

унікнення системи офіційних фінансових каналів, тінізації обмінних операцій, створення особливого курсу “чорного” ринку.

Фінансова система забезпечує створення засобів збереження багатства через облігації, акції, депозитні сертифікати, які, на відміну від реальних активів, не зношуються і не старіють.

Фінансова система сприяє стабілізації економіки та реалізації урядом фінансової політики. У фінансових системах відбувається регулювання обсягів грошової маси, керування процесами розширення або згортання виробництва, залучення інвестицій, міжнародних кредитів, опосередковано сприяють розвиткові торгівлі з іншими державами або захищають національні ринки. На мікрорівні відбувається регулювання процесів стимулювання суб’єктів підприємництва щодо інвестування коштів, розширення або звуження межі своєї виробничої активності, операцій з валютою тощо. Фінансова система не є статичною, в ній постійно відбувається рух потоків фондів з інтенсивністю, яка значно більша за інтенсивність потоків фондів в інших економічних системах та ринках.

Становлення й одночасне вдосконалення фінансових відносин в Україні є одним із найскладніших процесів формування ринкового механізму господарювання.

1. Суторміна В.М., Федосов В.М., Рязанова Н.С. *Фінанси зарубіжних корпорацій*. – К.: Либідь, 1993. – 247 с. 2. *Фінансы / Под ред. А.М. Ковалёвой*. 2-е изд. – М.: Финансы и статистика, 1997. – 334 с. 3. *Фінансы / Под ред. В.М. Родионовой*. – М.: Финансы и статистика, 1994. – 432 с. 4. *Фінансы предприятий и отраслей народного хозяйства. Учеб. для студ. вузов по спец. «Фінансы и кредит» / Под ред. Н.Г. Сычева*. – 3-е изд. перераб. и доп. – М.: Финансы и статистика, 1980. – 415 с. 5. *Фінансы, деньги, кредит: Учебник для студ. эконом. спец. высших учебн. завед. / Под ред. Л.А. Дробозиной*. – М.: Финансы, ЮНИТИ, 1999. – 477 с.

УДК 332.146.2

О.П. Крайник, Є.С. Барвінська

Національний університет “Львівська політехніка”

НОВІ ПІДХОДИ ДО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В РЕГІОНІ

© Крайник О.П., Барвінська Є.С., 2002

Розглядаються особливості регуляторної політики як основна складова економічних перетворень на регіональному рівні. Запропоновані необхідні кроки при встановленні порядку заміни діючого або запровадження нового регуляторного акту в сфері підприємницької діяльності.

The special issues of regulatory policy as a main constituent part of economic changes on the regional level are considered. The main steps in changing the existing regulation procedure or putting a new one are proposed.

Успішне продовження економічного реформування економіки України вимагає здійснення ефективної та гнучкої регіональної політики, спрямованої на підвищення життєвого рівня населення кожного регіону. Реалізація регіональної політики передбачає як функціонування регіону в межах загальнодержавного правового поля, так і самостійну діяльність регіонів для

досягнення тих чи інших попередньо визначених цілей. Особливе значення мають процеси регулювання соціально - економічним розвитком регіону як такі, що повинні визначати раціональні шляхи реформування економіки для забезпечення успіху реформ.

Процес регулювання – це система адміністративно-правових, економічних, організаційних та інших методів, інструментів та важелів, що обумовлюють взаємовідносини суб'єктів господарювання та органів управління в процесі реалізації основної мети управління.

Реформа регулювання на регіональному рівні передбачає зміну існуючих або встановлення нових правил, що визначають регулювальні дії у межах компетенції місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування. Правила, що встановлюються в процесі регулювання, мають бути чіткі, прозорі, ефективні та не суперечити існуючим законам чи нормативним актам та новоприйнятим регулюванням. Важливим для досягнення такого результату є формування принципів регуляторних дій та перевірка кожного регулювального правила на відповідність цим принципам.

Плануючи зміни або встановлюючи нові регулювальні правила, доцільно залучити до їх обговорення зацікавлені структури та широкі кола громадськості. Причому вони повинні мати можливість широко коментувати будь-яку регулювальну дію, що дозволить уникнути негативних впливів як на тих, на кого скерована регулювальна дія, так і на населення регіону загалом. Прозорість, чітке формулювання та зрозумілість встановлених правил забезпечує ефективність їх впровадження та кращі можливості контролю за їх виконанням.

