

DOI <https://doi.org/10.36059/978-966-397-246-6-7>

Рудік О. М.,

*кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри історії та політичної теорії
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»,
м. Дніпро*

Бондарець Є. М.,

*аспірантка кафедри державного управління
та місцевого самоврядування
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»,
м. Дніпро*

ПОЛІПШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ПОЛІТИКА ОРГАНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ТА РОЗВИТКУ І ПРАКТИЧНИЙ ДОСВІД ЄС

***Анотація.** Досліджується проблематика поліпшення державного регулювання та регуляторної політики. Актуальність дослідження обумовлена потребою у вивченні європейського практичного досвіду розроблення та імплементації концепції ефективного регулювання. В результаті дослідження з'ясовано основні аспекти політики Організації економічного співробітництва та розвитку щодо поліпшення державного регулювання та визначено практичний досвід імплементації державної регуляторної політики в ЄС та його державах-членах.*

Вступ

Тематика поліпшення державного регулювання та регуляторної політики є дуже популярною серед європейських учених, зокрема завдяки цілеспрямованій політиці «ефективного регулювання» та практичним зусиллям Європейської Комісії в цій сфері. Ще під час каденції Європейської Комісії, яку очолював Ж.-М. Баррозу, тобто в 2004–2014 рр., в межах зусиль Комісії щодо запровадження в практику європейських інститутів принципів «ефективного регулювання» особлива увага приділялась відкритому методу координації як більш гнучкому підходу до розроблення політики

з метою досягнення пріоритетів Лісабонської стратегії 2010 р., зокрема щодо «робочих місць та економічного зростання».

У зв'язку з цим, добре відомими є праці К. Радаеллі, А. Спенджарової, М. Еліантоніо, М. Доусона, П. Вербрюггена, А. Алеманно, П. Віллемса, Ч. Буса, Р. Шульца, П. Девідсона, Б. Герлоффа та інших науковців, які досліджували питання суттєвих системних наслідків зусиль ЄС з поліпшення регулювання та запровадження принципів ефективного регулювання, досвід ЄС та держав-членів щодо поліпшення регулювання та використання його сучасних інструментів, порівняльні аспекти державного регулювання на основі аналітичних досліджень ОЕСР, розроблення та практичного застосування комплексних індикаторів регуляторної політики та врядування.

Впровадження принципів ефективного регулювання почалося з прагнення інститутів ЄС підвищити якість європейського врядування та досягнення сталого розвитку процесу розроблення політики Союзу шляхом спільного дослідження його економічних, соціальних та екологічних наслідків. Європейська Комісія розглядає ефективне регулювання не як рутинну не дуже зрозумілу бюрократичну процедуру, а як професіоналізацію кожного аспекту процесу розроблення політики ЄС та підтримку його придатності до реалій сучасного світу. Ефективне регулювання стосується законодавства, коли воно є необхідним для досягнення спільних цілей, що може бути ефективно досягнуто лише шляхом спільних дій на європейському рівні. Комісія наголошує на тому, що концепція ефективного регулювання не є прихованою програмою з дерегуляції. Ефективне регулювання полягає також у розгляді альтернативних способів досягнення результатів, оскільки законодавство, як таке, ніколи не має бути самоціллю. В ЄС переконані, що дії на рівні Союзу завжди повинні мати додану вартість порівняно з тим, що можна зробити на національному, регіональному чи місцевому рівнях.

1. Політика Організації економічного співробітництва та розвитку щодо поліпшення державного регулювання

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) збирає порівняльну інформацію про державну політику в різних сферах. У тісній співпраці зі своїми державами-членами, ОЕСР

проводить порівняльний аналіз різних напрямів політики для виявлення успіхів і невдач, а також для розроблення рекомендацій щодо політики, які допомагають країнам приймати ефективну державну політику для поліпшення життя людей.

У рамках своєї діяльності в сфері державного управління ОЕСР працює з країнами над вдосконаленням підходів до кращого регулювання, які часто називають також регуляторною політикою. Регуляторна політика є запорукою ефективного регулювання. Разом із програмами оподаткування та витрачання коштів, регулювання є одним з ключових інструментів уряду для сприяння економічному зростанню, підвищенню соціального добробуту, забезпеченню інклюзивності, захисту навколишнього середовища, реагуванню на нові технологічні виклики та підвищенню загальної якості життя. В часи стрімкого розгортання четвертої промислової революції (Промисловість 4.0) [25], коли проривні (дизруптивні) технології [13] кардинально змінюють усі аспекти повсякденного життя та економічної діяльності, регуляторні реформи сьогодні, як ніколи до цього, є важливим інструментом для забезпечення того, щоб регулювання залишалося придатним для стимулювання інноваційного розвитку та сприяння економічному та соціальному добробуту. Регуляторна політика включає в себе процеси та інститути, які створені для розробки, імплементації та оцінювання інструментів регулювання, підвищення їх ефективності та результативності, а також для забезпечення їх відповідності інтересам суспільства. Регуляторна політика є справжньою горизонтальною політикою, що визначає «правила нормотворчості», які застосовуються горизонтально для всіх сфер та секторів державної політики [27].

Країни ОЕСР та інші країни за її межами визнали критичну важливість регуляторної політики в «забезпеченні обґрунтованості, хорошої якості та придатності нормативно-правових документів та нормативно-правової бази для відповідних цілей» [33]. В межах реалізації цих принципів на протязі багатьох років серед країн формувався консенсус щодо елементів регулювання високої якості, в зв'язку з чим відносно регуляторної політики та врядування було розроблено велику кількість різних стратегій, інститутів, інструментів і практик. Врешті-решт, ці зусилля привели до розробки ряду нормативно-правових документів, починаючи з Рекомендацій 1995 р. Ради з питань поліпшення якості державного регулювання, включаючи

«Зведений контрольний список Азіатсько-Тихоокеанського співробітництва (АТЕС) – ОЕСР з питань регуляторної реформи 2005 р.» і закінчуючи «Рекомендаціями Ради з питань регуляторної політики та врядування, прийнятими в 2012 р.».

В 2012 р. країни ОЕСР прийняли Рекомендацію ОЕСР щодо регуляторної політики та врядування [30]. Цей документ став першим міжнародним інструментом, який стосувався питань регуляторної політики, менеджменту та врядування як суто урядової діяльності. Рекомендація визначає заходи, які уряди можуть та повинні вживати для підтримки імплементації та просування системної регуляторної реформи з метою розроблення таких нормативних актів, які відповідають цілям державної політики та матимуть позитивний вплив на економіку та суспільство. Заходи, зазначені в Рекомендації, інтегровані у комплексний та всеохоплюючий цикл державної політики, який пов'язує розроблення нормативно-правових актів з їх імплементацією та оцінюванням, підтримуючи у такий спосіб, механізми правозастосування та відповідні інститути [36, р. 52].

Ось ці дванадцять рекомендацій [30, р. 4–5]:

1. Зобов'язання на найвищому політичному рівні проводити чітку загальнодержавну політику щодо забезпечення якості регулювання. Регуляторна політика повинна мати чіткі цілі та рамки для імплементації, щоб у разі застосування нормативно-правового документу забезпечити перевищення економічних, соціальних та екологічних вигод над витратами, врахування розподільчих наслідків та максимізація чистих вигод.

2. Дотримання принципів відкритого уряду, включаючи прозорість та участь в процесі регулювання з метою забезпечення того, щоб регулювання слугувало суспільним інтересам та враховувало законні потреби тих, хто зацікавлений в регулюванні та на кого воно впливає. Це включає в себе надання громадськості реальних (значущих) можливостей (у тому числі онлайн) брати участь в процесі підготовки проектів пропозицій нормативно-правових документів та забезпеченні якості допоміжного аналізу. Уряди повинні забезпечити, щоб нормативно-правові документи були зрозумілими та чіткими, а сторони та зацікавлені учасники могли легко зрозуміти свої права та обов'язки.

3. Створення механізмів та інститутів для активного нагляду за процедурами та цілями регуляторної політики, підтримувати та

імплементувати регуляторну політику та забезпечувати, у такий спосіб, якість регулювання.

