаєва [4], В. Ляшенко [5], Л. Попова [6], з боку юриспруденції – Р. Веприцький [7], С. Бевз [8], Т. Кравцова [9], державного управління – М. Погрібняк [10], Н. Овчар [11], А. Дегтяр [12] та О. Мельниченко [13].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Управлінські процедури формування державної регуляторної політики та їх організаційно-правова база мають створювати умови, які дають змогу своєчасно виявляти проблеми, що потребують розв'язання, і гарантують повноту, усебічність та об'єктивність аналізу інформації, потрібної для ухвалення регуляторних управлінських рішень.

Формування цілей статті. Саме тому метою нашої статті є теоретичне обґрунтування організаційно-правових підходів та інструментів формування державної регуляторної політики.

Виклад основного матеріалу. Серед перших документів, спрямованих на формування нормативно-правових підвалин проведення вітчизняної регуляторної реформи, особливе місце раніше посідав Указ Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» [14] №79/98 від 3.02.1998 р. Ним передбачалося за потрібне здійснити заходи щодо усунення обмежень, які стримують розвиток підприємницької діяльності, та щодо зменшення надмірного державного регулювання підприємницької діяльності (далі – дерегулювання). Тому дерегулювання вважається одним із пріоритетних напрямків реформування державного управління економікою.

Дерегулювання має забезпечуватися за допомогою:

- аналізу законодавства України з питань регулювання підприємницької діяльності з метою підготовки пропозицій щодо внесення до нього відповідних змін і доповнень;
- експертизи проектів нормативно-правових актів з питань підприємницької діяльності щодо відповідності їх основним принципам дерегулювання;
- систематичного контролю за належним виконанням відповідних нормативно-правових актів щодо дерегулювання.

З 2004 року таким документом став Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [15]. Початкові новели до цього Закону було перенесено з вищезгаданого Указу, однак уже було вказано на вирішальну роль розвитку підприємництва для економічного зростання України, визнано за потрібне здійснювати роботу з усунення обмежень, які стримують розвиток підприємницької діяльності та проведення заходів із дерегулювання.

Згідно з цим Законом дерегулювання визначається як сукупність дій, спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод розвитку підприємництва, які включають:

- спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємницької діяльності;
- скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, вимагають одержання сертифікатів і будь-яких інших дозволів на здійснення підприємництва;
- лімітування перевірок та контролю за діяльністю суб'єктів підприємництва; спрощення процедури митного оформлення вантажів у здійсненні експортно-імпортних операцій;
- забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності.

Тобто змістом процедури дерегулювання є первинний статичний і подальший систематичний аналіз чинних регуляторних актів щодо виявлення та скасування неефективних регуляторних дій (регуляцій) із метою усунення недоцільного державного регуляторного втручання в підприємницьку діяльність. Деретуляційна активність спрямована насамперед на впорядкування масиву вже чинних регуляторних актів і тому, як правило, є первинним етапом будь-якої регуляторної реформи. На цьому етапі відбувається коригування нормативно-правових та організаційно-інституційних умов у напрямку скасування всіх елементів, які не відповідають духу регуляторної реформи, що впроваджується [16].

Деретуляція підприємницької діяльності в Україні здійснюється за трьома напрямками (рис. 1):

- оперативне дерегулювання,
- секторальне дерегулювання,
- дерегулювання, що відбувається за допомогою самостійного перегляду центральними та місцевими органами влади виданих ними нормативних актів.



Рис. 1. Деретулювання підприємницької діяльності як інструмент державної регуляторної політики
Джерело: побудоване автором

Розглянемо їх докладніше.

Оперативне дерегулювання спрямоване на усунення особливо загострених проблем державного регулювання підприємницької діяльності, які потребують першочергового втручання. Воно здійснюється Державним комітетом із питань регуляторної політики та підприємництва на підставі скарг і звернень підприємців, підприємницьких об'єднань, уповноважених із питань підтримки підприємництва, інших установ та організацій. Об'єктами оперативного дерегулювання постають нормативно-правові акти центральних та місцевих органів влади.

Призначенням секторального дерегулювання є проведення комплексного аналізу регуляторного впливу нормативних актів й усунення регуляторних перепон підприємництву в певних секторах економіки або реформування окремих видів державного регулювання підприємницької діяльності. Об'єктами секторального дерегулювання є нормативно-правові акти будь-якого рівня, включаючи закони, акти Президента України та Кабінету Міністрів. Значною перевагою секторального дерегулювання є можливість застосування

комплексного підходу до коригування та систематизації нормативно-правової бази певного виду підприємницької діяльності.

Дерегулювання, що відбувається за допомогою самостійного перегляду центральними та місцевими органами виконавчої влади виданих ними регуляторних актів, має те ж призначення, що й оперативне дерегулювання, тобто усунення регуляторних актів, які створюють бар'єри для розвитку підприємництва.