В Україні протягом десяти років існування незалежної держави формується та вдосконалюється нормативно-правова база, яка регламентує відносини суб'єктів та об'єктів управління. Повною мірою це стосується і регулювання соціально-економічного розвитку регіону, яке містить такі правові акти:

1. Конституція України (стаття 118);
2. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 року. Цей закон відповідно до Конституції України визначає принципи функціонування та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності посадових осіб в органах місцевого самоврядування.
3. Закон України про місцеві державні організації від 09.04.1999 року. Відповідно до Конституції цей закон визначає повноваження, організацію та порядок діяльності місцевих державних організацій.
4. Інші закони, що регламентують діяльність та визначають повноваження місцевих органів влади.
5. Постанови Верховної Ради України;
6. Укази Президента України.
7. Постанови, розпорядження та доручення Кабінету Міністрів України;
8. Накази Міністерств та центральних органів виконавчої влади.
9. Рішення обласної Ради, що є обов'язковими в межах делегованих повноважень;
10. Розпорядження голів місцевих державних адміністрацій.
11. Накази обласних управлінь та відділів.

Законодавчі та нормативні акти розмежовують повноваження між центральними та місцевими органами державної влади і представницькими органами, причому співвідношення виконуваних повноважень змінюється у бік збільшення прав місцевих органів державної влади. Законодавчі та нормативні акти, що приймаються на загальнодержавному рівні, визначають цілі та пріоритети регіональної політики, що відображають особливості конкретного регіону, регламентують основні параметри розвитку

регіону за допомогою фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, антимонопольної та митної політики. Нормативна база, що формується на регіональному рівні державними органами влади, доповнює загальнодержавну в межах визначених повноважень з метою узгодження інтересів регіонів, галузей та держави загалом. Місцеве самоврядування забезпечує інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Наслідком недостатньої уваги до регіональної політики є значні диспропорції в економічному розвитку регіонів України. Досягнення раціонального розподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, цілеспрямовані заходи державної регіональної політики забезпечать ефективне регулювання процесами регіонального розвитку, вирівнювання економічного розвитку регіонів, підвищення життєвого рівня населення країни загалом. Особливе значення для формування найважливіших напрямків регіональної політики має прийнята Концепція державної регіональної політики, яка визначає головну мету державної регіональної політики; шляхи вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів; констатує необхідність підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів.

Згідно з Концепцією державної регіональної політики [1], затвердженої Указом Президента від 25 травня 2001 р., головною метою державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення життєвого рівня населення, дотримання гарантованих державою соціальних стандартів для життя кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Державна регіональна політика ґрунтується на таких принципах:

- конституційності та законності;
- забезпечення унітарності України та цілісності її території;
- поєднання процесів централізації та децентралізації влади;
- максимального наближення послуг органів державної влади до споживачів;
- диференційованості надання державної підтримки регіонам;
- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні та реалізації заходів щодо регіонального розвитку.

Для досягнення основної мети державної регіональної політики необхідно вирішити такі основні завдання:

- глибше вивчення та забезпечення ефективного використання ресурсного потенціалу регіону;
- структурна перебудова на інноваційній основі економіки регіонів;
- широкий розвиток підприємництва як головного фактора соціально-економічного розвитку регіону;
- широка участь територіальних громад у вирішенні проблем соціально-економічного розвитку регіону;
- удосконалення фінансових міжбюджетних відносин, вироблення чітких критеріїв і ефективних механізмів надання державної підтримки розвитку регіонів;
- налагодження міжнародного співробітництва у сфері регіональної політики, наближення національного законодавства до норм і стандартів Європейського Союзу.

Особливу роль в процесі реалізації принципів та завдань державної регіональної політики відіграє вдосконалення регулювання економічними процесами на регіональному рівні. Поліпшення регулювання економічними процесами визначає темпи реформування ринкових відносин на сучасному етапі економічного розвитку як держави, так і регіону. Для поліпшення державного регулювання в сфері реалізації державної регіональної політики передбачаються такі основні заходи:

- удосконалити державне стратегічне регіональне планування, яке б дозволяло більш обґрунтовано визначити основні довгострокові та поточні пріоритети регіонального розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях;
- поліпшити механізми державної підтримки розвитку регіонів, концентрації ресурсів на вирішенні першочергових загальнодержавних проблем;
- стимулювати розвиток депресивних регіонів.

