

УДК 338.22.01

А. В. Кудінова,

д. е. н., професор кафедри політичної економії, ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ, Україна

С. І. Кочук,

аспірант кафедри політичної економії, ДВНЗ "Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана", м. Київ, Україна

АЛЬТЕРНАТИВНІ СЦЕНАРІЇ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

A. Kudinova,

Doctor of Economic Sciences, Professor of the Department of Political Economy,
Kyiv National Economic University named after Vadim Hetman, Kyiv, Ukraine

S. Kochuk,

Post-graduate student of the Department of Political Economy,
Kyiv National Economic University named after Vadim Hetman, Kyiv, Ukraine

ALTERNATIVE SCENARIOS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE STATE REGULATORY POLICY

Статтю присвячено аналізу альтернативних сценаріїв розробки та реалізації державної політики, виділенню їх переваг та недоліків. На жаль, в Україні відсутня тривала історія системної і послідовної регуляторної політики зі своєю ідеологією та культурою. Державна політика у сфері регулювання була і залишається інструментом розв'язання бізнес-інтересів окремих олігархічних груп. Хоча світова практика доводить високий економічний та соціальний ефект тих регулятивних механізмів, які поєднують елементи державно-правового та приватно-правового регулювання. Оскільки Україна чітко визначила європейський вектор суспільно-економічного розвитку визначальним та пріоритетним, то це накладає певні вимоги та відповідальність і за реформування регуляторної політики. Запропоновані нами кроки у переформатуванні політики економічного регулювання не лише враховують цей аспект, але й випливають з результатів нашого дослідження — як в умовах децентралізації, але за наявності величезної кількості регуляторних бар'єрів для створення та розвитку бізнесу, непрогнозованості, нелогічності, і, нерідко, суперечності законодавчих змін, підвищити ефективність трансформації регуляторної політики.

The article is devoted to the analysis of alternative scenarios for the development and implementation of state policy, distinguishing their advantages and disadvantages. Unfortunately, Ukraine does not have a long history of systematic and consistent regulatory policy with its ideology and culture. The state policy in the field of regulation was and remains an instrument for resolving the business interests of individual oligarchic groups. Although global practice proves the high economic and social effect of those regulatory mechanisms that combine elements of state-legal and private-law regulation. Since Ukraine has clearly defined the European vector of socioeconomic development as a fundamental and top-priority, it imposes certain requirements and responsibilities on reforming the regulatory policy. The steps we are taking in reformatting of our policy of economic regulation are not only take this aspect into account, but also derive from the results of our research, as in the context of decentralization, but in the presence of a huge number of regulatory barriers for business creation and development, unpredictability, illogicality and, often, contradictory legislative changes, improve the efficiency of the transformation of regulatory policy.

Ключові слова: регуляторна політика, моделі розробки та реалізації регуляторної політики, трансформаційний період, концепція "Good Governance", децентралізація.

Key words: regulatory policy, models for the development and implementation of regulatory policy, transformation period, concept "Good Governance", decentralization.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ТА ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Дослідження теорій державного регулювання економіки, вивчення національних особливостей урядового адміністрування економіки, аналіз ключових параметрів регуляторної політики України в трансформаційний період переконливо доводять, що реалізація регуляторної економічної політики в цілому та децентралізації зокрема, в кожній країні має свої унікальні особливості і повинна ґрунтуватись на якісному аналізі пе-

редумов, факторів, рушійних сил, соціокультурних особливостей, які визначають або потенційно можуть впливати на реорганізацію адміністративних, соціальних, економічних, політичних систем.

