

УДК 340.134:346.1

СТРАТЕГІЯ ЯК ОСНОВА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

В. Малига

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, 79000, Львів, Україна
e-mail: triadam@rambler.ru*

Проаналізовано сучасний стан реалізації державної регуляторної політики, на підставі чого обґрунтовано ключову роль стратегії у формуванні якісного законодавства, яке відповідає вимогам правової держави. Сформульовано зміст стратегії реалізації ДРП. Розкрито основні вимоги до оціночної діяльності щодо стратегічного розвитку ДРП. Встановлено співвідношення стратегії ДРП з загальною економічною стратегією.

Ключові слова: стратегія, тактика, державна економічна політика, регуляторний вплив, оціночна діяльність, стратегічні напрями ДРП.

Реалізація державної регуляторної політики (далі – ДРП) не може виглядати як спонтанний, незапланований процес. Він зумовлений багатьма чинниками, які серйозно впливають на кінцевий результат.

Реалізація як процес втілення в життя засад ДРП потребує уважного ставлення до тих способів, методів та форм, основних понять, які визначають, як саме і у якому напрямі виконуватиметься ДРП.

Надзвичайно важливе наукове завдання формування державної економічної політики безпосередньо пов'язане з проблемою належного створення чіткої та зрозумілої стратегії реалізації ДРП. У цьому випадку стратегія покликана слугувати певним орієнтиром як для самої держави та її уповноважених органів, так і для суб'єктів господарювання, фізичних осіб та їхніх об'єднань.

Науковці багато уваги приділяють державній економічній політиці в цілому та ДРП зокрема.

Економіст О. Б. Осінська зробила акцент на ефективності державного регуляторного механізму формування ринкової соціально-орієнтованої економіки [6], а В. М. Титич розглянув державно-правові форми впливу на економічні відносини [7].

Важливо згадати дисертаційне дослідження Т. М. Кравцової [4], яке присвячене адміністративно-правовим аспектам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Крім того, авторка неодноразово зверталася до різних проблем реалізації ДРП, що здатні суттєво вплинути на швидкість та дієвість зазначеного процесу [5].

Формування стратегії є частиною більш загальної проблеми реалізації ДРП. Цей складний та багатоаспектний процес безнадійно затягується через відсутність стратегічних цілей та конкретних форм і засобів їхнього досягнення.

Метою нашого дослідження є конкретизація змісту стратегії, спрямованої на ефективну та належну реалізацію ДРП. Для досягнення зазначеної мети важливо вирішити такі завдання:

- 1) встановити зміст стратегії для ефективної реалізації ДРП;
- 2) виявити головні вимоги до оціночної діяльності щодо стратегічного розвитку ДРП;
- 3) оцінити темпоральну дію стратегії реалізації ДРП;

4) встановити співвідношення стратегії ДРП з загальною економічною стратегією;

5) вказати основні стратегічні напрями ДРП.

«Стратегія – це визначення генерального шляху (напрям, курсу) руху до довгострокової мети. Тактика – це спосіб руху генеральним шляхом до мети, тобто форма реалізації стратегії» [1].

Стратегія, таким чином, становить частину змісту ДРП, формуючи її найважливіші складові елементи. Важливо також зважати на таку закономірність: наявність чіткої та зрозумілої стратегії державної політики прямо впливає на швидкість та повноту її реалізації. Взагалі, «зміст та сутність політики полягає у виявленні, формуванні, розробці, встановленні стратегії діяльності, встановленні основних пріоритетів, співвідношенні цілей та можливостей, координації та узгодженні інтересів та цілей» [2].

Стратегія формує план на майбутнє з урахуванням найважливіших орієнтирів процесу, якими є:

1) мета політики (ДРП);

2) пріоритети ДРП, тобто першочергові завдання, на реалізацію яких має бути спрямована ДРП;

3) принципи ДРП;

4) оцінка можливостей реалізації ДРП.

Пріоритетами ДРП вважаємо ті її напрями, які суттєво впливають на тактику реалізації ДРП. Зокрема, до цієї системи зараховуємо створення та прийняття регуляторних актів (далі РА), відстеження їхньої результативності та їхній перегляд. Крім того, важливими напрямками є максимальне врахування громадської думки щодо конкретних регуляторних актів та звітування регуляторних органів щодо здійснення ДРП.

