

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ

Розглянуто сутність державної політики, погляди на визначення цього терміна та процес впровадження у сфері підприємницької діяльності.

Ключові слова: політика, державна політика, органи державної влади, механізми впровадження.

The essence of public policy, looks on the definition of this term and the process of implementation in entrepreneurship.

Key words: policy, public policy, public administration, mechanisms of implementation.

У сучасних умовах здійснення масштабних реформ адміністративної, політичної, соціальної та інших систем в Україні великою мірою залежить від зваженої, науково обґрунтованої державної політики.

У науковій літературі вивченню процесів, процедур і механізмів вироблення державної політики приділено чимало уваги. Швидка зміна політичної ситуації пояснює відставання розробки наукових обґрунтувань щодо загальних тенденцій і напрямів її розвитку. Теоретичні знання потребують систематизації, структурування та мають стати підґрунтям для розробки заходів, спрямованих на підвищення ефективності політичної взаємодії та якості державно-управлінських рішень.

Вагомий науковий внесок у дослідженні державної політики зробили праці П. Брауна, О. Валевського, О. Кілієвича, Л. Пал, В. Ребкала, В. Романова, В. Тертички.

З питань розвитку та регулювання вітчизняного підприємництва необхідно відзначити праці таких авторів, як З. Варналій, В. Воротін, М. Долішній, Д. Ляпін, К. Ляпіна, В. Кредісов, О. Кужель, О. Юлдашев.

Метою даного дослідження є поглиблення уявлення про сутність і визначення державної політики та механізми її впровадження у сфері підприємницької діяльності.

Вивчення державної політики необхідно починати з визначення цього терміна. Що стосується визначення державної політики, то, по-перше, треба визначитися, що собою уявляє політика взагалі. Основний недолік усіх визначень полягає в тому, що автори досить вільно тлумачать ключовий термін “політика”. Адже далеко не всі заходи, що реалізуються державою чи місцевими органами влади, є виразом практичного втілення певного виду політики як системи дій, орієнтованих на досягнення поставлених цілей. Як вважає М. Долішній, “політика – це стратегічна лінія поведінки держави в тих чи інших сферах суспільного життя” [11, с. 16].

Як зазначає О. Валевський, “у вузькому розумінні політика – це дії щодо створення умов, які сприяють оптимальній реалізації інтересів суб’єктів політичної дії – особистості, об’єднань громадян (соціальних, професійних, етнічних тощо), держави” [7, с. 8].

В. Тертичка визначає політику як сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства та їх узгодження з метою встановлення та збереження політичного і громадського порядку, досягнення злагоди і політичної інтегрованості суспільства [10].

На нашу думку, в цьому визначенні не корелюються неординарні дії і в той же час збереження порядку, тобто не завжди суспільство потребує саме неординарних політичних дій.

В українській термінології виникає плутанина щодо вживання терміна “політика”, через відповідність цього слова відразу двом поняттям. В англійській мові для більш точного визначення існують такі слова, як policy та politics.

Перекладаються ці терміни так:

– politics – 1) вияв волі; як діяльність; 2) сфера взаємовідносин різних соціальних груп та індивідів з приводу використання інститутів публічної влади задля реалізації своїх суспільно значущих інтересів і потреб [9];

– polity – група людей, через яких виявляється ця воля; як форма [9];

– policy – 1) це план, курс дій або напрям дій, що приймається і дотримується владою, керівником, політичною партією та ін. [14]; 2) як безпосередня політика; як зміст [9].

Але попри велику кількість визначень термін “політика” загальноприйнятого визначення державної політики не існує.

Т. Дай запропонував коротке визначення державної політики як “будь-чого, що влада вибирає, робити це чи не робити”. Таким терміном він чітко вказує, що носієм здійснення державної політики є влада. Це означає, що рішення приватного бізнесу, рішення благодійних організацій, груп за інтересами, окремих осіб чи суспільних груп не є державною політикою. Коли йдеться про державну політику, то йдеться про дії влади. Хоча дії суб’єктів поза владою можуть мати і, напевно, мають вплив на дії влади, рішення чи дії таких груп самі по собі не є складовими державної політики. Проте вирішення проблеми, запропоноване

професіоналами, не є державною політикою; державна політика – це заходи, вжиті інститутами влади.

В. Дженкінс розглядає державну політику як “набір взаємопов’язаних рішень, прийнятих суб’єктом політики чи їх групою для вибору цілей і засобів їх досягнення в рамках специфічної ситуації, в якій ці рішення мають, в принципі, бути в межах повноважень цих суб’єктів” [21].

Він визнає, що державна політика є “набором взаємопов’язаних рішень” і продовжує цю думку, наводячи тезу про те, що здатність влади втілити своє рішення також є важливим фактором, що впливає на те, які самі рішення він приймає. За його визначенням, державна політика є рішенням, що приймається владою, яка визначає мету та набір засобів для її досягнення. Це включає важливість мети, відповідність мети та ступінь, для якого засоби врешті-решт є успішними чи ні для досягнення мети [8].

