

УДК 338.439

DOI: <https://doi.org/10.32782/СМІ/2022-3-3>**Чуб А.В.**

докторант,

Міжнародний науково-технічний університет
імені академіка Юрія Бугая, м КиївORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6900-4865>

МІЖНАРОДНА РЕЙТИНГОВА ОЦІНКА РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ СЕКТОРІ УКРАЇНИ

У статті наголошується, що досвід західних країн показав, що ефективна регуляторна діяльність з боку державних органів неможлива без обов'язкового залучення громадян та неурядових організацій до планування, контролю й коригуванню регуляторних актів. Проведена адаптація національного законодавства до цих норм з часом повинна забезпечити перманентне покращення якості прийняття рішень в сфері господарських відносин між суб'єктами бізнесу й адміністративними органами та сприяти зростанню ролі громадськості у розвитку місцевого самоврядування. Доведено, що позитивна динаміка в цьому напрямку не дає уявлення про реальний стан справ, в порівнянні з іншими високо розвинутими країнами світу. Саме тому, актуальним науковим завданням є дослідження інструментарію міжнародних порівнянь, що на основі багатофакторного аналізу дозволяють з'ясувати місце країни у світі, її сильні та слабкі сторони, а також напрямки основних зусиль. Розглянуто методіку Світового банку міждержавних порівнянь «Global Indicators of Regulatory Governance», GIRG. Доведено, що міждержавний індекс GIRG визначає ефективність регуляторної діяльності в переважній більшості країн світу за процесним підходом. Тобто, до розрахунку береться дотримання всіх необхідних процедур комунікації з громадськістю. Однак, недоліком даного індексу є те, що він не оцінює якість цих комунікацій в кожному окремому випадку. Зазначено, що узагальнення результатів експертних опитувань Світовий Банк виконує за п'ятьма напрямками, кожний з яких оцінюється від 0 до 1. Глобальний індикатор ефективності державної регуляторної політики розраховується як сума цих складових, де більшому значенню відповідає кращий результат. Даний розрахунок біло розглянуто на прикладі України. Багатофакторний порівняльний аналіз, що враховував кожний напрямок оцінки за критерієм мінімальної відстані, показав, що Україна знаходиться в одному кластері з такими спорідненими країнами, як: Об'єднані Арабські Емірати, Мадагаскар, Індонезія, Уганда та Албанія. Всі вони, за винятком ОАЕ, відрізняються низьким рівнем економічного розвитку. Було з'ясовано, що правові норми діючого законодавства не завжди виконуються належним чином. Зокрема, відсутні реальні громадські обговорення регуляторних ініціатив влади, які заміщуються роз'яснювальною роботою й не мають довіри у суспільства. Також експерти відмічають, що практика перспективного планування до сих пір не є загальноприйнятою серед органів державної влади, які наділені регуляторними функціями.

Ключові слова: регуляторна політика, агропромисловий комплекс, рейтингова оцінка, багатофакторний аналіз.

Chub AntonInternational University of Science and Technology
named after Academician Yuri Bugay

INTERNATIONAL RATING ASSESSMENT OF REGULATORY POLICY IN THE AGRICULTURAL SECTOR OF UKRAINE

The article emphasizes that the experience of Western countries has shown that effective regulatory activity on the part of state bodies is impossible without the mandatory involvement of citizens and non-governmental organizations in the planning, control and adjustment of regulatory acts. Adaptation of national legislation to these norms over time should ensure a permanent improvement in the quality of decision-making in the field of economic relations between businesses, administrations and contribute to the growth of the role of the public in the development of local self-government. It has been proven that the positive dynamics in this direction do not give an idea of the real state of affairs, in comparison with other highly developed countries of the world. That is why an urgent scientific task is to study the tools of international comparisons, which, on the basis of multifactorial analysis, allow us to find out the country's place in the world, its strengths and weaknesses, as well as the directions of the main efforts. The methodology of the World Bank for international comparisons "Global Indicators of Regulatory Governance", GIRG, was considered. It has been proven that the interstate GIRG index determines the effectiveness of regulatory activity in the vast majority of countries of the world using a process approach. That is, compliance with all necessary procedures for communication with the public is taken into account. However, the disadvantage of this index is that it does not evaluate the quality of these communications in each individual case. It is noted that the World Bank summarizes the results of expert surveys in five directions, each of which is evaluated from 0 to 1. The global indicator of the effectiveness of state regulatory policy is calculated as the sum of these components, where a higher value corresponds to a better result. This calculation is considered in detail on the example of Ukraine. A multivariate comparative analysis, which took into account each direction of evaluation according to the minimum distance criterion, showed that Ukraine is in the same cluster with such related countries as: the United Arab Emirates, Madagascar, Indonesia, Uganda and Albania. All of them, with the exception of the UAE, have a low level of economic development. It was found that the legal norms of the current legislation are not always properly implemented. In particular, there are no real public discussions of the government's regulatory initiatives, which are replaced by explanatory work and lack the trust of society. Experts also note that the practice of perspective planning is still not generally accepted among state authorities that are endowed with regulatory functions.