4. Включення оцінки регуляторного впливу (ОРВ) в ранні стадії процесу розроблення політики для формулювання нових пропозицій нормативно-правових документів. Чітке визначення цілей політики та оцінка того, наскільки необхідним є регулювання та як воно може бути максимально ефективним та результативним у досягненні цих цілей. Розгляд інших, ніж регулювання, засобів, і виявлення компромісного варіанту застосування різних підходів, проаналізованих для визначення найкращого з них.

5. Проведення систематичних планових перевірок всього обсягу важливих нормативно-правових документів на наявність чітко визначених цілей політики, в тому числі з урахуванням витрат і вигод, щоб регуляторні акти залишалися актуальними, обґрунтованими, економічно ефективними, послідовними і забезпечували досягнення поставлених цілей політики.

6. Регулярна публікація звітів про виконання регуляторної політики, програм реформ та про те як державні органи застосовують нормативно-правові документи. Такі звіти також мають включати в себе інформацію про те, як інструменти регулювання, такі як оцінка регуляторного впливу (ОРВ), консультації з широкою громадськістю і перевірка існуючих нормативно-правових документів, функціонують на практиці.

7. Розроблення послідовної політики, яка охоплює роль і функції регуляторних органів, з метою підвищення впевненості в тому, що регуляторні рішення приймаються на об'єктивній, незаангажованій та послідовній основі, без конфлікту інтересів, упередженості або неприпустимого впливу.

8. Забезпечення ефективності систем перевірки законності і процесуальної справедливості нормативно-правових документів та рішень, прийнятих органами, уповноваженими накладати регуляторні санкції. Забезпечення доступу громадян і бізнесу до цих систем перевірки за розумною ціною, а також можливості своєчасно отримувати рішення.

9. У разі необхідності, застосування оцінки ризику, управління ризиком та стратегій інформування про ризик для розроблення та імплементатії нормативно-правових документів, щоб забезпечити цілеспрямованість і ефективність регулювання. Регулятори мають оцінити, яким чином нормативно-правові документи будуть

введені в дію, і повинні розробити відповідні стратегії їх імплементації і правозастосування.

10. У разі необхідності, забезпечення регуляторної узгодженості за допомогою механізмів координації між наднаціональними, національними та субнаціональними рівнями уряду. Виявлення наскрізних питань регулювання на всіх урядових рівнях, щоб забезпечити узгодженість підходів до регулювання та уникнути дублювання або суперечливості нормативно-правових документів.

11. Сприяння розбудові спроможності нормативно-правового регулювання та підвищенню ефективності роботи на субнаціональних рівнях уряду.

12. Під час розробки регуляторних заходів брати до уваги всі відповідні міжнародні стандарти і принципи співпраці в тій же сфері і, у відповідних випадках, враховувати їх можливий вплив на сторони, які знаходяться за межами юрисдикції.

Рада ОЕСР з регуляторної політики та врядування рекомендувала членам Організації вживати відповідних заходів для імплементації високих стандартів та вдосконалення регуляторних процесів, а також розумно використовувати нормативно-правові документи під час проведення економічної, соціальної та екологічної політики, а також враховувати принципи, висловлені в Рекомендаціях 2012 р., які глибше розвинуті в додатку до Рекомендацій [30, р. 6–19], який є їх невід'ємною частиною.

Приймаючи Рекомендації 2012 року, країни ОЕСР зобов'язалися регулярно контролювати її виконання. Щоб полегшити цей процес моніторингу, ОЕСР запустила серію «Огляд регуляторної політики». Ця серія представляє обґрунтований аналіз прогресу, досягнутого державами-членами ОЕСР та країнами-партнерами щодо поліпшення їх регулювання шляхом впровадження принципів, викладених у Рекомендаціях. Серія також містить огляд перспективного бачення державного регулювання та прояснює сучасні тенденції та нові виклики у сфері регуляторної політики для стимулювання обміну думками та обговорення цієї тематики між країнами. Інавгураційне видання Огляду було опубліковано в 2015 р. [26], після чого в 2018 р. вийшло друге видання [27]. Планується, що серія «Огляд регуляторної політики» буде виходити кожні три роки.

Розроблення Рекомендацій та поява серії «Огляд регуляторної політики» породило потребу в формуванні всеохоплюючої

фактологічної доказової бази для моніторингу практики країни. Ці публікації ОЕСР також продемонстрували великий розрив у спектрі існуючих показників врядування – включаючи, наприклад, Індикатори світового врядування та Індекс легкості ведення бізнесу Світового банку [44; 14], показники сталого врядування Фонду Бертелсмана [38] або Індекс верховенства права проекту «Всесвітнє правосуддя» [43] – на той час жодна організація не виробила порівняльних показників, що детально висвітлювали б процеси та інститути, що існують для проведення регуляторної політики. Отже, ОЕСР вирішила увійти на ніким не зайняту територію, створивши свій власний індикатор для відстеження розвитку регуляторної політики в державах-членах Організації у часі. Раніше ОЕСР збирала інформацію про практику проведення регуляторної політики країн за допомогою Опитувань регуляторного менеджменту, які проводились в 1998 р., 2005 р. та 2008–2009 рр. [18]. Розробники індикаторів регуляторної політики та врядування (iREG) скористались цим досвідом, поліпшивши сферу його застосування та методологію, а також спирались на практику, рекомендовану в Рекомендаціях 2012 р.

Отримані в результаті показники iREG збирають інформацію про зміст регуляторної політики, а також про вимоги та практику країн у трьох ключових сферах, визначених Рекомендаціями 2012 р.: залучення зацікавлених сторін до розроблення регуляторних актів, оцінка регуляторного впливу та ex post оцінювання нормативно-правових документів. Для більшості запитань у межах опитування було обрано такий підхід: відповіді записуються окремо для процесів, що діють для первинного законодавства, які приймаються парламентом, та для підзаконних нормативно-правових актів, які можуть бути видані безпосередньо виконавчою владою [27].

В процесі розроблення індикаторів iREG ОЕСР зіткнулися з двома основними проблемами [36, р. 54]: насамперед, показники мали операціоналізувати визначені Рекомендаціями 2012 р. принципи політики високого рівня в конкретні та вимірювані показники вимог та практик; по-друге, iREG мав забезпечити можливість охоплювати різноманітні практики певної країни та надавати уявлення про те, як різні країни підходять до подібних вимог регуляторної політики, включаючи країни з передовою регуляторною практикою, а також зусилля країн, які нещодавно почали розробляти власну регуляторну політику, одночасно

відстежуючи поступ конкретної країни порівнянним чином впродовж певного відрізка часу.

Для задоволення цих потреб та очікувань ОЕСР провів широкі консультації з делегатами держав-членів. Консультації проводились впродовж всього процесу проектування та розроблення індикаторів iREG, починаючи від операціоналізації принципів Рекомендацій 2012 року, до розроблення форми анкети, збору даних та верифікації, а також аналізу [4]. Зокрема, Секретаріат ОЕСР значною мірою спирався на зауваження та внесок керівної групи ОЕСР щодо вимірювання ефективності регуляторної діяльності, дорадчої групи Комітету з питань регуляторної політики ОЕСР (RPC), яка консультує цей комітет з усіх проектів щодо вимірювання регуляторних показників.

Методика розроблення комбінованих індикаторів базується на найкращих методологічних практиках, а також особливостях проектування, визначених делегатами та експертами держав-членів ОЕСР. Розробники дотримувались порад делегатів стосовно того, що показники мають бути прозорими, а зміни балів впродовж певного часу повинні відображати фактичні зміни в практиці регуляторної політики країни. Крім того, структура комбінованого індикатора відповідала рекомендаціям, наданим у Посібнику ОЕСР / Спільного дослідницького центру (JRC) від 2008 р. щодо розроблення комбінованих показників [17].

Кожен комбінований показник складається з чотирьох однаково зважених категорій [36, р. 56]:

1. Систематичне прийняття, яке фіксує формальні вимоги та те, як часто ці вимоги виконуються на практиці.
2. Методологія, яка збирає інформацію про методи, що застосовуються в кожній сфері, наприклад тип оцінюваних впливів або те, як часто використовуються різні форми консультацій.
3. Нагляд і контроль якості, що фіксують роль органів нагляду та публічно доступні результати оцінювання.
4. Прозорість, яка реєструє інформацію з питань, що стосуються принципів відкритого уряду, наприклад, чи приймаються рішення уряду публічно.

