

Биконя С. Ф.,

кандидат економічних наук, доцент,
завідувач кафедри фундаментальних дисциплін
Української академії бізнесу та підприємництва

РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА ПІДПРИЄМНИЦТВА ТА ІНСТИТУЦІОНАЛЬНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ

В наш час держава виконує безліч внутрішніх і зовнішніх, основних і додаткових, постійних і тимчасових функцій – економічну, соціальну, екологічну, культурну, інформаційну тощо, які становлять єдність змісту, форм і методів здійснення державної влади в певній сфері діяльності. Сьогодні нагальною потребою є зміни форм і методів діяльності держави в економіці, що обумовлені суспільним розвитком. Потреби в таких змінах найбільш голосно заявляють про себе у кризові періоди, коли системи державного управління не можуть забезпечити ефективність регуляторного впливу на господарську діяльність в країні, не встигаючи адекватно реагувати на трансформацію соціально-економічних відносин.

Однією зі слабких сторін регуляторної діяльності української держави у сфері господарських відносин є еkleктичне поєднання, з одного боку, інститутів, форм та методів, які дісталися у спадок від радянської доби, і з другого – нових інститутів, що вже сформувалися у період становлення незалежності України. “Конфліктуючи” між собою, вони роблять управлінську систему внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою та важкодоступною.

Наслідком цього є гіпертрофовані функції і, відповідно, організаційні структури держави, пов’язані з регулюванням (реєстрацією, ліцензуванням, сертифікацією тощо) і контролем діяльності суб’єктів господарювання, що призводить до необґрунтованого зростання витрат на діяльність суб’єктів господарської діяльності, витісняє бізнес у тіньову сферу, створює середовище, несприятливе для вкладання інвестицій.

Система державного управління в Україні на всіх його рівнях може бути приведена у відповідність з об’єктивною економічною необхідністю лише шляхом суттєвих інституціональних змін у матеріальній і духовній сферах народного господарства та в результаті кардинальних перетворень його структури.

Проблемами державного регулювання економіки займаються багато вчених. Зрозуміло, що дослідження в даному напрямку більш активно проводяться в країнах з перехідною економікою, де гострою є потреба упорядкування втручання держави в господарську діяльність. На думку фахівців, кількість випадків, коли втручання держави є виправданим з позиції інтересів суспільства, є досить обмеженою. Серед досліджень зарубіжних науковців, на наш погляд, можна виділити праці російських авторів: В. Орешина, В. Федоровича, А. Никифорова, А. Шаститко¹⁻⁴. Аналогічні проблеми вивчали відомі українські вчені: В. Геєць, Б. Кваснюк, Т. Кравцова, К. Ляпіна, О. Рябченко, З. Варналій, С. Біла, Ю. Єхануров та ін.⁵⁻¹¹ Вони зазначають, що в основі успіху державного впливу на економіку лежить принцип балансу інтересів в країні, а також підкреслюють об’єктивну необхідність створення

управлінського механізму, де не було б місця суб'єктивізму та волюнтаризму, а існувала реальна можливість обмеження стихійних чинників розвитку, за порукою чого є цілеспрямована політика інституціональних перетворень.

Сьогодні середовище функціонування підприємництва далеко не повною мірою відповідає вимогам ринкової економіки і недостатньо сприяє його успішному розвитку. Проблемними залишаються такі питання, як: відсутність комплексної законодавчої основи державного управління підприємництвом і економікою, застарілі принципи управління, які характеризуються неефективними взаємовідносинами між підприємцями та органами державної влади. Варто звернути увагу на кілька груп проблем, що стримують формування розвитку бізнесу. Серед них переважають інституціональні чинники, що мають місце в суспільстві. До загальнополітичних чинників відносять: брак дійового механізму державної підтримки бізнесу, політичну нестабільність, лобіювання підприємницьких інтересів. До загальноекономічних – деформоване ціноутворення, інфляцію, помилки у приватизації, обмеженість внутрішнього попиту, низьку інвестиційну активність і швидкість обертання грошей, обтяжливе оподаткування, тінізацію економіки. До загальноправових – брак нормативно-правового забезпечення розвитку підприємництва та його суперечливість, наявність адміністративних бар'єрів. До організаційно-структурних – недостатню розвиненість ринкової інфраструктури, слабкість зв'язків з міжнародними економічними структурами, інертність організаційних структур, прояви монополізму і недоброросовісної конкуренції. До соціально-психологічних – філософію “утриманства”, інертність господарського мислення, брак досвіду управління та культури ринкових відносин. До функціональних – недосконалість системи обліку та статистичної звітності, брак повної та достовірної інформації про стан ринку, низький рівень послуг для підприємців тощо.