У розвинутих країнах світу домінує концепція Good Governance, яка ґрунтується на певних стандартах державного управління, відповідального ставлення до державного управління та раціонального та відповідального ставлення до державних ресурсів. Принципи Good Governance охоплюють проблеми етичної поведінки, верховенства права, результативності та ефективності, транспарентності та розумного фінансового управління та звітності.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Основні основи економічної політики в цілому та регуляторної політики зокрема широко висвітлені в працях як зарубіжних, так і вітчизняних вчених. Характер та потужність економіко-політичного впливу держави на бізнес досліджуються в роботах класиків економічної теорії (М. Блауга [1], Дж.М. Кейнса [2], А. Пігу [3] та ін.) та сучасних вчених (А. Поручник [4], П. Круш [5], Т. Желяк [6] та ін.).

Проте забезпечення дотримання принципів Good Governance, реалізація альтернативи "від держави до суспільства та бізнесу" та розумної регуляторної політики, в тому числі конкурентної, проведення реформи державного управління, децентралізації і реформи державних фінансів, спрямованих на підвищення якості суспільних послуг і рівня контролю суспільства над державними коштами, висвітлені, на наш погляд, недостатньо, а широкий спектр задач передбачає наявність альтернативних сценаріїв в реалізації регуляторної політики.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Виокремлення та аналіз альтернативних сценаріїв реалізації регуляторної політики держави.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Основними пріоритетами реформування регуляторної політики в умовах децентралізації влади, визначаємо економічну децентралізацію; розвиток конкуренції на всіх рівнях — національному, регіональному, місцевому; реформування системи державних фінансів; запровадження системи електронного урядування; розвиток державно-приватного партнерства. В залежності від суб'єктів, що ініціюють зміни курсу економічної політики, розробку заходів і програм, виділимо наступні моделі розробки та реалізації державної політики.

Модель "зверху-вниз" (top down, ієрархічна, авторитарна) побудована на прийнятті рішень щодо модифікації економічної політики на вищих рівнях влади. Рішення не підлягають обговоренню під час доведення



Рис. 1. Модель розробки та реалізації державної політики "зверху - вниз"

до нижчих рівнів та конкретних органів регіонального та місцевого управління (рис. 1).

Основна загроза реалізації такої моделі — розростання бюрократії та адміністративних бар'єрів. І хоча популяризується ідея дерегуляції, безпосередньо процес дерегуляції перетворюється на скорочення чисельності регулюючих служб, кількісних показників їх активності за збереження вимог регулювання.

Модель "знизу-вгору" (down up) передбачає формування політики з нижчих структур державного управління, тобто рушійною силою оновлення економічної політики держави є регіональні та місцеві органи влади, які беруть безпосередню участь у розробці та впровадженні різних програм. Саме інтереси та рекомендації місцевої влади є основою для розробки цілісної державної політики у кожній сфері суспільного життя (рис. 2).

Представлена модель найчастіше реалізується в умовах політичних криз. Нерідко це вимушений крок центру з метою утримання влади: відкриття політичних можливостей на місцевому рівні дозволяє всім учасникам політичних та військових конфліктів брати участь у прийнятті рішень. Так, в Латинській Америці децентралізація є результатом політичних трансформацій після зміни авторитарних центральних режимів на уряди, що діють у відповідності з новими конституціями; в Африці децентралізація сприяла появі багатопартійних політичних систем та посилення влади місцевих структур; децентралізація в Ефіопії була викликана тиском регіональних та етнічних груп на центральний уряд з вимогами розширення прав та повноважень; у пострадянських країнах Східної Азії децентралізація була обумовлена необхідністю покращення надання послуг великим групам населення та визнанням обмежень центральної адміністрації, при цьому суспільство і не мало значимої альтернативної структури управ-