Кожна категорія складається з кількох однаково зважених підкатегорій, побудованих навколо конкретних питань опитування iREG. Для забезпечення повної прозорості, дані iREG, а також вся документація щодо опитування, методології побудови комбінованих показників, результати аналізу чутливості до різних

методологічних виборів та результати аналізу на основі даних iREG, є загальнодоступними на веб-сторінці ОЕСР [19].

Ряд дослідників стверджують, що, «регулювання знаходиться в умовах кризи». Криза регулювання стала очевидно після серії подій і тенденцій останніх років. Наприклад, сектори, що підлягають жорсткому регулюванню, такі як надання послуг інфраструктури та охорона здоров'я, переживають кризу своєї традиційної «бізнес-моделі» з серйозними наслідками для способів їх регулювання. Фінансова криза 2008 р. і спричинений нею економічний спад показали потенційно руйнівні наслідки проблем в регулюванні. «Регулювання стало областю політичних суперечок. Деякі звинувачують регулювання за відсутність ресурсів і безсилість у вирішенні проблем, що виникають. Інші, сприймають регулювання як таке, що створює зайві труднощі і непотрібні перешкоди» [22, р. 4].

Згідно з результатами ряду досліджень, зокрема ОЕСР, можна виділити чотири основні проблеми в регулюванні [23, р. 13–15]. Вони підтверджуються фактичними даними, зібраними в ході дослідження.

1. Недостатність нагляду. Ця проблема пов'язана з відсутністю узгодженості та послідовності в регулюванні, а також з недостатнім правозастосуванням, що веде до виникнення невизначеності і витрат для регульованих суб'єктів. Як показує досвід, країни демонструють фрагментарний підхід до регуляторної політики. Їх інституціональна база з питань регуляторної політики включає велику кількість наглядових органів і багаторівневе управління. Цикл регуляторної політики також значною мірою є порушеним – наступні за черговістю стадії правозастосування та оцінки часто опускаються.

2. Недостатність участі. Ця проблема пов'язана зі стурбованістю щодо інклюзивності, тобто залучення зацікавлених осіб до процесу регулювання, ризиком придушення і недостатньої репрезентативності процесу взаємодії, що ставить під сумнів легітимність регулювання. Хоча ряд країн починають розуміти важливість залучення зацікавлених сторін, все ще є сильні сумніви, що це вирішить проблему недостатньої участі в регуляторній політиці. Взаємодія як і раніше найчастіше використовується занадто пізно в процесі обґрунтування прийнятих рішень. Цей процес і досі значною мірою застосовується для цілей забезпечення прозорості, а не збору

фактичних даних. Існує ризик того, що очікування, які покладає на цю сферу, не виправдаються.

3. Недостатність ефективності. Ця проблема пов'язана з директивним характером регулювання, який не забезпечує гнучкості, очікуваної регульованими суб'єктами та громадськістю загалом. Регулювання не у всіх ситуаціях є необхідним інструментом. Його використання виправдано лише в разі неефективності ринкового механізму. Проте, є дані, які свідчать про те, що країни використовують нормативно-правові документи на підтвердження своєї прихильності політиці, а не для вирішення проблем, пов'язаних з порушенням функціонування ринкового механізму. Часто регуляторні акти використовуються як адміністративна вимога, що висувається наглядовими органами, а не як реальні інструменти регуляторної політики. Їх застосування в процесі відбувається, як правило, занадто пізно, коли вже не можна змінити напрямок регулювання та застосувати інший підхід. Розгляд альтернатив регулювання все ще залишається слабкою ланкою в процесі ОРВ.

4. Недостатність гнучкості і різноманітності нормативно-правових документів. Ця проблема ставить під сумнів ефективність регулювання. Країни не інвестували достатньо коштів, щоб забезпечити придатність нормативно-правових документів для їх відповідних цілей. Експерти наголошують на тому, що країни, як правило, основну увагу приділяють розробленню, а не застосуванню регулювання – наглядові органи, наприклад, в переважній більшості фокусується на ОРВ, а не на перевірці, правозастосуванні та забезпеченні відповідності. Заключний аналіз відстає в порівнянні з іншими областями регуляторної політики.

Ці чотири проблеми регулювання частково перекривають одна одну, частково конкурують між собою. Учені вважають, що всі ці проблеми навряд чи можна вирішити однією єдиною регуляторною реформою [23, р. 15]. Наприклад, серед експертів може існувати загальна згода що регулювання страждає від надмірної регламентації та бюрократизації, однак навряд чи це приведе їх до повної згоди щодо шляхів вирішення, скажімо шляхом забезпечення більшої участі або підвищення ефективності. Саме через це всі ці проблеми мають різні перспективи в межах регуляторної реформи, тобто в кожній з них є свій порядок денний «ефективного регулювання». Проблема

недостатності нагляду, наприклад, потребує більшого залучення експертизи в процес регулювання, проблема недостатності участі – професійного обговорення та консультування як засобу підвищення якості регулювання, а проблема ефективності – підтримки інструментів, які скасовують регулювання або наголосу на ринкові альтернативи регулюванню. Нарешті, проблема недостатності гнучкості потребує використання декількох стратегій, а не покладання на одну єдину.

В Рекомендаціях 2012 року пропонується, що держави-члени «зобов'язуються на найвищому політичному рівні проводити чітку загальнодержавну політику щодо забезпечення якості регулювання» [30]. Попередні результати дослідження ОЕСР підтверджують, що в більшості країн спостерігаються ознаки прихильності чітко вираженій загальнодержавній політиці забезпечення якості регулювання. Дедалі більше країн призначають міністра або високопоставлену посадову особу, відповідальну за сприяння уряду в реалізації регуляторної реформи (в 2005 р. – 21 країна, в 2014 р. – 28, в 2017 р. – 35, у тому числі країни, які стали членами ОЕСР в 2017 р.: Колумбія, Коста-Ріка, Латвія, Литва), а також розробляють і публікують чітку регуляторну політику (в 2005 р. – 27 країн, а в 2014 р. – 30, в 2017 р. – 39, у тому числі країни, які стали членами ОЕСР в 2017 р.: Колумбія, Коста-Ріка, Латвія, Литва). Більшість країн також заснували спеціальний орган, відповідальний за просування регуляторної політики, а також за моніторинг і надання звітності з питань регуляторної реформи та забезпечення якості (в 2005 р. – 25 країн, в 2014 р. – 32, в 2017 р. – 39, у тому числі країни, які стали членами ОЕСР в 2017 р.: Колумбія, Коста-Ріка, Латвія, Литва). На практиці, в більшості країн є стандартні процедури для розробки первинного законодавства (в 2005 р. – 30 країн, в 2014 р. – 31, в 2017 р. – 37, у тому числі країни, які стали членами ОЕСР в 2017 р.: Колумбія, Коста-Ріка, Латвія, Литва) і підзаконних актів (в 2005 р. – 29 країн, а в 2014 р. – 31, в 2017 р. – 38, у тому числі країни, які стали членами ОЕСР в 2017 р.: Колумбія, Коста-Ріка, Латвія, Литва) [1; 27].

Така прихильність на найвищому політичному рівні є обнадійливою. Це свідчить про те, що держави-члени ОЕСР дійсно досягли деяких успіхів на шляху реалізації Рекомендацій 2012 р. завдяки створенню необхідних для цього умов: розроблення чіткої політики та інформування широкої

громадськості про неї, забезпечення політичного керівництва на високому рівні та просування регуляторної політики на рівні уряду, а також встановлення на практиці реальних процедур. Водночас, не дивлячись на те, що ці умови є важливими, вони можуть бути недостатніми на початковому етапі або можуть бути занадто загальними за своїм характером для забезпечення в кінцевому підсумку якості регулювання. Результати дослідження також піднімають критичне питання про наявність досить значного числа держав-членів ОЕСР, які до сих пір не мають чіткої регуляторної політики. Також є деякі приклади країн, які більше не звітують про наявність деяких з основних вимог до процесу регулювання, про які вони повідомляли в 2008–2009 рр. Однак, загалом дані дослідження, проведеного ОЕСР свідчать про призупинення, а не про відхід від реалізації [1].