Наведений перелік проблем можна вважати повним, але в межах даної статті розглянемо державну регуляторну політику підприємницької діяльності як складову інституціональних перетворень у суспільстві та визначимо напрямки її удосконалення.

Якщо в умовах командно-адміністративної системи управлінські відносини будувалися на основі організаційної субординації, то в умовах ринку управління покликано створити режим партнерської взаємодії між різними суб'єктами, які піклуються про свої власні інтереси, однак при цьому має забезпечуватися розумний баланс між законними прагненнями до власної вигоди і цілями та потребами всього суспільства.

На жаль, до теперішнього часу в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, що перешкоджає проведенню соціально-економічних і політичних реформ.

З метою зменшення мимовільного впливу негативних чинників на регуляторні процеси в економіці, стримування, обмеження чи подолання у системі державного регулювання господарської діяльності хаотичного, тобто неврівноваженого, стану повинна вчасно розроблятися цілеспрямована, послідовна та передбачувана регуляторна політика держави. Її метою має бути запровадження нових методичних та практичних підходів до

оптимізації, послідовності та стабільності відносин держави із суб'єктами господарювання.

Політичний курс (політична стратегія) державного регулювання у сфері господарювання виступає найважливішим фактором узгодження діяльності суб'єктів регулювання – державних органів усіх рівнів та органів місцевого самоврядування, визначає конкретні об'єкти регулювання – суб'єктів господарської діяльності, актуалізує визначені функції системи державного регулювання й оптимальні “рамкові” умови їхньої реалізації, акцентує ті або інші взаємозв'язки чинної системи. Сформована центральними органами держави регуляторна політика є основою адміністративно-державного регулювання економіки у всіх його аспектах. Саме основою, орієнтиром, відправним пунктом, але не більше. Політика не підміняє зміст державного регулювання, а лише спрямовує його дії в русло задоволення життєво важливих суспільних потреб та інтересів.

Зважена, довгострокова і стабільна регуляторна політика необхідна для того, щоб забезпечити стійкість, стабільність суспільних відносин, пов'язаних з регуляторною діяльністю державних органів, дати можливість споживачам та суб'єктам господарювання орієнтуватися у складних умовах ринку. Головне завдання полягає в тому, щоб навчитися правильно застосовувати економічні, правові та адміністративні важелі, не завдаючи шкоди окремим учасникам економічного процесу. Це можливо за умови реалізації оптимального державного регулювання в економічній та соціальній сферах, забезпечення виконаності, чіткості та прозорості регуляторних актів, а також зниження витрат на їх виконання і для громадян, і для суб'єктів господарювання, і для держави.

Регуляторна політика держави є віддзеркаленням цілей державного регулювання господарської діяльності і засобів, за допомогою яких вони досягаються. Відбиваючи державну стратегію економічного розвитку суспільства в Україні, побудови соціальної, правової держави, регуляторна політика покликана не тільки конкретизувати визначені загальні цілі та завдання, втілюючись у певні юридичні акти, передбачаючи використання відповідних юридичних методів їх реалізації, а й сприяти демократичній трансформації українського суспільства у сфері господарювання за допомогою засобів і методів правового забезпечення та регулювання конкретних практичних заходів регуляторної діяльності державних органів в економіці країни.