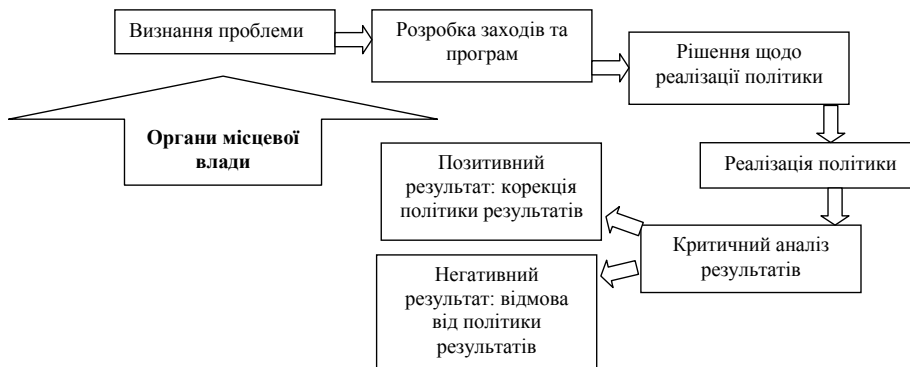


Рис. 2. Модель розробки та реалізації державної політики "знизу-вгору"

ління для надання державних послуг місцевих органів влади.

Проте ринкова економіка априорі не може бути і не повинна бути децентралізована повністю, оскільки це є прямою загрозою системоутворюючим зв'язкам, що об'єднують господарські ланки в єдину економічну систему. Конкурентна економіка має бути не просто високоорганізованою та контролюваною, але й цілеорієнтованою, такою, що має певні вектори спрямованого розвитку, що сприятиме мінімізації впливу турбулентного середовища та криз.

Модель "рівного доступу" ("рівної участі", ліберальна, демократична) передбачає, з одного боку, централізоване управління, з іншого — можливість участі у розробці державної політики місцевих органів, громадських організацій, окремих громадян. Така модель — модель активного стимулювання активності населення, громадських ініціатив тощо (рис. 3).

У цій моделі ("рівного доступу") змінюється і співвідношення впливу різних суб'єктів прийняття рішень щодо економічної політики.

Іноді така перспективна, на перший погляд, модель перетворюється з драйвера росту на його гальмо: політика та економіка свідомо стримують децентралізацію — політичні цілі підвищення політичної активності та участі на місцевому рівні можуть збігатись з економічними цілями кращих рішень про використання державних ресурсів та підвищеною готовністю платити менше за місцеві послуги.

Суспільний інтерес легко може перетворитися на вираз інтересів окремих груп, пов'язаних з отриманням індивідуальних/приватних вигід (галузевих, регіональних тощо). Ще Дж. Стиглер писав про те, що є попит на конкретні норми регулювання, і політики (законодавча влада) реагують на цей попит, приймаючи відповідні нормативні акти [7, с. 3—21]. В такому випадку регулювання легко перетворюється з інструменту забезпечення "абстрактних" суспільних інтересів на інструмент перерозподілу та реалізації конкретних інтересів окремих груп.

Крім того, інститут державного регулювання може захищати інтереси бюрократії. Ще В. Нисканен вказував на закономірності розширення повноважень, бюрократичних організацій в результаті асиметрії інформації між різними

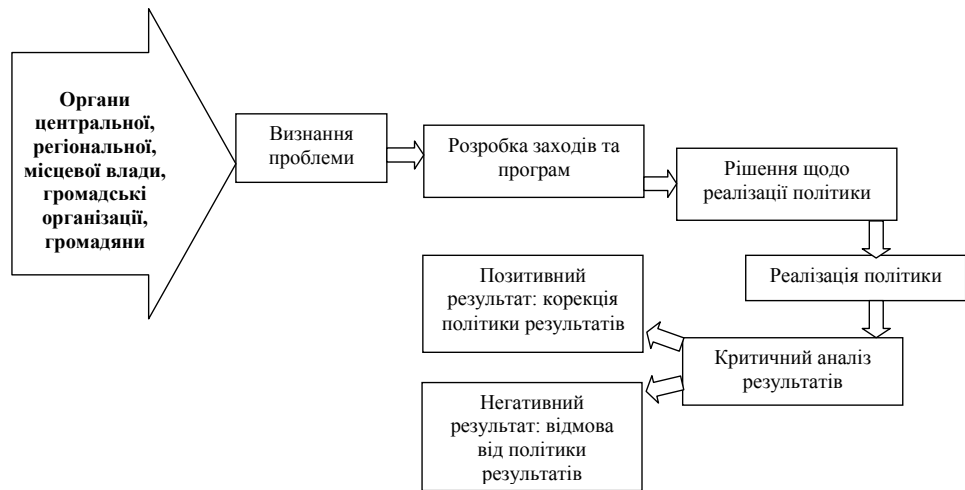


Рис. 3. Модель розробки та реалізації державної політики "рівного доступу"