На думку Дж. Андерсона, державну політику можна визначити як “цілеспрямований курс дій, що виконується суб’єктом чи їх групою, що займаються проблемою чи питанням”, а також має базуватися на законодавчій базі та бути авторитетною. Тобто він зазначає, що політичні рішення часто приймаються групою суб’єктів у рамках влади, а не окремим суб’єктом. Це визначення висвітлює зв’язок між дією уряду та сприйняттям, реальним чи ні, існування проблеми чи питання, що вимагають дій [20].

Канадський дослідник Л. Пал визначає державну політику як напрям дії або утримання від неї, обрані державними органами для розв’язання певної проблеми або сукупності взаємопов’язаних проблем. Тобто не завжди політика включає в себе позитивні дії з точки зору розв’язання якоїсь проблеми [17].

Р. Роуз розглядає державну політику як “тривалу серію більш або менш відповідальних дій та їх узгодження з метою прийняття конкретного рішення” [10, с. 4-5].

Але подібне визначення не можна вважати повним, оскільки воно зводиться лише до процесу прийняття управлінських рішень, а процес державної політики значно ширший, і саме прийняття управлінських рішень є лише етапом здійснення державної політики. Тим більше, що рішення з часом можуть переглядатися у зв’язку зі зміною законодавства, судових рішень, а також через рішення, що приймаються чиновниками нижчої ланки. Імовірність соціальних змін, проблеми, які мали незначний вплив, з часом можуть перейти до основних і будуть потребувати перегляду попередніх управлінських рішень.

В. Ребало і В. Тертичка дають таке визначення державної політики, як “відносно стабільної, організованої й цілеспрямованої діяльності/бездіяльності державних інституцій, здійснюваної ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства” [9, с. 6].

О. Валецький дає таке визначення державної політики: “державна політика – це такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства. Пропонується під державною політикою розуміти діяльність, націлену на вирішення проблем суспільного розвитку. Головне у здійсненні політики – це визначення суті проблеми, вирішення якої потребує втручання державних органів влади” [7]. Можна погодитись з цим автором, що суспільний розвиток є ключовим фактором вироблення державної політики.

Як зазначають автори Енциклопедичного словника з державного управління, “державна політика (англ. Public Policy, State Policy) – дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв’язування сукупності взаємопов’язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності. Державна політика – пропонований курс діяльності уряду для задоволення потреб чи використання можливостей, сформульований із зазначенням очікуваних результатів та їх впливу на наявний стан справ і конкретне розв’язання проблем. У контексті політичного процесу потрібно: чітко сформулювати державне бачення майбутнього (ідеал, ідея, ідеологія) і сформулювати механізми реалізації; визначити цілі (довгострокові, середньострокові, короткострокові); здійснити стратегічне планування; розробити різні варіанти політики; прийняти політичне рішення; провести кампанію на підтримку політики; реалізувати політику відповідно до зазначених термінів; оцінити вплив політики.

Вироблення державної політики є послідовним процесом виокреслення складових гуманітарної, соціальної, економічної мозаїки, які логічно поєднуються і доповнюють одна одну. Отже, ефективність державної політики, як і державного управління, полягає в поліпшенні якості життя громадян, у гарантуванні соціальної стабільності, забезпеченні національної безпеки країни” [13, с. 144–145].

Як вважають В. Романов, О. Рудік, Т. Брус, “державна політика – це відносно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства” [18]. Вибір конкретного інструменту політики урядом залежить від його політичної та суспільної прийнятності та ефективності. На думку цих авторів, існує декілька теоретичних моделей державної політики, а саме: субстантивна політика, яка безпосередньо розподіляє серед людей вигоди і витрати; процедурна політика, що містить законотворчу діяльність; розподільна політика, за допомогою якої розподіляються вигоди і витрат між цільми сегментами суспільства; регулятивна політика, відмінність її від розподільчої полягає в тому, що тут виникають обмеження щодо тих, кому будуть надані вигоди, а кому ні; саморегулятивна політика – це політика, в якій обмеження або навпаки надання послуг та вигод контролюються самими групами, що регулюються; перерозподільна політика включає заходи щодо перерозподілу ресурсів серед широких верств населення; матеріальна політика може надавати матеріальні ресурси або владу, а може і накладати додаткові витрати; символічна політика відноситься більшою мірою не до людей, а до загальнолюдських цінностей; політика щодо розподілу колективних (неподільних) благ не може

передбачати надання цих благ тільки для однієї особи – їх отримують усі; політика щодо перерозподілу приватних благ спрямована на створення та перерозподіл благ і можуть бути придбані на ринку або надані урядом. Усі зазначені моделі державної політики є окремим напрямом до розуміння її сутності, важливих і другорядних аспектів [Там же].