Keywords: regulatory policy, agro-industrial complex, rating assessment, multifactorial analysis.

Постановка проблеми. Досвід західних країн, який висвітлювався нами в попередніх дослідженнях показав, що ефективна регуляторна діяльність з боку державних органів неможлива без обов'язкового залучення громадян та неурядових організацій до планування, контролю й коригуванню регуляторних актів. Проведена адаптація національного законодавства до цих норм з часом повинна забезпечити перманентне покращення якості прийняття рішень в сфері господарських відносин між суб'єктами бізнесу й адміністративними органами та сприяти зростанню ролі громадськості у розвитку місцевого самоврядування [1]. Проте, позитивна динаміка в цьому напрямку не дає уявлення про реальний стан справ, в порівнянні з іншими високо розвинутими країнами світу. Саме тому, актуальним науковим завданням є дослідження інструментарію міжнародних порівнянь, що на основі багатогранного аналізу дозволяють з'ясувати місце країни у світі, її сильні та слабкі сторони, а також напрямки основних зусиль.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасні підходи до оцінки ефективності регуляторної політики в своїх працях вивчали такі вітчизняні науковці, як: Т. Бабан, В. Криленко, Г. Разумова, Н. Шибасва та інші [2–5]. Автори погоджуються з тим, що загальноприйнятого методичного підходу з цієї наукової проблеми на сьогоднішній день не існує. Тому, ефективність регуляторної діяльності кожний з них пропонує оцінювати на основі ключових індикаторів соціально-економічного розвитку тих секторів економіки, які є об'єктами дослідження. З іншої сторони, результати такої оцінки можуть використовуватись для ретроспективного аналізу змін, що відбуваються в межах країни й можуть застосовуватись лише для внутрішнього споживання.

Метою роботи є дослідження міжнародного досвіду оцінки ефективності державної регуляторної політики в цілому та агропромислового комплексу окремо на основі міждержавних рейтингових порівнянь.

Вклад основного матеріалу дослідження. Світовий банк розробив власну методику міждержавних порівнянь «Global Indicators of Regulatory Governance», GIRG [6–7]. Відповідні індикатори оновлюються через декілька років й останні розрахунки виконувались у 2018 р. Це пов'язано з технічними складнощами проведення статистичних досліджень, які здійснюються методом експертного опитування фахівців з державного управління, більше ніж зі 180 країн світу. З цієї метою розроблено відповідну анкету, яка містить 14 основних та близько 200 уточнюючих запитань за напрямками:

1. Прозорість планів регуляторної політики. Країни, що досягли найбільшого успіху в ефективності державного управління, застосовують практику річного планування регуляторної діяльності, результати яких доводяться до відома громадськості електронними засобами інформації.

2. Громадські консультації регуляторних органів щодо зазначених вище планів зі всіма зацікавленими сторонами. Даний процес має ключове значення для зміцнення довіри до виконавчої влади.

3. Аналіз регуляторного впливу за соціально-економічною та екологічною складовими. Дослідники

відмічають, що в кожній країні відповідна методологія оцінки носить індивідуальний характер, що знижує достовірність отриманих результатів.

4. Проведення органами влади систематичного контролю за актуальністю діючого регуляторного правового поля та здійснення відповідних коригувань у разі необхідності.

5. Вільний та швидкий доступ до актуальної законодавчої бази всіх учасників економічних відносин на постійній та безкоштовній основі.