Згідно з Указом Президента України “Про запровадження єдиної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності” від 22 січня 2000 р. №89/2000 забезпечення проведення такої політики у сфері підприємництва є одним із пріоритетів у діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення економічних реформ. Єдиним засобом здійснення регуляторної політики визнано впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності. Тобто зазначеним Указом були встановлені нові правила державного регулювання підприємництва, згідно з якими жодний регуляторний акт, що прямо чи опосередковано регулює підприємницьку діяльність, не зможе набрати чинності без попереднього й широкого

громадського обговорення та експертизи в Державному комітеті з питань регуляторної політики та підприємництва.

Інституціональні зміни в демократичній структурі українського суспільства, культурному прогресі його економічних і юридичних відносин, законодавчій діяльності тощо потребують, передусім, відокремлення процесу прийняття державних рішень від організаційно-технічної підготовки їх проектів і підвищення якості останнього.

Регуляторна політика – це складова загальної політики держави, головне завдання якої полягає в розробці та здійсненні необхідних заходів щодо оптимізації державного регулювання економічних відносин у сфері господарської діяльності. Це завдання регуляторної політики вирішується завдяки системі управлінських, організаційних, регулятивних, саморегулятивних заходів, дій, принципів і засад, спрямованих на забезпечення реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом.

Отже, регуляторну політику можна визначити як засіб впливу на державне регулювання підприємницької діяльності. Виникає питання: що розуміти під впливом, яка його мета, і які засоби впливу стосуються регуляторної політики?

Більш точними характеристиками процесу впливу на державне регулювання підприємництва є поняття “протидія”, “стримування”, “нейтралізація” та їм подібні. Вони відображають реальні можливості й цілі впливу держави на адміністративне втручання органів виконавчої влади в господарську діяльність підприємця. Адміністративне втручання повинно обмежуватися рамками, що відповідають даним конкретно-історичним економічним умовам, бути оптимальним, тобто зведеним до рівня, який дозволяють соціально-економічні й інші можливості суспільства.

Необхідно також відмежувати регуляторну політику від фактичної діяльності по державному регулюванню підприємницької діяльності. Ця діяльність здійснюється різними державними органами на основі регуляторної політики, вона відображає, характеризує регуляторну політику, але не формує її. Наприклад, регуляторна політика спрямовує діяльність органу виконавчої влади, що приймає регуляторний акт у сфері господарювання, але сама ця діяльність, багатогранна за змістом, включає організаційні, кадрові, процедурні, інформаційні, технічні й інші питання, які поняттям регуляторної політики не охоплюються. Так само законодавчий орган здійснює державне регулювання господарської діяльності за допомогою ухвалення законів.

Регуляторна політика виконує свою роль у процесі державного регулювання господарської діяльності. Вона впливає з поняття управління як основної функції державної політики. Управління передбачає постановку завдань, зазначення підстав і напрямків, розробку форм і способів діяльності, розміщення сил і засобів, подачу команд, забезпечення інформацією, контроль діяльності та її корегування. Ці складові елементи управління входять у регуляторну політику як її основні характеристики.

Таким чином, регуляторну політику можна визначити як “дороговказ” для органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямований на забезпечення ефективного впливу держави на економічні та соціальні

процеси, підвищення їх стабільності й розвитку відповідно до потреб суспільства, оптимізацію адміністративно-правового регулювання економічних відносин, яке підтримується відповідними заходами держави; спосіб суспільного врядування, що передбачає розробку і здійснення політичних програм розвитку підприємництва і економіки в цілому. Це є державним впливом на спеціально організоване державне регулювання господарської діяльності, що здійснюється на основі закону. Зміст регуляторної політики обумовлює завдання, напрямки і способи державного регулювання господарської діяльності, державне керівництво цією діяльністю, її контроль і корегування.