суб'єктами економічної взаємодії, між законодавчою та виконавчою владою, між бізнесом та владою тощо [8, с. 617—643].

Змішана модель поєднує в собі всі принципи попередніх моделей ("зверху-вниз", "знизу-вгору", "рівного доступу"), оскільки ґрунтується на ідеї захисту національних інтересів та активної підтримки політики економічної ефективності через забезпечення економічної безпеки, економічного суверенітету, економічного націоналізму/сепаратизму. Застосування того чи іншого підходу залежить від багатьох факторів — політичних, економічних, ієрархічних, соціокультурних, стратегічних, тактичних тощо (рис. 4).

Центральний уряд не може передати повноваження у наданні державних суспільних послуг, міжнародної політики, грошово-кредитної політики, економічного регулювання, координації податково-бюджетної політики, регіональної політики, збереження внутрішнього ринку. Світова практика довела ефективність місцевих органів у наданні освітніх послуг, охороні здоров'я, соціальному страхуванні, нагляді за місцевими органами влади.

На наш погляд, дана модель є найбільш ефективною з точки зору адекватності та оптимальності прий-

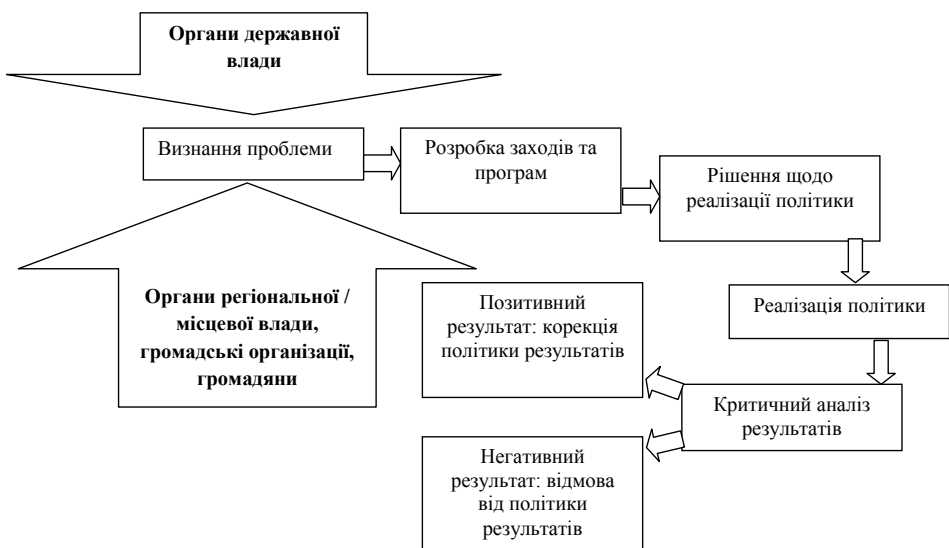


Рис. 4. Змішана модель розробки та реалізації державної політики

няття рішень щодо реалізації економічної політики, оскільки вона уможливує знаходження балансу державних та суспільних, державних та місцевих, державних та приватних інтересів.