6. Можливості скасування регуляторних норм в судовому порядку, у разі їхньої невідповідності чинному законодавству та порушення принципу верховенства права. Особливо важливою ця норма є для інвесторів у випадках їхньої дискримінації та проявів корупційних складових.

Як бачимо, міждержавний індекс GIRG визначає ефективність регуляторної діяльності в переважній більшості країн світу за процесним підходом. Тобто, до розрахунку береться дотримання всіх необхідних процедур комунікації з громадськістю. Однак, недоліком даного індексу є те, що він не оцінює якість цих комунікацій в кожному окремому випадку.

Узагальнення результатів експертних опитувань Світовий Банк виконує за п'ятьма напрямками, кожний з яких оцінюється від 0 до 1. Глобальний індикатор ефективності державної регуляторної політики розраховується як сума цих складових, де більшому значенню відповідає кращий результат. Розглянемо їх на прикладі України:

1. Оприлюднення перспективних планів регуляторної політики – 0,75 бали. Максимальний бал дорівнює 1, якщо плануванням діяльності займаються всі без винятку державні органи, які наділені регуляторними функціями, а також вони знаходяться у відкритому доступі. Поточна оцінка свідчить про те, що планування не носить масового характеру.

2. Проведення консультацій щодо запропонованих змін – 0,25 бали. В нашому випадку ці заходи обмежуються цільовою роз'яснювальною роботою органів виконавчої влади.

3. Оприлюднення результатів консультацій – 0 балів. Відсутність реальних консультацій, як таких, унеможливує проведення даного етапу.

4. Аналіз регуляторного впливу – 1 бал. Найвища оцінка означає проведення, оприлюднення та перевірку достовірності такого аналізу спеціальним регуляторним органом.

5. Прийняті регуляторні акти знаходяться у вільному доступі на державному веб-порталі – 1 бал.

В сукупності, за міжнародним рейтингом ефективності державної регуляторної політики, з точки зору забезпечення її відкритості та комунікацій з громадськістю, Україна набрала 3 бали з 5 можливих. Це посередній результат, на рівні низько розвинутих країн, таких як: Азербайджан, Бутан, Болівія та Ямайка. Аналогічний узагальнений результат показала й Латвія, де найбільшою проблемою стала відсутність перспективного планування у законотворчості.

Якщо ж проводити багатофакторний порівняльний аналіз, враховуючи кожний напрямок оцінки, то за критерієм мінімальної відстані, Україна знаходиться в одному кластері з такими спорідненими країнами, як: Об'єднані Арабські Емірати, Мадагаскар, Індо-

незія, Уганда та Албанія. Всі вони, за винятком ОАЕ, відрізняються низьким рівнем економічного розвитку.

Найвищу узагальнену оцінку у 5 балів отримали країни у складі ОЕСД: Австрія, Канада, Естонія, Японія, Південна Корея, Норвегія, Польща, Швейцарія, Великобританія та Сполучені Штати Америки. Об'єднання ОЕСД – це організація економічного співробітництва та розвитку високо розвинутих країн на принципах вільного ринку та демократії. До даної групи також увійшли Болгарія, Коста Ріка, Гонконг, Мексика та Тайвань.

На противагу ним, найгірша узагальнена оцінка регуляторної діяльності у 0 балів була притаманна країнам з різним соціально-економічним станом: Центральна Африканська Республіка, Гватемала, Гаїті, Лівія, Катар, Саудівська Аравія, Сирія та інші.

Як бачимо, існує певна статистична залежність між індексом GIRG та станом соціально-економічного розвитку, однак, її характер в деяких випадках не є чітко вираженим. Це зумовлено наступними причинами: значний лаг запізнення між змінами в моделі державної регуляторної політики та розвитком економіки; різні типи державного устрою, географічні та природні умови, національні та релігійні відмінності тощо. Проте, загальними рекомендаціями є максимізація GIRG.

Враховуючи вищесказане, основними проблемами в Україні, які потребують негайного вирішення, є:

- відсутність громадського обговорення регуляторних ініціатив влади. Це призводить, по-перше, до прийняття неефективних рішень в інтересах зацікавлених осіб, по-друге, до низької довіри суспільства;

- не всі органи державної влади, які наділені регуляторними функціями, здійснюють перспективне планування своєї діяльності.