При розробці регуляторного акту важливо максимально використовувати закордонний і вітчизняний досвід, результати економічних, соціологічних та інших досліджень, статистичну інформацію, різного роду довідки, доповідні записки й інші матеріали. Варто уникати прийняття поспішних, непродуманих рішень.

Досвід іноземних країн, в яких проводилася регуляторна реформа, свідчить про складність і тривалість цих процесів. Регуляторні реформи розрізняються за масштабами та глибиною, до того ж їх результати багато в чому залежать від історичних умов, економічних і соціальних факторів, стратегії та методів дії урядів країн. Разом з тим аналіз особливостей регуляторних реформ в розвинених країнах світу доводить, що ключовими компонентами успішних заходів з вироблення ефективної регуляторної політики є:

1) удосконалення процесу та процедур розробки і прийняття регуляторних актів, зокрема: планування регуляторної діяльності державних органів; впровадження процедур оцінки впливу регулювання на споживачів, підприємців та бюджет держави на основі аналізу коштів і вигоди (очікуваного результату); залучення громадськості до вироблення політики;

2) побудова ефективного механізму секторального або галузевого перегляду існуючого законодавства і підготовка пропозицій щодо скасування або покращання регулювання; створення уповноваженого державного органу, який координує та контролює здійснення заходів щодо реалізації регуляторної політики в державі та наділення його реальною владою; обмеження державних органів щодо права на регулювання підприємницької діяльності.

Розглянемо особливості застосування регуляторної реформи в окремих країнах як складової необхідних інституціональних змін.

Створення нової процедури впровадження регулювань є одним з головних компонентів регуляторних реформ, що має привести до зміни культури системи державного регулювання економіки та побудови такої системи, яка б працювала на добробут громадян і забезпечувала ефективність регулювань. Таке розуміння знайшло своє відображення у запровадженому в 1978 р. у Канаді аналізі соціально-економічних наслідків, що застосовувався до основних регулювань у сфері охорони здоров'я, безпеки та довкілля. Тепер, згідно з вимогами регуляторної політики, регулюючі органи Канади при впровадженні нових нормативно-правових актів повинні довести, що:

а) існує проблема ризику для суспільства, втручання уряду є доцільним, а введення регулювання є найкращою альтернативою;

б) громадськість брала участь у консультаціях, розробці та внесенні змін до регулювань та регуляторних програм;

в) вигоди від регулювань перевищують їх вартість для громадян, влади та бізнесу;

г) здатність економіки накопичувати багатства та створювати робочі місця збільшується, нормативно-правовий акт не утворює додаткових регуляторних бар'єрів. Зокрема, регулюючі органи повинні показати, що інформаційні та адміністративні вимоги не перевищують мінімальної міри доцільності, та що ці вимоги не тягнуть за собою додаткових витрат для громадян, а також що вони враховують специфічні умови функціонування малого бізнесу і пропозиції стосовно зміни регуляторних вимог;

д) дотримано стандарти управління регуляторним процесом, запропоноване регулювання легітимне, існує механізм моніторингу за виконанням регулювання.

Побудова ефективної системи державного регулювання в США почалася із запровадження програми централізованого нагляду. Наказ Президента країни Д. Картера "Про вдосконалення державного регулювання" у 1977 р. встановив загальні принципи діяльності державних органів і передбачив регуляторний аналіз у тому разі, якщо регулювання матиме суттєвий вплив на економіку. Було створено групу нагляду за регуляторним аналізом, яка могла розглянути близько десяти найважливіших регулювань щорічно. У результаті адміністрація Д. Картера запровадила нагляд за регулюванням і необхідністю здійснення аналізу витрат та вигод тими, хто приймає регуляторне рішення. Крім того, було визначено, що одним із обов'язків Президента є перегляд ухвалених регуляторних рішень.