Зазначимо, що встановлення та досягнення цих пріоритетів неможливе без адекватної та належної оцінки можливостей реалізації ДРП. Закон встановлює основні вимоги до такої оціночної діяльності. Серед них: об'єктивність, економічна обґрунтованість, відповідність ринковим вимогам, залучення експертів до певних оціночних дій, мінімізація витрат держави на врегулювання господарських відносин.

Оцінка застосовується щодо:

– ризиків (зокрема, впливу зовнішніх чинників на дію РА);

– можливостей (зокрема, впровадження та виконання вимог РА) щодо витрат або вигод;

– витрат або вигод, які виникатимуть у майбутньому внаслідок дії РА;

– зауважень та пропозицій (зокрема, від фізичних та юридичних осіб, їхніх об'єднань);

– сталого досягання РА цілей, задекларованих у разі його прийняття;

– кількісних та якісних показників результативності РА;

– необхідності залишення РА без змін;

– виявлених порушень принципів ДРП.

Як бачимо, така різноплановість оцінювання вимагає і певної диференціації підходів до нього. Зокрема, оцінити ризики та кількісні й якісні показники результативності РА можна з використанням однакових прийомів (порівняння певних економічних та статистичних показників, звернення до експертів). Для оцінювання можливостей, а також витрат або вигод, які виникатимуть у майбутньому, потрібні зовсім інші підходи, оскільки йдеться про те, чого насправді ще не існує.

Особливий інтерес становить оцінювання виявлених порушень принципів ДРП. Важливо не просто констатувати факт наявності таких порушень, а встановити ступінь їхнього впливу на ефективну реалізацію конкретного РА, оскільки можуть бути порушення, які неможливо подолати без скасування всього РА. З іншого боку, належна оцінка може привести до висновку про необхідність всього лише внесення до РА відповідних змін та доповнень. Правильна (адекватна) оцінка покликана позитивно впливати на швидкість та чіткість реалізації ДРП.

Стратегія характеризується спрямованістю на вирішення глобальних економічних завдань, саме тому вона не прив'язана до конкретних проміжків часу (років, місяців, днів). Прикладом може слугувати Стратегія національної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 12.02.2007 р. [9]. Хоча певні стратегії все ж розраховано на конкретний період. Такими є Стратегія державної кадрової політики на 2012-2020 рр. [8] або Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. [10]. Стратегія має бути підтримана певними теоретичними засадами, серед яких, зокрема, основні цілі та принципи ДРП. Саме вони формують стратегічний план розвитку економічної системи країни.

Стратегія ДРП відображає її обґрунтованість та відтворює особливості її реалізації, але при цьому вона є лише частиною загальної економічної стратегії, передбаченої ст. 9 ГКУ, яка розглядається як обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення масштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія охоплює визначення пріоритетних цілей економіки, засобів та способів їхньої реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних тенденцій і процесів, що відбувається в національному та світовому господарстві, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання.

Своєю чергою, відсутність єдиної економічної стратегії на загальнодержавному рівні негативно впливає на належну реалізацію ДРП. Єдність вищезазначеної державної економічної стратегії забезпечується насамперед охопленням усіх сфер економіки, координацією найважливіших економічних процесів, які мають глобальний вплив. ГКУ засвідчує таку якість державної економічної стратегії, як єдність та диференціація одночасно. Диференціація зумовлена тим, що стратегія фактично має «клаптевий» характер, бо складається з нормативних актів різного рівня та юридичної сили. До того ж, такі акти приймаються не одночасно, а іноді і з великими перервами. Тому заходи, запропоновані у вищезазначеній стратегії, не завжди логічні.

Іншаков О. В. акцентує увагу на особливому характері стратегії державної політики. Стратегія селективна і конкурентна, вона не синхронізує процесу керування в галузях та регіонах [3].

Селективність стратегії ДРП виявляється в тому, що вона є своєрідним «фільтром» щодо засобів та способів, якими здійснюється державна політика. Наприклад, з погляду кадрової політики важливим є впровадження системи наставництва або реорганізація кадрових служб у служби персоналу. Такі заходи навряд чи підходять для ДРП, оскільки можуть впливати на результати господарської діяльності лише вельми опосередковано. Заразом формування конкретного змісту державної політики має вирішальне значення для належної її реалізації.