В дослідженні ОЕСР зазначається, що спосіб вбудовування регуляторної політики в законодавство, як правило, є фрагментарним і суттєво відрізняється від країни до країни. Хоча більшість країн повідомляє про наявність чіткої опублікованої регуляторної політики, попередній проект або типовий юридичний текст для вбудовування регуляторної політики в закон відсутній. Практика показує, що регуляторна політика рідко виражається у вигляді єдиного документа, складеного на високому рівні. Замість цього, країни представляють широкий спектр документів, від загальних підходів до регуляторної політики (за допомогою директив уряду щодо нормативно-правового регулювання, планів імплементації регуляторної реформи або нормативно-правової бази для підвищення якості регулювання і директив з планування та аналізу регуляторної діяльності), до спеціальних документів з посиланням на конкретні інструменти регулювання, такі як ОРВ, спрощення адміністративних процедур і заключна оцінка. Вони можуть виражатися в законах, інструкціях чи керівних принципах, державних стратегіях і програмах. Згідно з результатами дослідження [1, с. 11] більшість країн повідомляють про більш ніж про один документ, і 17 країн мають 3 або більше документів.

Ці напрями політики охоплюють різні сфери управління регуляторною діяльністю. Так, в 32-х країнах регуляторна політика включає попередню оцінку регуляторного впливу. В 30-ти країнах вона включає прозорість роботи уряду та консультації, а в 27-ми країнах – заключну оцінку нормативно-

правових документів. Дотримання і правозастосування зустрічається рідше (23 країни), так само як і регулювання на основі результатів (14 країн) [1]. Це говорить про те, що багато країн все ще мають певний прогрес на стадії імплементації циклу регулювання.

2. Нові підходи до розроблення політики ЄС в контексті розбудови більш демократичного Союзу та концепції «ефективного регулювання»

Після декларації, ухваленої у березні 2017 р. главами держав-членів та урядів ЄС в Римі з нагоди 60-річчя Європейського Союзу (Римська декларація) [41], Голова Європейської Комісії Ж.-К. Юнкер ініціював публічну дискусію про майбутнє Європи до 2025 р. Основою для дискусії стали розроблені Комісією п'ять ілюстративних сценаріїв того, в якому напрямку Союз може розвиватися, залежно від прийнятих керівництвом ЄС та лідерами держав-членів рішень [42]. Комісія спеціально наголосила, що жоден з цих сценаріїв не являє собою детального плану майбутнього Європи і що кінцевий результат, безсумнівно, буде відрізнятись від будь-якого окремо взятого сценарію [9]. У вересні 2017 р. Ж.-К. Юнкер запропонував Європейському Парламенту та Раді ЄС Дорожню карту розбудови більш об'єднаного, сильного та демократичного Союзу [29], заснованого на трьох принципах, навколо яких має згуртуватись ЄС – свобода, рівність і верховенство права [35]. Фактично, Дорожня карта стала ще одним, шостим сценарієм. Водночас Комісія продовжила зусилля з деталізації, запропонованих нею сценаріїв, зокрема доволі консервативного з них, який передбачав звуження кола повноважень ЄС та зосередження його зусиль та ресурсів лише на вибраних пріоритетних сферах. З цією метою Комісія розробила шляхи зміцнення ролі принципів субсидіарності та пропорційності в процесі розроблення політики ЄС.

Європейська Комісія каденції 2014–2019 рр. зосередила зусилля на важливих питаннях, поклавши в основу своєї діяльності політику, що ґрунтується на фактичних даних (науково обґрунтована політика), і більш ефективне регулювання. Від самого початку своєї каденції вона запропонувала чітко визначені робочі програми, орієнтовані на десять пріоритетів Голови Комісії Ж.-К. Юнкера [2]. Комісія завжди підкреслює, що вона прагне бути помітною, роблячи важливі речі, і непомітною в інших випадках.

Принципи субсидіарності та пропорційності стали основними елементами порядку денного Комісії щодо ефективнішого регулювання, що виразно підкреслювало пріоритети під час підготовки нею пропозицій щодо політики. Комісія Ж.-К. Юнкера інвестувала значні ресурси в підвищення ефективності регулювання, яке, як постійно наголошувалось, було невід'ємною частиною її «генетичного коду» [40, р. 1]. Уроки, винесені з минулого досвіду, погляди та позиції зацікавлених сторін і громадянського суспільства, твердо зайняли своє місце в процесі формування політики до того, як було запропоновано нове законодавство. Зусилля Комісії нещодавно були визнані Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР), яка за результатами свого огляду регуляторної політики (2018 р.) визнала Комісію лідером з точки зору здійснення належної регуляторної практики [27]. Однак Комісія не збиралася зупинитись на досягнутому і розглянула пакет реформ, що охоплюють весь цикл політики, який вона запровадила в травні 2015 р. Мета цих реформ – підвищити відкритість та прозорість в процесі прийняття рішень ЄС, поліпшити якість нових законів шляхом проведення оцінки впливу законопроектів та поправок до існуючих правових актів, а також для сприяння постійному та послідовному перегляду існуючих законів ЄС. Критичний аналіз буде зосереджено на уточненні та подальшому вдосконаленні політики ефективного регулювання, в тому числі стосовно дотримання принципу субсидіарності та пропорційності.

Такий критичний аналіз відбувався одночасно з роздумами щодо майбутнього Європи, які Комісія ініціювала в своїй Білій книзі, оприлюдненій 1 березня 2017 р. Як вже зазначалось, в ній було представлено п'ять основних сценаріїв подальшого розвитку Союзу, кожен з яких надає можливість поглянути на стан справ в Союзі в 2025 р. [42, р. 15–25]. Щоб стимулювати започатковану Білою книгою дискусію, Європейська Комісія, спільно з Європейським Парламентом і зацікавленими державами-членами започаткувала проведення в різних містах і регіонах ЄС кампанії «Дебати щодо майбутнього Європи», у межах якої відбулось понад 2 000 публічних заходів, під час яких європейці мали можливість висловити свої думки щодо майбутнього Об'єднаної Європи [40, р. 1]. Коментуючи цей процес обговорення у своєму щорічному зверненні до Європейського Парламенту щодо становища ЄС в 2017 р., Ж.-К. Юнкер представив своє бачення

більш єдиного, сильного та демократичного Союзу, заснованого на свободі, рівності та верховенстві права [29]. Для продовження цієї роботи та просування її вперед, Голова Комісії Ж.-К. Юнкер створив Цільову групу з питань субсидіарності та пропорційності з метою критичного огляду всіх сфер європейської політики та щоб переконатися, що Союз діє лише там, де він створює додану вартість, та, зокрема, більш глибокого аналізу Сценарію № 4 «Робити менше, але ефективніше», згідно з яким Союз зосередить увагу і обмежені ресурси на меншій кількості сфер спільної політики [42, р. 22].

Комісія вже досягла певного прогресу в пошуку шляхів більш ефективної імплементації політики ЄС, роблячи менше на рівні Союзу та більше на національному рівні. На сьогодні більш ніж 97% заходів надання державної допомоги (підтримки) здійснюються безпосередньо на національному, регіональному або місцевому рівнях, виходячи з чітко визначених критеріїв і без попереднього затвердження Комісією. Розширення повноважень національних органів з питань конкуренції також дозволило їм застосувати близько 85% рішень антимонопольного законодавства, прийнятого з 2004 р. [40, р. 2]. Запропоноване Комісією спрощення процесу імплементації Спільної сільсько-господарської політики (ССП) виходить з визнання нею різноманітності місцевих умов по всьому Союзі та повертає відповідальність національним органам влади для забезпечення прийняття ними ефективних та цільових рішень, спрямованих на підтримку сільського господарства та збереження навколишнього середовища.