З ухваленням Президентом США Б. Клінтоном Указу "Про регуляторне планування та перегляд" від 30 вересня 1993 р. реформа почала базуватися не на ідеї заперечення всіх нормативно-правових актів, а на тому, що регуляторні рішення будуть корисними, якщо в їх основі лежить ґрунтовний аналіз та активна участь тих, кого стосується пропонований нормативний документ, тобто підприємців, споживачів і всіх, задіяних у моніторингу або контролі. Указ встановив, що вигоди від регулювання мусять перевищувати витрати і ухвалив кілька змін, одна з яких полягала в тому, щоб сконцентрувати увагу наглядової ради на найважливіших регулюваннях. Рада щорічно здійснювала нагляд майже за 2200 регулюваннями, хоча її апарат не перевищував 40 фахівців. Це дало змогу зосередити увагу на найважливіших ділянках регулювання. Окрім того, було встановлено 90-денний термін розгляду запропонованого регулювання та посилено відкритість і відповідальність процесу нагляду.

Регуляторна реформа у Великобританії почалася в 1984 р. зі створення урядовим рішенням Міждепартаментської інспекції з вивчення питань державного контролю над бізнесовим середовищем. У результаті роботи ця інспекція дійшла висновку, що виконання урядових вимог накладає значні додаткові витрати на бізнес, особливо на малі фірми. Наслідком цього стало відокремлення дій центральних органів щодо прийняття рішень по впровадженню регулювань підприємницької діяльності. Як правило, державна

установа оприлюднює велику кількість деталізованих, обов'язкових правил поведінки підприємців.

Запроваджуючи механізм ефективного державного регулювання економіки уряди країн, які проводили регуляторну реформу, ставили за мету шляхом інституціональних змін поліпшити якість регулювань і забезпечити їх реалізацію. Для цього було запроваджено інститут оцінки пропозицій нових регулювань.

Поряд з оцінкою впливу державного регулювання набуває актуальності безпосередня участь громадян у регуляторному процесі. Завдяки цьому самі громадяни та підприємці одержують можливість впливати на рішення органів влади, уряд гарантує "прозорість" своєї діяльності, відкритість інформації тощо.

За останні десятиліття світова спільнота накопичила значний досвід інституціональних перетворень системи господарської діяльності. Аналіз цього досвіду дає можливість зробити декілька висновків.

По-перше, хоча причини й умови початку інституціональних змін у сфері господарювання в багатьох країнах різні, у цілому обрана стратегія та основні напрямки збігаються.

По-друге, модернізація державного регулювання спрямована на підвищення ефективності та результативності регуляторної діяльності державних структур у сфері господарювання, посилення їхньої відповідальності за надання якісних адміністративно-регуляторних послуг суб'єктам господарювання.

По-третє, якщо в розвинутих країнах проводиться робота з удосконалення сформованої інституціональної системи державного регулювання економіки, то в Україні та інших колишніх соціалістичних країнах розгортається процес формування нових інститутів і механізмів управління економікою одночасно з глибокими економічними і політичними перетвореннями.

По-четверте, інтенсивно розробляється концепція "нового державного регулювання", заснована на заміні бюрократичної машини гнучкими автономними організаційними структурами, які несуть відповідальність перед суспільством і розвивають партнерські відносини з приватним сектором, громадянами і громадами.

По-п'яте, регуляторні реформи разом з адміністративними та інституціональними перетвореннями, що охопили більшість країн світу, є відображенням глобальної тенденції щодо переосмислення природи і ролі держави в житті сучасного суспільства.

Таким чином, незважаючи на те, що нерідко країни по-різному підходили до реформування відносин у сфері державного регулювання господарської діяльності, застосовували не схожі між собою методології, стикалися з різними проблемами та протиріччями, що виникали під час впровадження регуляторної політики, немає сумнівів, що в державі, яка декларує принципи демократії та спрямовує свої зусилля на досягнення економічного зростання, реформування інституціональної системи державного регулювання господарської діяльності є нагальною потребою.