Правильно спланована та обґрунтована стратегія дає змогу сформувати головні напрями реалізації ДРП.

На сьогодні немає такого документа, як стратегія ДРП, хоча існують певні спроби вказати на основні стратегічні підходи до ДРП. Наявність чіткої стратегії забезпечує стале досягання поставленої мети державної політики, яка чинить належний регуляторний вплив на господарські відносини.

Стратегічними напрямами ДРП можна вважати:

- виявлення господарських (і адміністративних) правовідносин, які потребують державного регулювання;
- належне обґрунтування необхідності втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання;
- усунення перешкод для розвитку господарської діяльності (або мінімізація втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання);
- прийняття економічно обґрунтованих та ефективних регуляторних актів;
- контроль результативності регуляторних актів;
- перевірка відповідності регуляторних актів принципам ДРП;
- створення єдиної логічно взаємопов'язаної системи регуляторних актів.

Перший стратегічний напрям розвитку ДРП, який склався історично, це так звана «дерегуляція» підприємницької діяльності, яка була покликана зменшити кількість заборон та обмежень, встановлених щодо господарської діяльності.

Держава усвідомила, що занадто щільне державне регулювання економічних процесів фактично знищує підприємницьку ініціативу, ставлячи саме існування суб'єктів у пряму залежність від виконання усіх приписів нормативно-правових актів. Дерегуляція передбачала переведення акцентів з тотального державного регулювання на ринкове саморегулювання. Вважалося, що ринкові механізми самостійно врегулюють абсолютну більшість господарських правовідносин, тому «втручання» держави треба звести до мінімуму. Натомість занадто «широка» свобода діяльності для суб'єктів господарювання (далі СГ) призвела до зловживання з боку деяких з них, зокрема щодо повернення податку на додану вартість.

Сам термін «дерегуляція» свідчить про радикальне спрямування цього процесу на позбавлення від державного регулювання. Дерегуляція означає обмеження втручання суб'єктів владних повноважень у діяльність СГ та підвищення відповідальності посадових осіб державних органів за прийняття неправомірних рішень щодо СГ.

Саме тому одним з найважливіших критеріїв належної реалізації дерегуляції вважають зменшення вартості витрат на виконання обов'язкових державних регуляцій (зокрема, щодо відкриття та закриття бізнесу).

Другим за часом виникнення можна вважати «пошук меж та форм державного регулювання». Це складний процес, який характеризується наявністю великої кількості думок та поглядів щодо встановлення потрібних меж та форм. Фактично йдеться про «вічне» питання, однозначної відповіді на яке немає. Потрібно зважати і на прямий та безпосередній зв'язок між поняттями «межа» та «форма». Справа в тому, що чітке та однозначне встановлення меж втручання державних органів у сферу господарювання означає фактичну відмову від тих форм, які не вписуються у встановлені законом «кордони» державного регулювання. Форми окреслюють, як саме держава має змогу вплинути на СГ з метою координації зусиль для досягнення найвищого економічного (а можливо, і соціального) ефекту.

Третій стратегічний напрям – «вдосконалення правового регулювання господарських відносин», тобто спрямованість державної політики на кінцевий результат. Хоча в цілому звучить дещо невизначено, оскільки «вдосконалення» є поняття оціночне. До того ж вдосконалення – процес, безмежний у часі, оскільки правове регулювання господарських відносин завжди матиме певні недоліки, прогалини

або колізії, що потребуватимуть термінового втручання. Але важливо акцентувати увагу на необхідності перспективного підходу до регулювання господарських правовідносин з погляду стратегічного розвитку ДРП.

Відповідно до вищезазначеного, стратегія – поняття комплексне, оскільки передбачає сукупність основних цілей, принципів, напрямів, пріоритетів, завдань та механізмів реалізації певного виду державної політики. Фактично стратегія є одним з різновидів планування, спрямованим на комплексний підхід до оцінки стану тих відносин, які регулюються, та розробки чітких і зрозумілих перспектив їхнього розвитку (очікуваних результатів її реалізації).