Запроваджені Маастрихтським договором принципи субсидіарності та пропорційності лежать в основі всього того, що зараз робить ЄС. Відповідно до ст. 5 Договору про Європейський Союз (ДЄС) межі повноважень Союзу визначаються принципом надання повноважень, відповідно до якого ЄС діє в межах повноважень, наданих йому державами-членами згідно з Договорами заради досягнення визначених в них цілей. Повноваження, яких не надано Союзові згідно з Договорами, залишаються за державами-членами. Відповідно до принципу субсидіарності у сферах, що не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише якщо та у такому обсязі, в якому держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному або

місцевому рівнях, а натомість це краще здійснити на рівні Союзу з огляду на масштаби або результати запропонованих заходів [11, р. 6–7].

Контроль за дотриманням цього принципу є по суті політичним питанням, покладеним на політичні інституції ЄС і національні парламенти держав-членів. Саме з огляду на це, Ж.-К. Юнкер у своїх Політичних керівних принципах від 15 липня 2014 р. підкреслив важливість посилення взаємодії з національними парламентами як спосіб наближення Союзу до своїх громадян [21, р. 13]. Протоколи № 1 «Про роль національних парламентів у Європейському Союзі» та № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» Договорів визначають роль національних парламентів у Союзі та надають їм можливість контролювати дотримання Союзом принципу субсидіарності. Європейська Комісія та Європейський Парламент мають надсилати свої проекти законодавчих актів та змінені проекти, які обґрунтовуються з огляду на принципи субсидіарності та пропорційності, національним парламентам, а Рада ЄС – проекти законодавчих актів, ініційовані групою держав-членів, Судом ЄС, Європейським центральним банком або Європейським інвестиційним банком. Національні парламенти можуть протягом восьми тижнів надіслати Головам Європейського Парламенту, Ради та Комісії обґрунтований висновок із викладом того, чому вони вважають, що зазначений проект не відповідає принципу субсидіарності. У разі, коли обґрунтовані висновки національних парламентів щодо невідповідності проекту законодавчого акту принципу субсидіарності представляють щонайменше третину всіх голосів (кожен з парламентів має по два голоси), Комісія, або інші ініціатори проекту законодавчого акту, можуть вирішити зберегти, змінити або відкликати проект, обґрунтувавши таке своє рішення. У випадку, коли стосовно проекту законодавчого акту, що підлягає звичайній законодавчій процедурі, існує проста більшість голосів національних парламентів, Комісія має обґрунтувати, чому вона зберігає свою пропозицію (якщо вона не відкликає її або не вносить поправки), а Європейський Парламент і Рада повинні розглянути пропозицію на предмет її сумісності з принципом субсидіарності. Якщо проста більшість членів Європейського Парламенту або 55% членів Ради ЄС вважають, що проект законодавчого акту порушує принцип субсидіарності, він надалі не розглядається. Суд ЄС має юрисдикцію щодо позовів про

порушення принципу субсидіарності законодавчим актом, які подають держави-члени (або про які вони повідомили від імені своїх національних парламентів) або Комітет регіонів у межах своїх повноважень [11, р. 206–207].

На практиці, субсидіарність полягає у визначенні найкращого рівня врядування для розроблення та імплементації політики. Союз повинен щось робити лише там, де це необхідно, і де його дії мають очевидні переваги над заходами, які вживаються на національному, регіональному або місцевому рівнях. Потенційна додана вартість дій ЄС та ціна бездіяльності ЄС (часто називають «вартістю відсутності Європи») є тісно пов'язаними поняттями [24]. Політична оцінка того, чи може певний інструмент політики ЄС розглядатись як додана вартість, може змінюватися з часом, залежно від політичних пріоритетів, що існують на даний момент.

Відповідно до принципу пропорційності заходи Союзу за змістом та формою не виходять за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договорів. Протокол № 2 більш детально визначає вимоги пропорційності до проектів законодавчих актів. Будь-який фінансовий або адміністративний тягар, який покладається на Союз, національні уряди, місцеві та регіональні органи влади та економічних операторів, має бути зведений до мінімуму і бути співмірним з цілями, які необхідно досягти [11, р. 207]. Для Комісії це означає, що її амбітна політика має здійснюватися у найпростіший та найменш затратний спосіб і уникати бюрократичної тяганини. Мова йде про ретельне узгодження інтенсивності запропонованого заходу з тим, що потрібно досягти. Пропорційність є наріжним каменем політики поліпшення ефективності регулювання Комісії та її Програми з регуляторної придатності та ефективності (REFIT) [31]. Суд ЄС є кінцевим арбітром пропорційності й може припинити дії, які, як він вважає, порушують цей принцип.

Враховуючи важливість правильного застосування обох принципів і з огляду на тісні зв'язки Комісії з національними парламентами та на вимогу ст. 9 Протоколу № 2 Договорів, вона публікує щорічний звіт з обох цих питань. Річний звіт про відносини між Європейською Комісією та національними парламентами в 2017 р. та щорічний звіт про застосування принципів субсидіарності та пропорційності за 2017 р. супроводжували публікацію Повідомлення Комісії щодо зміцнення

ролі цих принципів в процесі розроблення політики ЄС від 23 жовтня 2018 р.

Отже, субсидіарність та пропорційність є основними елементами підходу Комісії до поліпшення ефективності регулювання, який ґрунтується на трьох фундаментальних процесах оцінювання, оцінки впливу та консультацій із зацікавленими сторонами. Комісія інвестувала значні ресурси в удосконалення свого підходу, що помітно поліпшило оцінку субсидіарності та пропорційності:

1. Комісія підвищила прозорість, легітимність та підзвітність своєї роботи. Веб-сторінка «Внесок до законотворчості» дозволяє зацікавленим сторонам повною мірою брати участь в роботі Комісії протягом всього циклу політики: від надання зворотного зв'язку щодо первинних ідей до коментарів стовно прийнятих Комісією пропозицій та проектів її делегованих і виконавчих актів [12].

2. Публічні консультації супроводжують всі основні ініціативи Комісії, а найважливіші з них згодом будуть доступні всіма 24-ма офіційними мовами ЄС.

3. Комісія підготувала перші комплексні керівні принципи щодо посилення ефективності регулювання в травні 2015 року та завершила їх основне оновлення в 2017 р. Ці керівні принципи та інструменти слугують керівництвом у роботі співробітників Комісії протягом всього циклу політики [7], а також оновили рекомендації щодо того, як оцінювати субсидіарність та пропорційність. Вони публікуються з метою сприяння подальшому залученню Європейського Парламенту, Ради та інших зацікавлених сторін до процесу розроблення політики Союзу.

4. Створено новий Комітет з питань регуляторного нагляду, трьох членів якого залучено поза межами європейських інституцій. Ця незалежна рада перевіряє якість проведення оцінок впливу та окремих оцінок існуючого законодавства та оприлюднює всі свої висновки. В принципі, позитивний висновок Комітету щодо оцінки впливу є необхідним, бо інакше Комісія має публічно пояснити, чому вона вирішила продовжити. Слабкі сторони аналізу субсидіарності та пропорційності (наприклад, потреба в діях ЄС є сумнівною з точки зору цих принципів, а цілі дій в сфері певної політики ЄС є нечіткими) є одними з найчастіших причин негативних висновків Комітету [34, р. 20].

5. Експерти створеної в 2015 р. Платформи REFIT допомагають Комісії в пошуку рішень для спрощення існуючого законодавства.

У межах Платформи було прийнято понад 80 висновків, якими сприяв представник Комітету регіонів.

6. В квітні 2016 р. Європейський Парламент, Рада та Європейська Комісія підписали нову Міжвідомчу угоду про поліпшення законотворчого процесу, яка охоплює всі аспекти ефективного регулювання, включаючи субсидіарність та пропорційність, прозорість законодавчої процедури, використання делегованих актів та щорічне та багаторічне програмування політичних пріоритетів.

Застосування цих інструментів підвищення ефективності регулювання сприяло розробленню Комісією більш пропорційного законодавства [10]. Ефективне застосування законодавства ЄС також є важливим для того, щоб його передбачені вигоди були впроваджені на практиці. Оцінювання та оцінка впливу допомагають забезпечити ефективну імплементацію. Вони доповнюються більш стратегічним підходом до імплементації та дотримання законодавства ЄС, в тому числі шляхом надання допомоги державам-членам у правильному застосуванні законодавства ЄС, а також шляхом зосередження процедур боротьби з порушеннями на системних проблемах, коли примусові дії Комісії можуть реально змінити ситуацію.