Державна регуляторна політика спрямована на: (1) забезпечення дотримання органами виконавчої влади вимог законодавства про державну регуляторну політику на етапах підготовки та прийняття регуляторних актів; (2) усунення виявлених порушень; (3) відстеження результативності дії прийнятих регуляторних актів; (4) усунення надмірного/неефективного регулювання господарської діяльності, через:

— експертизу спірних регуляторних актів на відповідність принципам регуляторної політики;

— перегляд регуляторних актів та прийняття за його результатами рішень про необхідність скасування або внесення змін до відповідних регуляторних актів.

В умовах сучасної економіки в цілому, і транзитивної зокрема, ефективність державної політики проявляється передусім крізь її здатність виражати та реалізовувати суспільні потреби, оптимально (для конкретного часового проміжку та етапу суспільно-історичного розвитку), поєднувати суспільні та приватні інтереси. Відповідно, регуляторна політика має чітко відповідати на питання:

1. Які саме господарські відносини слід регламентувати/регулювати.

2. Методологія політики регулювання — яким чином реалізується принцип відповідності конкретних заходів зазначеним цілям та пріоритетам, як забезпечується системна узгодженість та несуперечність законодавчих актів, як підвищується якість регуляторних заходів.

3. Як оцінюється результативність регуляторної політики (методологія, критерії, індикатори, показники).

Розбудова в Україні змішаної моделі розробки та реалізації економічної політики передбачає перш за все децентралізацію влади як передачу повноважень та відповідальності за певний набір функцій, які традиційно покладались на державу, іншим структурам (приватному сектору, громадським організаціям, квазінезалежним державним організаціям тощо). Для ефективної децентралізації необхідна додаткова адаптація інституціональних механізмів для міждержавної координації, планування, складання бюджету, фінансової звітності тощо. Подібна координація має охоплювати конкретні правила, періодичні огляди міждержавних угод, обмежень, але прозорий та зрозумілий центральний контроль.

Мова йде про комплексну систему дій щодо економічної, політичної, адміністративної, фінансової, фіскальної, ринкової децентралізації. Комплексність у цьому випадку ми розглядаємо не лише як фактор ефективності процесів децентралізації, але і як інструмент координації між різними видами децентралізації, як "нитку", на яку нанизуються всі економічні трансформації, пов'язані з процесами децентралізації влади.

Нині Україною визначено п'ять пріоритетів у реформі децентралізації [9]: завершення процесу об'єднання територіальних громад, який має бути інклюзивним та здійснюватися за допомогою діалогу; розробка регіональної моделі децентралізації з визначенням оптимальної моделі ефективної влади на місцях; спільна робота лідерів в секторальних реформах для забезпечення якості освіти, охорони здоров'я, інфраструктури,

культурного середовища; місцевий економічний розвиток; включеність громадян у прийняття рішень.

На жаль, державна регуляторна політика в Україні характеризується певною безсистемністю, формальним характером планування і проведення органами виконавчої влади власної регуляторної діяльності; суперечністю термінологічних визначень, процедур підготовки регуляторних актів, механізмів виконання та розв'язання суперечностей; інституціональною неспроможністю уповноважених органів в частині реалізації регуляторної політики та дерегуляції.

За таких умов економічна політика та стратегія децентралізації можуть розвиватись по двох альтернативних напрямках:

— децентралізація за принципом "від держави до держави";

— децентралізація за принципом "від держави до громади та бізнесу".

Децентралізація за принципом "від держави до держави" виходить з того, що державна влада та вплив мають пріоритет над економічною/соціальною доцільністю. Оскільки мова йде про ринкову, а не адміністративно-командну економіку, то регуляторна політика набуває гібридних форм. Держава обирає не галузі та ринки, а конкретні компанії, які активно підтримуються державою. Фактично держава перетворюється на захисника інтересів конкретних великих компаній, державних корпорацій. Держава розглядає свою роль як системне та обгрунтоване втручання в економіку. Обгрунтуванням є принцип "все заради державних інтересів".