Зазвичай стратегія передбачає поділ на певні етапи (або стадії), оскільки це дає змогу конкретизувати послідовність дій, які треба виконати для досягнення поставленої мети. Стратегія повинна ґрунтуватися на глибоких наукових дослідженнях та певних фактичних даних, тобто вона не може бути безпідставною. Однак стратегія не є монолітною та незмінною, вона має активно реагувати на зміни у політичній та економічній сферах.

Зокрема, стратегія державної молодіжної політики передбачає три етапи, розбиті за часовими періодами. Кожен етап характеризується наявністю конкретних завдань, що потребують реалізації саме у вказаний період. Наприклад, на першому етапі важливо розробити та затвердити регіональні програми реалізації державної молодіжної політики, а на останньому – передати функції з реалізації вищезгаданої політики громадським об'єднанням, що представляють інтереси молоді.

Так само і ДРП потребує певного стратегічного планування шляхом поділу на етапи, послідовне виконання яких призведе до належного регуляторного впливу на СГ та інших зацікавлених суб'єктів. Етапи в цьому випадку є важливими орієнтирами, які повинні враховувати (та керуватися ними) конкретні регуляторні органи.

Вирішальне значення для реалізації ДРП має якомога точніше та чіткіше викладення кожного з вищезазначених етапів.

Стосовно ДРП етапи стратегії могли б виглядати так:

I етап – встановлення конкретних стратегічних цілей реалізації ДРП.

II етап – аналіз сфери господарювання в цілому (з акцентом на потенційних можливостях впливу РА на неї).

III етап – обґрунтований вибір стратегії (конкретних стратегічних напрямів).

IV етап – чітке виконання стратегії.

V етап – достовірна оцінка і належний контроль виконання стратегії.

Враховуючи вищезазначене, першочерговим завданням є формування чіткої та зрозумілої стратегії реалізації ДРП, оскільки стратегія формує план на майбутнє з урахуванням найважливіших орієнтирів процесу. Зміст стратегії ДРП охоплює: мету політики (ДРП); пріоритети ДРП, тобто першорядні завдання, на реалізацію яких має бути спрямована ДРП; принципи ДРП; оцінку можливостей реалізації ДРП.

Досягнення стратегічних цілей ДРП можливе лише з урахуванням належної оціночної діяльності щодо ризиків, витрат або вигод, можливостей, кількісних та якісних показників результативності РА і т. д. Основними вимогами до такої оціночної діяльності є: об'єктивність, економічна обґрунтованість, відповідність ринковим вимогам, залучення експертів до певних оціночних дій, мінімізація витрат держави на врегулювання господарських відносин. Правильна (адекватна) оцінка покликана позитивно впливати на швидкість та чіткість реалізації ДРП.

Стратегія характеризується спрямованістю на вирішення глобальних економічних завдань, саме тому вона зазвичай не прив'язана до конкретних проміжків часу (років, місяців, днів). Темпоральна дія стратегії реалізації ДРП може характеризуватися лише моментом початку дії, але не моментом припинення,

оскільки реалізація ДРП – процес тривалий і постійний, який вимагає періодичної трансформації стратегічних цілей та напрямів.

Стратегія ДРП є лише частиною загальної економічної стратегії, це обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення масштабних економічних та соціальних завдань. Відсутність єдиної економічної стратегії на загальнодержавному рівні негативно впливає на належну реалізацію ДРП. Єдність вищезазначеної державної економічної стратегії забезпечується насамперед охопленням усіх сфер економіки, координацією найважливіших економічних процесів, які мають глобальний вплив.

До основних стратегічних напрямів ДРП можна зарахувати: належне обґрунтування необхідності втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання; усунення перешкод для розвитку господарської діяльності (або мінімізація втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання); прийняття економічно обґрунтованих та ефективних регуляторних актів; створення єдиної логічно взаємопов'язаної системи регуляторних актів.

Запропоновані результати покликані створити правові умови для належної реалізації ДРП.