Як вже зазначалось, в листопаді 2017 р. Головою Європейської Комісії Ж.-К. Юнкером була створена Цільова група з питань субсидіарності, пропорційності та аналізу сценарію «Робити менше, але ефективніше» у складі членів Європейського Парламенту, національних парламентів та Комітету Регіонів (по 3 особи) та під головуванням першого заступника Голови Комісії Ф.Тіммерманса [16]. Перед Цільовою групою були поставлені завдання розробити рекомендації щодо ефективнішого застосування принципів субсидіарності та пропорційності в роботі інститутів ЄС, визначити сфери політики, в яких відповідальність або повноваження можуть бути повторно делеговані чи безумовно повернуті державам-членам, а також знайти способи активнішого залучення місцевих та регіональних органів влади в процес розроблення та імплементації політики ЄС. Протягом лише півроку Цільова група склала всебічну та цілеспрямовану відповідь на ці питання, спираючись на внесок у процес підготовки доповіді багатьох зацікавлених сторін [39].

У звіті Цільової групи від 15 липня 2018 р. було представлено дев'ять рекомендацій разом з низкою заходів, спрямованих на їх

реалізацію. Вони охоплюють процес розроблення Комісією політики ЄС, роль національних парламентів у розгляді законодавчих пропозицій Комісії та законодавчу процедуру як таку. Основними висновками звіту є такі [3, р. 4]:

- необхідно запровадити нові методи роботи протягом всього циклу політики з метою прийняття більш досконалих законів, заснованих на спільному розумінні принципів субсидіарності та пропорційності;

- потрібна «активна субсидіарність» (тобто, поліпшення взаємодії з усіма зацікавленими сторонами, місцевими та регіональними органами влади протягом всього циклу політики), яка посилює роль місцевих і регіональних органів влади та національних парламентів, а також сприяє визнанню того, що робить Союз;

- Союз повинен ефективніше використовувати свої ресурси та визначити пріоритети своїх дій, але немає жодних підстав для повторного делегування державам-членам визначених Договорами повноважень або цілих сфер політики.

Багато рекомендацій Цільової групи стосуються практичного застосування концепції поліпшення ефективності регулювання. Комісія підтримала висновок Цільової групи щодо необхідності посилення застосування принципів субсидіарності та пропорційності під час розроблення політики ЄС, як частини більш широкого порядку денного у сфері регулювання. В Комісії наголошують на важливості повнішого залучення до процесу політики ЄС 41-ї палати національних парламентів держав-членів, 74-х регіональних законодавчих зборів, 280-ти регіональних та 80-ти тис. місцевих органів влади, які знаходяться на передньому краї імплементації законодавства ЄС [40, р. 6]. Активна субсидіарність і новий спосіб співпраці з цими структурами допоможуть забезпечити належну імплементацію існуючих напрямів політики, зміцнюючи, водночас, розуміння та відповідальність за те, що робить Союз.

На даний час Комісія підбиває підсумки реалізації політики підвищення ефективності регулювання та активно з'ясовує думки всіх зацікавлених сторін [37]. Метою ініціативи із з'ясування думок є визначення того, чи можна інструменти політики поліпшення регулювання використовувати більш ефективно та результативно, включаючи посилення ролі субсидіарності та пропорційності в процесі розроблення політики ЄС.

3. Порядок денний ЄС «Ефективне регулювання для досягнення кращих результатів»: перші результати та висновки

Як вже зазначалось, на початку своєї п'ятирічної каденції Європейська Комісія Ж.-К. Юнкера була сповнена рішучості досягти кращих результатів для громадян та бізнесу ЄС, зміцнивши, тим самим, довіру до інститутів Союзу. Комісія прагнула забезпечити активну участь громадян та зацікавлених сторін у формуванні того, що робить Союз, повинен робити, має робити інакше чи більше взагалі не повинен робити. Встановивши рамки для забезпечення прозорості, підзвітності та науково обґрунтованого процесу прийняття рішень, взяті Комісією на себе зобов'язання щодо ефективного регулювання та імплементації ключових заходів, оголошених у травні 2015 р. [5], дозволили цьому інституту досягти реального прогресу у досягненні цих цілей (Рис.) [6, р. 5].



Рис. Заходи з імплементації принципів ефективного регулювання, здійснені в 2015–2018 рр.

В 2016 р. та 2017 р. Комісія оприлюднила повідомлення, в яких виклала результати, досягнуті за останні роки [6; 10], а також щорічні звіти про зменшення адміністративного навантаження, починаючи з 2017 р. [32].

В 2019 р. знову настав час підвести підсумки того, як працюють різні інструменти та процеси ефективного регулювання. Метою Комісії було визначити, що добре працює, що є проблематичним та

які основні уроки слід винести. Загалом, повідомлення, яке Комісія оприлюднила в квітні 2019 р. [8] є позитивним: ефективне регулювання поліпшило спосіб розроблення політики і, як таке, має залишатися в основі методів роботи інститутів ЄС в майбутньому. Але завжди є можливість для подальшого вдосконалення, тому Комісія визначила сфери, які необхідно як слід вивчити в більш широкому колі зацікавлених сторін на предмет майбутніх удосконалень. Вони залежатимуть від більш сильних спільних зусиль усіх, хто бере участь у розробці та імплементації рішень щодо певних напрямів політики.

Під час зазначеного критичного аналізу в Комісії розглянули наявну наукову літературу, провели публічні консультації та з'ясувати думки інших інститутів та органів, а також представників департаментів Комісії, які інтегрують принципи ефективного регулювання у свою щоденну роботу. Були враховані також висновки Цільової групи з питань субсидіарності, пропорційності та аналізу сценарію «Робити менше, але ефективніше» [39] та зобов'язань, які Комісія взяла на себе у відповідь [40].

В Повідомленні Комісії від 15 квітня 2019 р. висвітлені загальні уроки, які можна винести з досвіду імплементації концепції ефективного регулювання, а потім розглядаються деякі особливі сфери ефективного регулювання, де можна зробити подальші вдосконалення.

Отже, можемо виокремити перші уроки, винесені з досвіду імплементації ефективного регулювання [8, р. 6–7]:

1. З результатів критичного аналізу видно, що концепція ефективного регулювання отримала позитивну оцінку, більше того, існують попит на продовження практики її застосування та подальше вдосконалення. Доводи на користь ефективного регулювання сьогодні фактично є навіть сильнішими, ніж раніше. У світі «пост-фактів», де дезінформація, інформаційні бульбашки соціальних медіа та відверта пропаганда здавалося б об'єдналися, щоб підірвати саму природу демократичних дебатів та наукового авторитету, розроблення обґрунтованої політики в же не є лише пріоритетом минулого або звичайною професійною практикою сьогодні – це ключовий імператив майбутнього.

2. Принципи ефективного регулювання мають бути невід'ємною частиною інституційної культури будь-якого органу державної влади, який має тип обов'язків, що нині покладені на

Європейську Комісію. Результати критичного аналізу, особливо опитування співробітників, чітко свідчать про те, що останніми роками такі культурні зміни в Комісії відбулися. Однак ці зміни ще не є незворотними. Щоб забезпечити невідворотність змін, Європейській Комісії необхідно ще деякий час продовжувати підкреслювати внутрішню та зовнішню важливість ефективного регулювання.

3. Інструменти та процедури ефективного регулювання створені для підтримки процесу прийняття політичних рішень, а не для їх заміни. Їх ключове завдання – забезпечити найкращу можливу основу для своєчасних та обґрунтованих рішень щодо державної політики. Досягнення цього на практиці часом може бути складним, сповненим викликів, процесом, оскільки постійно виникають нові та нагальні потреби політики, а процеси ефективного регулювання потребують тривалого часу. Таким чином, на практиці виникає необхідність у певних змінах та деяких винятках з процедур ефективного регулювання, і, якщо виходити з реалій, це також буде відбуватися в майбутньому. Комісія прагнула мінімізувати винятки із загальних правил щодо необхідності оцінки, консультацій з громадськістю та оцінка впливу, обґрунтовувати винятки чітко та прозоро для зовнішнього світу, а також робити все можливе для того, щоб за конкретних обставин максимально відповідати принципам ефективного регулювання.