Законодавчо ці питання є врегульованими [1]. Необхідно створювати дієві канали комунікації та популяризувати серед населення регіонів важливість їхнього внеску у розвиток місцевого самоврядування.

Що стосується агропромислового комплексу України, використовують методологію Світового банку EVA спрямовану на оцінку легкості ведення бізнесу в АПК

Узагальнений рейтинговий показник EVA розраховується на основі середньої арифметичної простої за 8 ключовими напрямками оцінки:

1. Постачання насіння *SS*.
2. Реєстрація добрив *RF*.
3. Забезпеченість АПК водою для сільськогосподарських цілей *SW*.
4. Реєстрація сільськогосподарської техніки *RM*.
5. Утримання худоби *SL*.
6. Захист та охорона рослин *PPH*.
7. Торгівля продовольчою продукцією *TF*.
8. Вільний доступ до фінансування.

У 2019 р. методику розрахунку узагальнюючого рейтингового показника EVA було змінено з метою кращої оцінки впливу регуляторної політики на діяльність агропромислових підприємств. Це унеможливило проведення аналізу цільових показників в динаміці. В той же час, ми маємо змогу провести міждержавні порівняння з метою з'ясування необхідних змін у регуляторному полі.

На рис. 1 наведені результати розрахунків складових ефективності регуляторної політики в АПК України, станом на початок 2020 р.

Найкращі позиції за результатами аналізу в Україні займає фітосанітарне законодавство, де *PPH* = 100,0 балів. Тобто, на формальному рівні виконавча влада забезпечила найбільш ліберальні правові механізми, що здатні полегшити здійснення господарської діяльності на підприємствах АПК. Також, високим рівнем ефективності відзначились регуляторні норми щодо реєстрації сільськогосподарської техніки, де *RM* = 80,7 балів. За всіма іншими напрямками оцінки Україна посідала усереднені позиції на рівні 65–70 балів. Це означає, що національне регуляторне поле має резерви до пом'якшення адміністративного тиску, спрощення та прискорення обов'язкових процедур й потребує удосконалення.

В результаті, ефективність державного управління в агропромисловому комплексі України за методологією Світового Банку, станом на початок 2020 р. оцінювалась *EVA* = 67,4 бали зі 100,0 можливих. Розмах варіації даного показника за іншими країнами світу складав від 16,4 до 93,7 балів. Найближче до України знаходились Вірменія, Казахстан та Чилі.

До числа найбільш ліберальних та відкритих для бізнесу країн, де результативний показник перевищував 90 балів, увійшли: Франція, Хорватія, Чеська

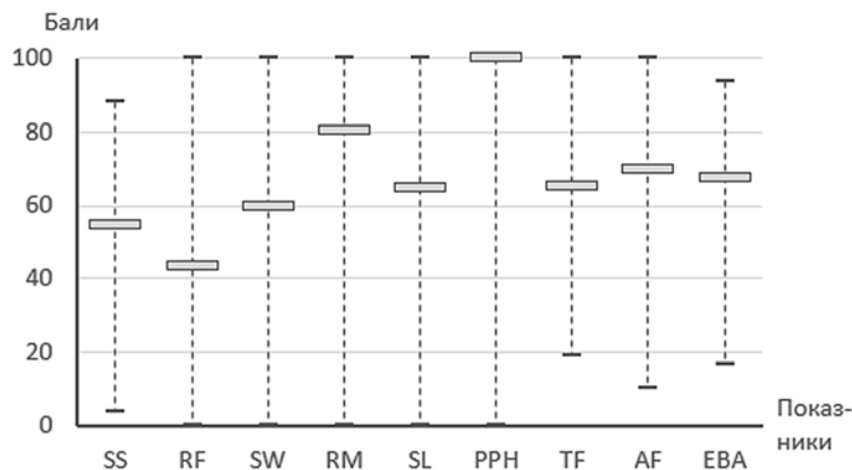


Рис. 1. Аналіз складових ефективності регуляторної політики в АПК за методологією Світового Банку

Республіка, Угорщина, Іспанія, Словацька Республіка та Нідерланди. Всі вони мають високо розвинуту ринкову економіку й містяться в Європі. В наступній десятці країн, за даним рейтингом, 8 також із Західної Європи. Зважаючи на те, що ЄС є стратегічним партнером України в сфері торгівельних відносин, вітчизняні підприємства агропромислового сектору економіки від самого початку знаходяться в умовах більш жорстких регуляторних обмежень, що негативним чином впливає на конкурентоспроможність їхньої продукції не лише на зовнішньому, але й на внутрішньому ринку. Тому, першочерговим завданням державного управління є дерегуляція правової бази з зазначеного напрямку діяльності.