Список використаної літератури

1. *Айдинян Р.* соотношения понятий «цель», «стратегия» и «тактика» в теории и практике менеджмента / Р. Айдинян, Т. О. Шипунова // Персонал Микс. – 2005. – № 2. – С. 14-18.
2. *Губин Е. П.* Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы / Е. П. Губин. – М. : Юристъ, 2005. – 314 с.
3. *Иншаков О. В.* Стратегия и тактика государственной политики развития nanoиндустрии в России : материалы к докл. на общ. собрании отд-ния общ. наук, 13 декабря 2010 г. / О. В. Иншаков ; РАН, Отд-ние обществ. наук. – М. ; Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2010. – 36 с.
4. *Кравцова Т. М.* Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності: організаційно-правові засади реалізації : монографія / Т. М. Кравцова. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 265 с.
5. *Малига В. А.* Планування як правова форма забезпечення підготовки регуляторних актів / В. А. Малига // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція. – 2014. – № 8. – С. 150-153; Малига В. А. Правове забезпечення збалансованості державної регуляторної політики / В. А. Малига // Європейські перспективи. – 2013. – № 12. – С. 11-16; Малига В. А. Публічність у механізмі реалізації державної регуляторної політики / В. А. Малига // Наше право. – 2013. – № 13. – С. 5-10.
6. *Осінська О. Б.* Ефективність державного регуляторного механізму формування ринкової соціально-орієнтованої економіки в Україні : автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук / о. Б. Осінська. – Львів, 2013. – 18 с.
7. *Титич В. М.* Державно-правові форми впливу на економічні відносини : автореф. дис на здобуття наук. ступеня канд. юр. н. – Київ, 2010. – 22 с.
8. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012-2020 рр. : Указ Президента України від 01.02.2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – № 10. – Ст. 365.
9. Про Стратегію національної безпеки України : Указ Президента України від 12.02.2007 р. // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – Ст. 389.
10. Про Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року : Указ Президента України від 27.09.2013 р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 76. – Ст. 2815.

*Стаття: надійшла до редакції 12.02.2015
прийнята до друку 01.07.2015*

STRATEGY AS A BASIS FOR THE IMPLEMENTATION STATE REGULATORY POLICY

V. Malyga

*Ivan Franko National University of Lviv
Universytetska Str., 1, UA – 79000 Lviv, Ukraine
e-mail: triadam@rambler.ru*

Strategy should be supported by some theoretical foundations, particularly by main goals and principles of state regulatory policy. They form strategic plan of development of economic system of the state.

Strategy of state regulatory policy represents its validity and reproduces features of its realization, but at the same time it is only part of overall economic strategy, provided by article № 9 of Economic Code of Ukraine, that is considered as chosen by the state course of economic policy, intended for long-term outlook and aimed at solving large-scale economic and social targets, targets of cultural development, providing economic protection of the state, saving and increasing its economic potential and national wealth, growth of national prosperity. Economic strategy includes designation of priority aims of economic, instruments and methods of its realization, on the assumption of content of objective processes and tendencies, that take place in national and international economy and considering legal interests of economic entity.

Selectivity of strategy of state regulatory policy take the form of being distinctive «filter» about instruments and methods, with the help of which state policy is carried out. For example, from personnel policy point of view it is important to introduce systems of tutorship or reorganization of cadre departments in personnel department. These measures is unlikely suited for state regulatory policy, because can affect on the results of economic activity indirectly. At the same time formation of concrete content of the state policy has crucial importance for its proper realization.

In fact, properly planned and reasonable strategy allows to select main courses of realization of strategy of state regulatory.

Nowadays there're no such document as strategy of state regulatory policy, although there're some attempts to point to main strategic approach of state regulatory policy. At the same time, existing of clear strategy provides permanent attainment of assigned aim of the state policy, that exerts proper regulatory impact on economic relations.

Strategic sector of state regulatory policy are: detection of economic (and administrative) legal relations, that needs state regulation; proper justification of necessity of intervention of the state into activity of economic entities; elimination of obstacle for development of economic activity (or minimization of intervention of the state into activity of economic entities); passing economically feasible and effective regulatory acts; control of effectiveness of regulatory acts; inspection of compliance of regulatory acts with principles of state regulatory policy; creation of common logically interrelated system of regulatory acts.

Keywords: strategy, tactics, government economic policy, regulatory impact assessment activities, strategic directions fracturing.