4. Практики ефективного регулювання не є безкоштовними. Вони передбачають інвестиції у вигляді фінансових та людських ресурсів і збільшують час, необхідний для підготовки ініціативи до прийняття, враховуючи формальні вимоги процесу політики. Ця інвестиція виправдана вигодами, які не в останню чергу виникають завдяки підтримці швидших та більш обґрунтованих рішень законодавців (Рада ЄС та Європейський Парламент) щодо пропозицій Комісії. Однак витрати повинні залишатися пропорційними. Результати критичного аналізу підказують шляхи поліпшення процесів ефективного регулювання, не підриваючи, водночас, їх цілей.

5. Критичний аналіз ще раз підтвердив, що для досягнення успіху в імплементації принципів ефективного регулювання потрібно докласти спільних зусиль. У міру вдосконалення інструментів та процесів, розроблених Комісією, подальший прогрес все більше спиратиметься на вдосконалення, яким Комісія

може сприяти, але не забезпечувати власними зусиллями. Наприклад, результати критичного аналізу чітко показали, що якість оцінювання залежить від спільного розуміння законодавців ЄС та держав-членів щодо того, коли це найкраще робити, які показники та рамки використовувати для вимірювання діяльності та як ефективно зібрати необхідну моніторингову інформацію. Корисність та актуальність оцінки впливу також залежать від того, чи оцінюється також вплив суттєвих поправок до законодавчих пропозицій Комісії, що законодавці зобов'язані робити, де це доречно та необхідно [20]. Отримання вигод від публічних консультацій залежить від активної участі інших інститутів та національного, регіонального та місцевого рівнів влади.

Ставлення європейців до регуляторної політики ЄС з'ясовують за допомогою Євробарометра – міжнародного проекту регулярних опитувань громадської думки, що здійснюються під егідою Європейської Комісії.

Останнє за часом опитування Євробарометру було проведено в березні 2017 р. [15]. Соціологічна служба TNS opinion & social network провела його в 28-ми державах-членах ЄС в період 13–23 березня 2017 р. Понад 10,5 тис. (10 614) респондентів з різних груп підприємців (ключові особи, які приймають рішення в компаніях), були опитані за допомогою телефону. До респондентів звертались місцевою мовою від імені Генерального директорату з питань міграції та внутрішніх справ Європейської Комісії. Вибірка була сформована на основі міжнародної бази даних Orbis [28]. Методологія дослідження розроблена відділом моніторингу аналізу засобів масової інформації Генерального директорату з питань комунікацій.

Основними результатами опитування є такі [15, р. 5–7]:

1. Щодо загального ставлення до законодавства ЄС, то найпоширенішою думкою, про яку згадують більше двох п'ятих (44%) компаній, полягає в тому, що загалом законодавство ЄС не є ані підтримкою, ані перешкодою для компаній. Приблизно кожна п'ята компанія (18%) вважає, що законодавство ЄС є перешкодою; і приблизно кожен десятий респондент (11%) вважає, що воно є підтримкою його компанії. Менше, ніж кожна п'ята компанія (17%) вважає, що законодавство ЄС є і підтримкою, і перешкодою. Респонденти, які сказали, що законодавство ЄС є підтримкою для їхнього бізнесу представляють компанії, які працюють у трьох та більше державах-членах ЄС (19%), поза межами ЄС (19%) та

планують розширитись до іншої держави-члена ЄС протягом найближчих двох років (17%). Компанії, які знають про походження законодавства та є активними, чи планують бути активними у наступні 2 роки також поза межами ЄС, швидше вважають законодавство ЄС підтримуючим (22%), ніж вважають його перешкодою (15%).

2. Перешкоди для подання скарг. Розмірковуючи про перешкоди, які заважають компаніям подавати скарги щодо адміністративного тягаря, що впливає із законодавства, компанії, швидше за все, зазначають, що це не матиме жодних змін (55%), що розгляд скарги триватиме надто довго (55%) та що потрібно занадто багато часу, щоб подати скаргу (51%). Менше половини всіх компаній, але все ще помітні частки, згадують про те, що не знають, до кого подати скаргу (40%), не знають, як подати скаргу (34%) та бояться негативних наслідків для їхньої компанії (32%) як перешкоди, які утримують їх від подання скарг. Приблизно кожна з 10-ти компаній (11%) не вважає, що будь-яка із зазначених причин заважатиме їм подавати скарги щодо надмірного адміністративного тягаря, пов'язаного із законодавством, що стосується їхньої компанії.

3. Щодо зміни регуляторних витрат за останній рік, то загалом, найпоширенішою відповіддю стосовно семи конкретних галузей законодавства була такою, що регуляторні витрати, які впливають із дотримання законодавства та зобов'язань щодо надання інформації, залишилися однаковими з минулим фінансовим роком. Однак існують великі розбіжності між конкретними сферами: сфери законодавства, в яких компанії, з великою ймовірністю, говорять, що збільшили витрати, є: закони про навколишнє середовище (45% заявляють, що витрати зросли; 38% – що вони залишилися колишніми); закони про енергію та клімат (45% та 36% відповідно); закони про безпеку (40% і 38%). Сферами законодавства, де більші частки компаній кажуть, що регуляторні витрати залишилися однаковими, це: ПДВ (61% заявили, що витрати залишилися колишніми; 27% – що вони зросли); закони про захист прав споживачів (50% та 30% відповідно); охорона здоров'я та безпека на робочому місці (49% та 41%) та регулювання ринку праці (47% та 35%). Дуже мало компаній (від 4% до 1%) вважають, що регуляторні витрати зменшилися за останній фінансовий рік. Значна частка підприємств не в змозі оцінити ці сфери (до 21% відповіли «не

знаю» щодо законів про безпеку, а 18% – щодо законів про захист прав споживачів).

Висновки

В рамках своєї діяльності в сфері державного управління ОЕСР працює з країнами над вдосконаленням підходів до кращого регулювання, які часто називають також регуляторною політикою. Регуляторна політика є запорукою ефективного регулювання, оскільки разом із програмами оподаткування та витрачання коштів, регулювання є одним з ключових інструментів уряду для сприяння економічному зростанню, підвищенню соціального добробуту, забезпеченню інклюзивності, захисту навколишнього середовища, реагуванню на нові технологічні виклики та підвищенню загальної якості життя. В часи стрімкого розгортання четвертої промислової революції, коли проривні технології кардинально змінюють усі аспекти повсякденного життя та економічної діяльності, регуляторні реформи сьогодні, як ніколи до цього, є важливим інструментом для забезпечення того, щоб регулювання залишалося придатним для стимулювання інноваційного розвитку та сприяння економічному та соціальному добробуту. Регуляторна політика включає в себе процеси та інститути, які створені для розробки, імплементації та оцінювання інструментів регулювання, підвищення їх ефективності та результативності, а також для забезпечення їх відповідності інтересам суспільства. Регуляторна політика є справжньою горизонтальною політикою, що визначає правила нормотворчості, які застосовуються горизонтально для всіх сфер та секторів державної політики. Держави-члени ОЕСР продовжують докладати значних зусиль, щоб прийняти комплексний державний підхід до вирішення питань регуляторної політики та зробити її критичним елементом реформи державного сектора.

У межах визначеної ОЕСР політики Європейська Комісія розробила і запропонувала цілеспрямовану та пріоритетну програму політичних ініціатив. Ключовим в цій програмі є намір Комісії діяти лише там, де це необхідно, і з тих питань, які дійсно мають значення для ЄС. Комісія дуже позитивно сприйняла важливий висновок звіту Цільової групи про те, що ЄС робить додатковий внесок (є корисним) у всіх сферах своєї діяльності. Водночас, серед інститутів та держав-членів ЄС зміцнилось розуміння того, що з тими ресурсами, які є в наявності, у певний

момент вони більше не зможуть вирішувати проблеми, які постали перед ними. З огляду на це, Комісія погодилась з Цільовою групою, що її діяльність має бути побудована на основі чітких пріоритетів, а використання ресурсів має стати ефективнішим. Цільова група також запропонувала новий спосіб роботи на основі активної субсидіарності та більш динамічного залучення всіх зацікавлених сторін і всіх урядових рівнів протягом всього циклу політики. Це ознаменувало важливу зміну в процесі розроблення політики ЄС, що сприятиме підвищенню якості та легітимності прийнятих правових актів. Комісія визначила ряд змін, які вона має намір зробити у відповідь на звіт Цільової групи, і тепер пропонує Європейському Парламенту, Європейській Раді, Раді ЄС, національним парламентам, національним урядам, місцевим і регіональним органам влади розглянути ці зміни та відреагувати на них.