За свідченням аналітиків, цей вид дерегулювання має значно нижчий рівень ефективності ніж оперативне дерегулювання – у межах самостійного перегляду регуляторних актів. Основною причиною такого стану визнається наявність конфлікту інтересів, адже під час ухвалення регуляторних актів, що підлягають аналізу щодо виявлення доцільності їх скасування, органи виконавчої влади виходили з певних власних інтересів, які не змінилися.

Органи виконавчої влади в межах визначених законодавством повноважень забезпечують реалізацію законів України, указів Президента, постанов Верховної Ради, Кабінету Міністрів, інших актів законодавчої та виконавчої влади, власних рішень, ухвалених у межах їх повноважень, виконання бюджету, програм економічного і соціально-культурного розвитку територій, здійснюють інші функції державного управління.

З метою здійснення оперативного управління органи виконавчої влади відповідно до законодавства і в межах повноважень застосовують відповідні акти та процедури управлінської діяльності, що складають поняття «форми управлінської діяльності».

Під процедурою державного управління розуміють складову загального процесу його підготовки, ухвалення й реалізації, який передбачає певні етапи і стадії: вибір мети, збір і аналіз інформації про завдання, яке підлягає вирішенню; визначення, прогнозування ситуації і виявлення проблем; генерування варіантів можливих управлінських рішень; формування критеріїв і вибір ефективних варіантів управлінських рішень [17].

Якщо процедура управлінської діяльності закріплюється (чи встановлюється) правовими нормами, вона стає юридичним явищем і перетворюється на процесуальний елемент правопорядку. Таким чином, процес управління – це цілеспрямований і активний процес взаємопов'язаних дій та активний вплив різних суб'єктів управління, спрямований на організовану діяльність підприємства, установи чи організації.

Правові норми, що закріплюють чи встановлюють процедури, а відповідно – вміщують у собі ідеальні моделі процесу, є процедурними і, відповідно, процесуальними. При цьому слід урахувати практичний чинник, адже не завжди дії конкретних учасників процесу точно відповідають його моделі, що закріплена в правових нормах, – інколи процесуальні правила порушуються. До того ж кожному реальному процесу властиві індивідуальні риси та особливості.

Висновки з даного дослідження. Зважаючи на вищесказане та практику державного управління, можна зробити такий висновок: організаційні механізми управлінської діяльності у формуванні державної регуляторної політики – це встановлення правових норм; застосування таких норм; організаційна робота; здійснення матеріально-технічних операцій.

Перші дві форми репрезентовані в актах державного управління, що уособлюють правову форму виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади й посадових осіб. Неправові форми управлінської діяльності, навпаки, зводяться до здійснення таких управлінських дій, що безпосередньо не пов'язані з виданням актів управління.

Таким чином, перша і друга форми пов'язані зі здійсненням державно-владних повноважень. Однак, якщо в першому разі йдеться про більш повну юридичну регламентацію, яка часто набуває значення юридичного факту, то форми, що віднесені до другої групи, хоча також пов'язані з компетенцією органу управління (посадової особи), проте ці повноваження виявляються не у прямій юридичній формі, а опосередковано – через позаправові засоби, і лише їх передумови та результати можуть бути юридично зафіксовані.

Перспективи подальших розвідок. Після розгляду організаційних підходів до дерегуляції підприємницької діяльності як однієї з форм державної регуляторної політики, подальші дослідження порушеної нами проблеми вбачаються в аналізі сучасного відповідного нормативно-правового забезпечення, спрямованого на унормування діяльності малого бізнесу або формування державної регуляторної політики в об'єднаних територіальних громадах.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Медушевский А. Н. Теория конституционных циклов. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005. – 574 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_01\(28\)/7.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_01(28)/7.pdf)
2. Мещеряков А. А. Регуляторна політика як складова забезпечення економічної безпеки в Україні [Електронний ресурс] / А.А. Мещеряков, С.В. Сопотян // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Економіка. – 2011. – №1. – С.34-39. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsue_2011_1\(45\)_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamsue_2011_1(45)_5)
3. Ляшенко В. І. Регуляторна політика стимулювання розвитку малого підприємництва в умовах трансформації виробничої сфери старопромислових регіонів [Електронний ресурс] / В. І. Ляшенко // Управління економікою: теорія та практика. - 2012. - № 2012. - С. 3-25. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Уе_2012_2012_3
4. Колупаєва І. В. Державна регуляторна політика: сутність та принципи формування [Електронний ресурс] / І. В. Колупаєва // Проблеми економіки. - 2013. - № 4. - С. 99-107. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Рекон_2013_4_14
5. В. Ляшенко Регуляторна політика та удосконалення бізнес-середовища в Україні [Електронний ресурс] / Г. Толмачова, В. Ляшенко, В. Хахулін, О. Якуб'як // Вісник економічної науки України. - 2013. - № 2. - С. 156-165. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Venu_2013_2_39
6. Попова Л. М. Регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності в Україні [Електронний ресурс] / Л. М. Попова // Форум права. - 2017. - № 4. - С. 191–196. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index
7. Веприцький Р. С. Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності як форма протидії економічній злочинності [Електронний ресурс] / Р. С. Веприцький // Європейські перспективи. - 2013. - № 8. - С. 110-113. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/evpe_2013_8_23
8. Бевз С. І. Державна регуляторна політика України в контексті поглядів Г. Кельзена [Електронний ресурс] / С. І. Бевз // Часопис Київського університету права. - 2013. - № 4. - С. 137-140. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2013_4_34
9. Кравцова Т. М. Регуляторна політика держави в сфері господарської діяльності як об'єкт адміністративно-правового регулювання [Електронний ресурс] / Т. М. Кравцова // Право і Безпека. - 2006. - Т. 5, № 5. - С. 24-27. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pib_2006_5_5_9
10. Погрібняк М. А. Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Погрібняк М. А.; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2008. – 20 с.