Це, скоріше, консервативна модель розвитку, яка передбачає розширення державних витрат та збереження контролю держави. Цей підхід, з точки зору теоретичного підґрунтя, розглядає кейнсіанську концепцію, яка негативно оцінює підвищення ставки центрального банку, як фактору, що знижує інвестиційний розвиток реального сектору економіки внаслідок зростання вартості кредитування.

Ідеологія альтернативи "від держави до держави" — ефективне поєднання індустріальних та національних інтересів країни, що ґрунтується на принципах державно-приватного партнерства з широким залученням державних, суспільних інститутів та бізнес-структур з визначенням пріоритетів досліджень, розвитку, розробок, з врахуванням часових та фінансових можливостей для досягнення стратегічно важливих цілей державного значення з високою соціальною значимістю при реалізації в різних секторах економіки перспективних державних програм.

Децентралізація за принципом "від держави до громади та бізнесу" передбачає пріоритет економічної/соціальної доцільності над державним втручанням, недопущенням прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність господарюючих суб'єктів, мінімізація перешкод для розвитку підприємництва, особливо, малого та середнього. Держава розглядає свою роль як системне та обгрунтоване втручання в економіку. Обгрунтуванням є принцип "все заради розвитку, прогресу, виробництва".

Це, скоріше, ліберальна модель розвитку, що захищає ідеї обмеження державних витрат, в ідеалі повну відсутність будь-яких обмежень та бар'єрів, підвищення ставки центрального банку для обмеження.

Держава, за умов реалізації даного вектору децентралізації використовує переважно економічні методи регулювання економіки, наголошуючи, що фінансова допомога регіонам — це не дохід, а наявність свободи вибору у суб'єктів господарювання є найкращим методом економічного стимулювання. Держава використовує стимули для створення передумов для прийняття суб'єктами господарювання того рішення, яке збігається з інтересами країни, тобто держава використовує стимули як інструменти переконання та заохочення.

Крім того, така модель розвитку передбачає прийняття та активне використання посилення взаємозалежності країн в умовах глобальної економіки, посилення інтеграції у створенні політичних та економічних блоків країн. Саме тому такі країни обирають собі у якості партнерів економічно більш розвинуті країни. Взагалі вибір країни-партнера за принципом порівняння економічної розвиненості визначається вибором між реалізацією переваг або скороченням відставання як за рівнем соціально-економічного розвитку країни, так і за розвитком окремих секторів економіки. Менш розвинені країни в результаті такого партнерства "підтягуються" до країн-лідерів та скорочують своє відставання. Для такої країни, незважаючи на реалізацію партнерства, є загроза недосягнення поставленої мети — вихідний розрив не скорочується, або навіть збільшується, що доводить безперспективність такого партнерства.

ВИСНОВКИ

Україна визнала сталий розвиток пріоритетною ціллю найближчих десятиліть. Такий розвиток передбачає не лише подолання дисбалансів в економічній, соціальній, екологічній сферах, трансформацію економічної діяльності, перехід на засади "зеленої економіки", повну зайнятість населення, високий рівень науки, освіти та охорони здоров'я тощо.

Ми вважаємо, що саме друга альтернатива політики децентралізації "від держави до суспільства та бізнесу" у повній мірі забезпечить досягнення поставлених цілей, оскільки вивчення теорії державної регуляторної економічної політики, аналіз регуляторної політики в Україні та світі, вивчення глобальних трендів трансформації економічної політики доводять, що конкурентні переваги (ресурсні, технологічні, географічні, соціокультурні) та особливості соціально-економічного розвитку України найбільше відповідають європейській моделі економічної політики в цілому. Впровадження засад економічної регуляторної політики має реалізовуватись в умовах оновлення культури регуляторної політики, що проявлятиметься у гнучкості та використанні підходів, орієнтованих на результат, використанні досвіду економічно розвинених країн, ґрунтовному огляді нормативно-правової бази, щоб визначити можливі шляхи спрощення регулятивних процедур в обраних галузях економіки, скасуванні зайвих і застарілих нормативно-правових актів, що спричиняють правову плутанину та накладають надмірний тягар на бізнес. Отже, переформатування функцій держави в умовах децентралізації влади ми вбачаємо у дотриманні європейського вектору суспільного розвитку в цілому та альтернативи політики дерегуляції "від держави до суспільства та бізнесу" зокрема.