З іншої сторони, до країн з найскладнішими умовами ведення бізнесу в АПК, де за оцінками Світового Банку *EBA* не перевищував 30 балів, належать: Ліберія, Гаїті, Камерун, Ірак, Того, Ангола, Сьєрра-Леоне, Судан, Нігер та Конго. Переважна більшість з них розташована в Африці й мають низький рівень економічного розвитку.

Висновок. За результатами проведеного дослідження можна зробити висновки щодо недоліків та першочергових заходів державної регуляторної політики як в цілому по Україні, так й в АПК. Було з'ясовано, що правові норми діючого законодавства [1] не завжди виконуються належним чином. Зокрема, відсутні реальні громадські обговорення регуляторних ініціатив влади, які заміщуються роз'яснювальною роботою й не мають довіри у суспільства. Також експерти відзначають, що практика перспективного планування до сих пір не є загальноприйнятою серед органів державної влади, які наділені регуляторними функціями.

Науковою новизною даної роботи є оцінка ефективності державної регуляторної політики в Україні та агропромислового комплексу на основі методології міждержавних рейтингових порівнянь, що на відміну від існуючих дозволяє визначати конкурентні позиції з точки зору легкості ведення бізнесу та на цій основі розробляти практичні рекомендації щодо удосконалення правого забезпечення регуляторної діяльності державними органами.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 01.07.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
2. Криленко В.І. Сучасні підходи до оцінки ефективності регуляторної політики / Бухгалтерський облік, аналіз та аудит: проблеми теорії, методології, організації : збірник наукових праць. Київ : ПП «Рута», 2014. № 1. С. 144–151.
3. Разумова Г. В. Підхід до оцінки регуляторної політики та її впливу на розвиток економіки. *Економічний простір*. 2019. № 142. С. 78–87.
4. Шибасва Н. В., Бабан Т. О. Показники ефективності регуляторної політики в аграрній сфері. *Проблеми економіки*. 2017. № 1. С. 146–154. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pekon_2017_1_21.
5. Łuczka, W., Shmygol, N., Varlamova, I., Smoluk-Sikorska, J., & Malinowski, M. (2021). Environmental Performance Index to Assess the Situation in Regions of Ukraine in Terms of their Competitiveness. *European Research Studies*, 24, 3–27.
6. The World Bank: Global Indicators of Regulatory Governance. URL: <https://rulemaking.worldbank.org/en/about-us>.
7. The World Bank: Enabling the Business of Agriculture. URL: <https://eba.worldbank.org/en/eba>.

REFERENCES

1. Law of Ukraine "On the principles of state regulatory policy in the field of economic activity" No. 1160-IV dated July 1, 2020. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
2. Krylenko V. I. (2014) Modern approaches to assessing the effectiveness of regulatory policy / Accounting, analysis and audit: problems of theory, methodology, organization: a collection of scientific papers. Kyiv: PP "Ruta". No. 1. P. 144–151.
3. Razumova G. V. (2019) Approach to assessment of regulatory policy and its impact on economic development. *Economic space*. No. 142. P. 78–87.
4. Shibaeva N. V., Baban T. O. (2017). Indicators of the effectiveness of regulatory policy in the agricultural sphere. *Problems of the economy*. No. 1. P. 146–154. Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pekon_2017_1_21.
5. Łuczka, W., Shmygol, N., Varlamova, I., Smoluk-Sikorska, J., & Malinowski, M. (2021). Environmental Performance Index to Assess the Situation in Regions of Ukraine in Terms of their Competitiveness. *European Research Studies*, 24, 3–27.
6. The World Bank: Global Indicators of Regulatory Governance. Available at: <https://rulemaking.worldbank.org/en/about-us>.
7. The World Bank: Enabling the Business of Agriculture. Available at: <https://eba.worldbank.org/en/eba>.