11. Овчар Н. П. Формування механізму державного регулювання розвитку реального сектору економіки регіону [Електронний ресурс] / Н.П. Овчар // Державне управління: теорія та практика. - 2016. - № 1. - С. 141-148. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Dutp_2016_1_14
12. Дегтяр А. О. Моделі взаємодії держави та бізнесу в сучасному світі [Електронний ресурс] / А. О. Дегтяр, С. М. Нарожний // Теорія та практика державного управління. - 2013. - Вип. 4. - С. 116-123. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2013_4_21
13. Мельниченко О. А. Інноваційно-інвестиційна модель розвитку національної економіки: соціально-економічні та державно-управлінські аспекти / О. А. Мельниченко. // Державне будівництво. - 2011. - № 1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_5
14. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності: Указ Президента України від 3.02.1998 р. №79/98. (втратив чинність) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79/98>
15. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
16. Дурман М. О. Один із принципів формування державної регуляторної політики. Вісник Академії митної справи України. Серія «Державне управління». Дніпропетровськ: АМСУ. 2013. №2. С. 30-33
17. Оболенський О. Ю. Державне управління та державна служба: Словник-довідник. К.: КНЕУ. 2005. 480 с.

Statement of the problem. Any public, including government, is cyclical. At each stage of the cycle, the management entity and its other participants take a series of specific, sequential actions. The cycle begins with the identification of the problem, the setting of goals and objectives and ends with the implementation of decisions, the achievement of the intended result. Then, based on the outcome information (goal achievement or non-achievement), new tasks are set, a new goal is put forward and the management cycle begins again. What is the role of management procedures? Procedures, provided that they are rational and strictly adhered to in practice, create a well-established and clear order of management. Perfectly, the procedure involves administering such actions to the governing body and "including" in the process such participants that are truly necessary and sufficient for the correct and lawful resolution of cases. This ensures the efficiency of management - the achievement of the optimum result at the minimum expense of forces, time and means.

This is the approach we propose to further develop approaches for formation to state regulatory policy (SRP).

Urgency. The administrative procedures for formation the state regulatory policy and their organizational and legal framework are designed to create conditions that enable timely identification of problems that need to be solved, and guarantee the completeness, comprehensiveness and objectivity of the analysis of the information necessary for making regulatory management decisions.

The purpose of the article. The purpose of this article is the theoretical foundation of organizational and legal approaches and instruments for the formation of regulatory policy.

Our task was to study. The content of the deregulation procedure is the initial static and subsequent systematic analysis of existing regulatory acts to identify and abolish ineffective regulatory actions (regulations) in order to eliminate inappropriate state regulatory interference in business activities. Deregulation activity is aimed primarily at streamlining the array of regulatory acts already in place and is therefore, as a rule, the primary stage of any regulatory reform. At this stage, the regulatory and organizational and institutional conditions are being adjusted to eliminate all elements that do not comply with the regulatory reform being implemented. Deregulation of business activity in Ukraine is carried out in three directions: operational deregulation, sectoral deregulation, deregulation, which occurs through independent review of the issued by the central and local authorities issued by them regulatory acts.

Summary. Considering the aforementioned and the practice of public administration, we can conclude: organizational mechanisms of managerial activity in the formation of state regulatory policy - is the establishment of legal rules; the application of such rules; organizational work; implementation of logistical operations.

Conclusion and outcomes. . After considering organizational approaches to deregulation of entrepreneurial activity as a form of state regulatory policy, further studies of the problem raised by us are seen in the analysis of modern relevant legal support aimed at normalizing small business activity or forming state regulatory policy in the amalgamated hromadas.