Література:

1. Блауг М. Маршаллианская экономическая теория. Экономическая мысль в ретроспективе / М. Блауг. — М.: Дело, 1994. — 627 с.
2. Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег. Избранные произведения / Дж.М. Кейнс. — М.: Экономика, 1993. — 157 с.
3. Пигу А. Экономическая теория благосостояния. / А. Пигу; в 2-х томах [Пер. с англ.]; Т. 1. — М.: Прогресс, 1985. — 512 с.
4. Антициклічне регулювання ринкової економіки: глобалізаційна перспектива: монограф. / Д.Г. Лук'яненко, А.М. Поручник, Я.М. Столярчук [та ін.]; за заг. ред. Д.Г. Лук'яненка та А.М. Поручника. — К.: КНЕУ, 2010. — 334 с.
5. Регулювання економіки: теоретичні та прикладні аспекти: монограф. / П.В. Круш, І.А. Максименко; за заг. ред. П.В. Круш. — К.: НТУУ "КПІ", 2013. — 424 с.
6. Управління довгостроковим розвитком національної економіки: методологічні та прикладні аспекти: монограф. / Т.Л. Желюк. — Т.: ТНЕУ, 2015. — 511 с.
7. Stigler G. The Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics. — 1971. Spring. — Vol. 2. — № 1. — P. 3—21
8. Niskanen W. Bureacrats and Politicians // Journal of Law and Economics. — 1975. — December. — P. 617—643.
9. <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/viznacheno-pyat-prioritetiv-decentralizaciyi/>

References:

1. Blauh, M. (1994), Marshallyanskaia ekonomycheskaia teoriya. Ekonomycheskaia mysl' v retrospektyve [Marshallian economic theory. Economic thought in retrospect], Delo, Moscow, Russia.
2. Kejns, Dzh.M. (1993), Obschaia teoriya zaniatosty, protsenta y deneh. Yzbrannyye proyzvedenyia [The general theory of employment, interest and money. Selected Works], Ekonomyka, Moscow, Russia.
3. Pyhu, A. (1985), Ekonomycheskaia teoriya blahosostoianiya [Economic welfare theory], vol. 1, Prohress, Moscow, Russia.
4. Luk'ianenko, D.H. Poruchnyk, A.M. and Stoliarchuk, Ya.M. (2010), Antytsyklichne rehulivannia rynkovoi ekonomiky: hlobalizatsijna perspektyva [Anti-cyclical regulation of a market economy: a globalization perspective], KNEU, Kyiv, Ukraine.
5. Krush, I.A. and Maksymenko, P.V. (2013), Rehulivannia ekonomiky: teoretychni ta prykladni aspekty [Economic regulation: theoretical and applied aspects], NTUU "KPI", Kyiv, Ukraine.
6. Zheliuk, T.L. (2015), Upravlinnia dovhostrokovym rozvytkom natsional'noi ekonomiky: metodolohichni ta prykladni aspekty [Management of the long-term development of the national economy: methodological and applied aspects], TNEU, Ternopil, Ukraine.
7. Stigler, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation", Bell Journal of Economics, vol. 2, no. 1, pp. 3—21.
8. Niskanen, W. (1975), "Bureacrats and Politicians", Journal of Law and Economics, vol. 12, pp. 617—643.
9. Uriadovyy kur'ier (2018), "Five priorities for decentralization have been identified", available at: <https://ukurier.gov.ua/uk/articles/viznacheno-pyat-prioritetiv-decentralizaciyi/> (Accessed 10 June 2018).

Стаття надійшла до редакції 13.06.2018 р.