Отже, на підставі проведеного дослідження можна констатувати, що за своєю суттю регуляторна реформа є комплексом узгоджених між собою

інституціональних заходів, спрямованих на підвищення ефективності державного регулювання господарських відносин шляхом науково обґрунтованого створення ефективно працюючої моделі регуляторної діяльності держави на базі застосування методів економічного аналізу для пошуку найбільш оптимального варіанта вирішення існуючих економічних проблем та широкого діалогу між державою та громадськістю.

Принципово важливою у проведенні регуляторної реформи в Україні є досягнута у суспільстві згода щодо моделі взаємовідносин між державою та суб'єктами господарювання, яка закріплена в новій Конституції. Це принцип правового порядку, відповідно до якого ніхто не може бути примушений робити те, що суперечить законодавству, а органи влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

Головним досягненням інституціональних перетворень сьогодні є створення позитивних прикладів залучення підприємницької громадськості до прийняття державних рішень. Українська підприємницька спільнота вже усвідомлює, для чого потрібна прозора влада і які результати це може дати для бізнес-клімату. Вона виступає сьогодні замовником реформ, зокрема регуляторної та адміністративної.

Незалежний моніторинг щодо дій Закону “Про засади державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності” виявив таку тенденцію: органи центральної та місцевої виконавчої влади вже протягом трьох років не виконують вимоги закону у повному обсязі. Під час розробки проектів регуляторних актів у 2004 р. тільки по 65 % з них розробники готували аналіз регуляторного впливу. Найбільше проблем виникає через необхідність оприлюднення планів регуляторної діяльності та проектів регуляторних актів разом з аналізом їх регуляторного впливу. Відсутність цього перешкоджає діалогу між бізнесом і представниками органів державної влади, надходженню достовірної інформації про можливу реакцію бізнес-середовища на заплановане регулювання.

З метою швидкого та ефективного впровадження регуляторного закону і створення інституціонального середовища необхідним є ухвалення нормативно-правових актів, потрібних для його дії; створення організаційних засад для реалізації закону регуляторними органами, опанування ними норм та процедур, що стосуються регуляторної діяльності, організація системи навчання фахівців, які мають готувати аналіз регуляторного впливу; спрямування громадських інституцій до включення у регуляторний процес; проведення цілеспрямованої просвітницької роботи і залучення для цього ЗМІ; фінансове забезпечення регуляторних функцій держави тощо.

¹ *Орешин В. П.* Государственное регулирование национальной экономики. – М.: Юрист, 1999. – 272 с.

² *Федорович В. А.* США: федеральная контрактная система и экономика. Механизм регулирования. – М.: Наука, 2002. – 926 с.

³ *Никифоров А.* Ценовое регулирование естественных монополий // Вопросы экономики. – 1998. – № 4. – С. 135.

⁴ *Шаститко А.* Механізм забезпечення соблюдения правил // Вопросы економики. – 2002. – № 1. – С. 24–42.

⁵ *Трансформація моделі економіки України /* За ред. В.М. Гейця. – К.: Логос, 1999. – 500 с.

⁶ *Держава та економічне зростання: концепція державного регулювання відтворювальних процесів в економіці України /* За ред. Б. Є. Кваснюка. – К.: Ін-т екон. прогноз., 2001. – 88 с.

⁷ *Кравцова Т. М.* Державна регуляторна політика в сфері господарської діяльності: організаційно-правові засади реалізації. – Харків: Вид-во НУВС, 2004. – 266 с.

⁸ *Регуляторна політика: нові можливості /* За ред. К. Ляпіної та ін. – К.: Ін-т конкурентного суспільства, 2004. – 170 с.

⁹ *Рябченко О. П.* Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / За ред. О. М. Бандурки. – Харків: УВС, 1999. – 215 с.

¹⁰ *Біла С.* Структурна політика в системі державного регулювання. – К.: Вид-во НАДУ, 2002. – 410 с.

¹¹ *Єхануров Ю.* Дозвільна система України потребує реформування // Пріоритети. – 2004. – № 12. – С. 2–4.