Особливе місце в державній регіональній політиці відводиться забезпеченню формування фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади. Реалізація цього завдання передбачена у прийнятому в 2001 р. Бюджетному кодексі та в Податковому кодексі, який планується прийняти в 2002 р. Важливе значення в Концепції відведено підвищенню ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів. Оптимізація територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів шляхом: децентралізації та деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади; удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління та економії бюджетних коштів.

Концепцію державної регіональної політики планується реалізувати в два етапи. На першому етапі (2001-2003 рр.) планується розробити та вдосконалити законодавство з питань регіональної політики, формування органів, відповідальних за регіональний економічний розвиток, формування базових економічних механізмів забезпечення регіонального економічного розвитку. На другому етапі (з 2003 р.) – вдосконалення механізмів економічного розвитку регіону та формування економічних умов та відповідної нормативно-правової бази для участі України у відповідних заходах з реалізації регіональної політики у межах Європейського Союзу.

Особливий напрямок в регіональній регуляторній політиці займає регулювання в сфері діяльності підприємств малого та середнього бізнесу. Вдосконалення регуляторної політики у сфері підприємництва є одним з найважливіших аспектів державного регулювання економічними процесами сьогодення. 22 січня 2000 року підписаний указ Президента України “Про основні принципи державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності”.

Реалізація державної регуляторної політики на основі нових підходів покладається на Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва, уряд, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, які впродовж 2000-2002 рр. зробили важливі кроки у напрямку вдосконалення регуляторної політики в сфері підприємництва. Головними напрямками реформування були: адаптація регулювання господарських процесів підприємств відповідно до змін ринкових відносин, усунення правових,

економічних та адміністративних перешкод в реалізації права на ведення підприємницької діяльності.

У 2001 р. урядом прийнято Програму діяльності Кабінету Міністрів України для реалізації однієї із складових – сприяння розвитку підприємницької активності та зміни в зв'язку з цим регуляторної політики: завершено побудову нормативно – правової бази нової державної регуляторної політики; створено систему регулювань у сфері підприємництва зі стандартизованою методикою підготовки обґрунтувань проектів регуляторних актів; запроваджено практику відкритого діалогу з громадськістю. Політика уряду, скерована на вдосконалення регуляторних актів, містить прийняття та оцінку ефективності дії регуляторних актів, зменшення впливу держави в процес підприємницької діяльності та усунення перешкод для економічного розвитку. Основними напрямками цієї політики є: періодичний розгляд на засіданнях Уряду стану реалізації регуляторної політики органами виконавчої влади; проведення регуляторного огляду адміністративних процедур та практики їх виконання органами виконавчої влади; систематичний розгляд урядовим комітетом економічного розвитку апеляцій на рішення Держпідприємництва; залучення неурядового сектору до процесу прийняття рішень з впровадження нових регулювань та оцінки діючих.

Для недопущення прийняття та впровадження регулювань, які негативно впливають на процес підприємницької діяльності, створена процедура, що припиняє практику прийняття регулювань, що суперечать одне одному. Для цього запроваджено подвійний процес перегляду (на рівні Держпідприємництва та урядового комітету з питань економічної політики), який сприяє прийняттю більш обґрунтованих регуляторних актів. Нова процедура дає змогу підвищувати відповідальність за рішення, прозорість та ефективність в роботі, змушує регуляторні органи доводити, чому запропоноване регулювання є необхідним. Органи державної влади, які розробляють нові регулювання, мають детально обґрунтувати їх необхідність, а функція Держпідприємництва полягає в тому, щоб оцінити доцільність та відповідність запропонованого нормативного регулювання вимогам сучасного етапу ринкових відносин.

Встановлено нові підходи у сфері державного регулювання підприємницької діяльності, які містять такі дії:

- всі нові проекти регуляторних актів, що пропонуються урядом, його органами або місцевими адміністраціями, які належать до підприємницької діяльності, мають пройти встановлені процедури, детально проаналізовані щодо регуляторного впливу перед їх ухваленням;

- всі існуючі регуляторні акти мають регулярно переглядатись органами виконавчої влади, що їх затвердили. Наслідком такого перегляду повинно бути внесення до них необхідних змін або скасування у випадку, якщо вони не забезпечують досягнення мети, задля якої були прийняті.

- регулювання повинні здійснюватись на основі послідовних, чітко встановлених процедур;

- процедури регулювання мають бути чіткими та простими у виконанні.