Щодо практичних аспектів політики поліпшення державного регулювання, то ЄС вже давно став ключовим законодавцем та установником високих стандартів у таких сферах, як захист споживачів, конкуренція та безпека на робочому місці. Водночас, держави-члени ЄС залишаються важливими розробниками політики шляхом встановлення власних внутрішніх регуляторних актів, а також за допомогою своєї ролі у формуванні законів ЄС. Якщо ці закони та нормативно-правові акти є добре розробленими, вони можуть сприяти добробуту та стимулювати економіку. Однак погано розроблені закони перешкоджають зростанню, шкодять навколишньому середовищу та ставлять під загрозу здоров'я громадян. З огляду на це, регуляторна політика є інструментарієм, який допомагає виробникам політики йти в ногу з технологічними, суспільними та екологічними змінами. Основні інструменти цієї політики включають в себе використання науково обґрунтованих доказів та участь зацікавлених сторін в процесі розроблення та перегляду законів та регуляторних актів. В ЄС регуляторна політика розвивається й удосконалюється у межах концепції ефективного регулювання та відіграє вирішальну роль у формуванні поточних регуляторних процесів. У той же час усі держави-члени ЄС прийняли власну регуляторну політику та постійно удосконалюють її у межах концепції ефективного регулювання.

Список використаних джерел:

1. Перспективы развития регуляторной политики: первый проект // 12-е заседание Комитета по регуляторной политике 15–16 апреля 2015 г. – Париж: ОЭСР, 2015. – 110 с.
2. 10 Commission priorities for 2015–2019. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/priorities_en
3. Active Subsidiarity. A new way of working: Report of the Task Force on Subsidiarity, Proportionality and «Doing Less More Efficiently». – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf
4. Arndt C. Indicators of Regulatory Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results / C. Arndt, A. C. Baker, T. Querbach, R. Schultz // OECD Regulatory Policy Working Papers No 1. – Paris: OECD Publishing, 2015. – 66 p. – Access mode : http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/WP1_Design-Methodology-Key-Results.pdf
5. Better regulation for better results – An EU agenda: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Strasbourg, 19.5.2015 COM(2015) 215 final. – Access mode : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>
6. Better Regulation: Delivering better results for a stronger Union: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. – Brussels, 14.9.2016 COM(2016) 615 final. – Access mode: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-EN-F1-1.PDF>
7. Better regulation: guidelines and toolbox. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en
8. Better regulation: Taking stock and sustaining our commitment, 15 April 2019. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-taking-stock_en_0.pdf
9. Commission presents White Paper on the future of Europe: Avenues for unity for the EU at 27 // European Commission – Press release. – Brussels, 1 March 2017. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-385_en.htm

10. Completing the Better Regulation Agenda: Better solutions for better results: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Strasbourg, 24.10.2017 COM(2017) 651 final. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_en.pdf

11. Consolidated texts of the EU Treaties as amended by the Treaty of Lisbon. – Access mode : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/228848/7310.pdf

12. Contribute to law-making. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_en

13. Disruptive Technology. A technology that affects the normal operation of the market or the industry. – Access mode : <https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/other/disruptive-technology/>

14. Doing Business: Measuring Business Regulations. – World Bank Group, 2019. – Access mode : <http://www.doingbusiness.org/>

15. Flash Eurobarometer Report 451: Businesses perceptions on regulation. – October 2017. – Access mode : <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/FLASH/yearFrom/1974/yearTo/2018/search/regulation/surveyKy/2129>

16. Future of Europe: President Juncker creates Task Force on «doing less more efficiently». – European Commission’s Press release, Brussels, 14 November 2017. – Access mode : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4621_en.htm

17. Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide. – OECD/European Commission/JRC, 2008. – Access mode : <https://www.oecd.org/sdd/42495745.pdf>

18. Indicators of Regulatory Management Systems: 2009 Report. – Paris: OECD Publishing, 2009. – Access mode : <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>

19. Indicators of Regulatory Policy and Governance. – Access mode : <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>

20. Interinstitutional Agreement of 13 April 2016 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on Better Law-Making. – Access mode :

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.ENG

21. Juncker Jean-Claude. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission / Jean-Claude Juncker. – Retrieved December 20, 2018, from : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_en.pdf

22. Lodge M. Crowdsourcing and regulatory reviews: A new way of challenging red tape in British government? / M. Lodge, K. Wegrich // Regulation & Governance. – 2014. – P. 1–22. – Access mode : http://www.transcrisis.eu/wp-content/uploads/2015/10/Lodge_et_al-2015-Regulation_Governance.pdf

23. Lodge M. Trends and challenges in regulation and regulatory policy / M. Lodge // Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015. – Paris: OECD Publishing, 2015. – P. 11–33. DOI: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-4-en>

24. Mapping the Cost of Non-Europe, 2014 – 2019: Study / Fourth edition, December 2017. Retrieved December 20, 2018, from : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU\(2017\)603239_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603239/EPRS_STU(2017)603239_EN.pdf)

25. Martin C. Industry 4.0: Definition, Design Principles, Challenges, and the Future of Employment / C. Martin. – Access mode : <https://www.cleverism.com/industry-4-0/>

26. OECD 2015 Regulatory Policy Outlook. – Paris: OECD Publishing, 2015. – Access mode : <http://www.oecd.org/gov/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>

27. OECD Regulatory Policy Outlook 2018. – Paris : OECD Publishing, 2018. – 255 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>

28. Orbis: Powering the business of certainty. – Access mode : <https://www.bvdinfo.com/en-us/our-products/data/international/orbis>

29. President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017, Brussels, 13 September 2017. – Retrieved December 20, 2018, from : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm

30. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. – Paris: OECD Publishing, 2012. – Access mode : <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2012-recommendation.htm>

31. REFIT – making EU law simpler and less costly. – Access mode : <https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and->

improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_en

32. Regulatory Fitness and Performance Programme. REFIT Scoreboard Summary 24 October 2017. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary_en_6.pdf

33. Regulatory Policy in Korea. Towards Better Regulation. – OECD, 2017. – 154 p. DOI:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264274600-en>

34. Regulatory Scrutiny Board: Annual Report 2017. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf

35. Roadmap for a more United, Stronger and more Democratic Union. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/roadmap-soteu-factsheet_en.pdf

36. Schultz R. Better indicators for better regulation: the OECD iREG experience / R. Schultz, C. Arndt-Basacle, P. Davidson, B. Gerloff. – Access mode : <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Better-indicators-for-better-regulation.pdf>

37. Stocktaking of the Commission's «better regulation» approach. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en

38. Sustainable Governance Indicators. – Bertelsmann Stiftung, 2018. – Access mode : <http://www.sgi-network.org/2018/>

39. Task force on subsidiarity, proportionality and doing less more efficiently. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en#report

40. The principles of subsidiarity and proportionality: Strengthening their role in the EU's policymaking: Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. – Strasbourg, 23.10.2018 COM(2018) 703 final. – Access mode : https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-principles-subsidiarity-proportionality-strengthening-role-policymaking_en.pdf

41. The Rome Declaration. Declaration of the leaders of 27 member states and of the European Council, the European Parliament and the European Commission. – Access mode : <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>

42. White paper on the future of Europe and the way forward «Reflections and scenarios for the EU27». – European Commission

COM(2017)2025 of 1 March 2017. – Access mode : https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe-reflections-and-scenarios-eu27_en

43. World Justice Project (WJP) Rule of Law Index 2017 – 2018. – Access mode : <https://worldjusticeproject.org/our-work/wjp-rule-lawindex/wjp-rule-law-index-2017%E2%80%932018>

44. Worldwide Governance Indicators. – World Bank Group, 2019. – Access mode : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>