Одним із елементів вдосконалення системи регулювання є перегляд існуючих нормативних документів та прийняття нових. Загалом перед впровадженням нового чи зміною діючого регуляторного акту доцільно:

1. Встановити мету регулювання.
 2. Виявити негативний та позитивний вплив нової чи змінної регулювальної дії на підприємця.
 3. З'ясувати, які ресурси необхідні для здійснення регулювальної дії з боку регулювальних органів.
 4. Спрогнозувати можливі зловживання як з боку підприємця, так і регулювальних органів.
 5. Встановити, позитивний чи негативний вплив буде мати регулювальна дія на надходження до бюджету.
 6. Розглянути альтернативні варіанти регулювальної дії.
 7. Прийняти кінцеве рішення щодо впровадження чи зміни регулювальної дії.
- Після впровадження регулювальної дії доцільно здійснити аналіз її фактичного регулювального впливу і як результат оцінити позитивну чи негативну реакцію як підприємців, так і громадськості загалом.
- Відносно процедури перегляду діючих та створення нових регуляторних актів доцільно запровадити такий порядок їх здійснення (табл. 1).

Таблиця 1

Порядок здійснення процедур перегляду діючих та створення і запровадження нових регуляторних актів

Процедура перегляду діючих регуляторних актів	Процедура створення нових регуляторних актів
1. Виявлення необхідності перегляду діючого регуляторного акту на основі відгуків підприємців	1. Опис проблеми та обґрунтування необхідності створення нового регуляторного акту
2. Виявлення негативного впливу діючого регуляторного акту на підприємців, населення тощо	2. Аналіз існуючої законодавчої бази щодо описаної проблеми
3. Кількісний аналіз втрат від дії регуляторного акту	3. Формування змісту регуляторного акту
4. Розроблення заходів щодо усунення негативного регуляторного впливу	4. Аналіз сумісності нового регуляторного акту з діючим законодавством
5. Відповідно до встановлених процедур припинити дію та зробити доповнення або замінити регуляторний акт	5. Аналіз вигід та витрат в результаті впровадження регуляторного акту
6. Встановлення способів контролю та органів, що його здійснюють	6. Встановлення способів контролю та органів, що його здійснюють

Виконання регуляторних функцій державою повинно здійснюватись з максимальною ефективністю, виключаючи надмірне втручання, яке не стимулює розвиток економічних процесів, зокрема підприємництва. Надмірна зарегульованість обмежує конкуренцію, мобільність переміщення ресурсів з однієї сфери в іншу, що знижує загальні досягнення в економічній сфері. Для зменшення регуляторного впливу використовують дерегулювання,

яке усуває бар'єри для конкуренції руху виробничих ресурсів та зростання підприємницьких структур. Дерегулювання включає зміну дії нормативних та законодавчих актів, що визначають роботу конкретного підприємства. Важливим тут є як загальнодержавний, так і регіональний аспекти регуляторної політики, які, ефективно поєднуючись, створюють найсприятливіший клімат для розвитку підприємництва в державі.

Висновки

Просування процесів реформування економічних процесів в Україні неможливе без вироблення ефективної та гнучкої регіональної політики. Виважена регіональна політика, раціональний розподіл повноважень між центральними та регіональними органами державної влади та місцевого самоврядування є визначальним у державному устрої країни.

Сучасний етап розвитку економічних відносин потребує заміни ряду діючих та запровадження нових регуляторних актів. Тому порядок проведення заміни або прийняття нових регулювальних правил, який би на попередніх етапах визначав доцільність такої процедури, є особливо важливим у регіональній економічній політиці.

Регуляторна функція є однією з найголовніших функцій органів виконавчої влади всіх рівнів. Процедури, що супроводжують дану функцію, містять не тільки процес створення нового регуляторного акту чи заміни діючого, а і контроль за їх виконанням, звітність, відстеження результативності рішень, реагування на звернення громадян. Напрями реалізації регуляторної реформи передбачають суттєві зміни в роботі державного апарату, встановлюють тісний зв'язок між регуляторною та адміністративними реформами, розвитком громадянського суспільства та створенням середнього класу в країні.

1. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 року № 341/2001. 2. Аналіз впливу запропонованих законів та регулювань. Документ СІГМА №13. Париж, 1997. – 72с. 3. Сундаков А. Реформи системи державного управління в Україні на шляху до трансформації. К.: В-во УАДУ, 2001. – 56 с.