Державна політика як важливий компонент життєдіяльності суспільства, маючи велику кількість вимірів і характеристик, формує відповідну систему та механізми соціально орієнтованого державного управління.

Зміст державної політики, на думку Ю. Бажала, О. Кілієвича, О. Мертенса та ін., включає визначення проблеми, цілей та інструментів розв'язання проблеми [12].

Центральним моментом в аналізі політики є наявність проблеми для аналізу, тобто якоїсь ситуації, що потребує втручання з боку тих чи інших органів влади. Взагалі окремим питанням є те, чи повинна влада брати на себе ту чи іншу проблему, чи вона може бути вирішена без державного втручання.

На етапі формулювання цілей слід виходити із цінностей, які декларуються в суспільстві (інколи в якості цінностей виступають стратегічні пріоритети політики), під кутом зору саме цінностей здійснюється аналіз політики. Виходячи з цілей, розробляються альтернативні шляхи досягнення цілей, які включають сукупність конкретних завдань і заходів – конкретних кроків, які треба здійснити для вирішення проблеми.

Необхідно визначити інструменти (знаряддя) політики – специфічні засоби, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя. В якості інструментів можуть використовуватись інструменти податкової, бюджетної, монетарної, конкурентної політики [12, с. 375].

Формування та втілення державної політики відбувається через прийняття управлінських рішень. Останнє є технологічною компонентою політичної влади, що пов'язана з управлінням суспільними процесами. У сучасній політичній науці даний аспект державного управління розглядається в безпосередньому взаємозв'язку з інтересами та діяльністю численних суб'єктів суспільно-політичного та соціально-економічного життя [15].

Упровадження політики відбувається шляхом застосування конкретного інструментарію, визначеного законодавчо. Як свідчить аналіз політичного процесу в Україні, за останні роки фактично не існувало чіткого механізму впровадження державної політики. Часто дії центральних і регіональних органів влади були детерміновані або поточними проблемами, що сприяло поширенню практики так званого “ручного управління”, або були продиктовані інтересами лобістських груп [6].

Специфічною рисою сфери політики є відносна сталість і загальнозрозумілість проблем і цілей на протязі нечіткій визначеності знарядь і механізмів впровадження.

В українському законодавстві унормування процесу впровадження політики вперше відбулося із ухваленням постанови “Про затвердження Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України” у червні 2000 р. Документ містив частину V “Порядок розроблення концептуальних засад реалізації урядової політики”, де стосовно втілення політики зазначалось необхідним вказати вичерпний перелік заходів щодо впровадження рекомендованого рішення (список нормативно-правових актів, які потрібно прийняти; адміністративні заходи; питання кадрового забезпечення тощо) [1]. У наступному нормативно-правовому документі “Методиці підготовки доповідної записки Кабінетові Міністрів України (з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері)” упровадження політики теж не визначено детально, а лише передбачено як втілення рекомендованого рішення (обраного серед усіх наявних альтернатив на основі проведених консультацій та заключного погодження), що “повинно бути сформульовано достатньо конкретно, з тим, щоб було зрозуміло, яку політику слід впроваджувати і яким чином” [16]. В Указі Президента України “Про систему центральних органів виконавчої влади” на міністерства покладається “забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності” [4]. При цьому порядок формування цієї політики залишається поза увагою офіційних документів, незважаючи на виняткову важливість її спрямування, що підкреслюють усі зарубіжні підручники з аналізу політики. У постанові Кабінету Міністрів України “Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України” суттєвих доповнень та уточнень з приводу впровадження політики знов не міститься [1]. Не прийнято також певного нормативно-правового документа, який би містив перелік інструментів і механізмів реалізації політики.

За часів незалежності України неодноразово проголошувалося, що розвиток підприємництва є одним із пріоритетів державної політики. Головна проблема, з якою стикається система державного управління в Україні, – відсутність чітко сформульованої та виконуваної державної політики у сфері підприємницької діяльності; надмірне втручання органів державної влади в діяльність суб'єктів підприємництва; підвищення адміністративних бар'єрів.

Державна політика в будь-якій сфері суспільного життя є основою для прийняття та впровадження відповідних механізмів.

На думку О. Валевського, найважливішим фактором успіху в упровадженні політичної програми є якість не тільки розробки її концепції, але й чітко продуманий механізм упровадження, який складається з комплексу заходів: організаційно-управлінських, нормативно-правових, фінансово-економічних, соціально-психологічних [7].

Останнім законодавчим документом, що визначає напрям державної політики у сфері підприємництва, можна відзначити Указ Президента України від 3 вересня 2007 р. № 816/2007, яким було схвалено Концепцію вдосконалення державного регулювання підприємницької діяльності з метою розв'язання

багатьох економічних і соціальних проблем, стабільного економічного зростання держави та створення нових робочих місць за рахунок підвищення ролі підприємництва [2].

У Новому Податковому кодексі України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI (набрав чинності 1 січня 2011 р.) для суб'єктів малого підприємництва залишилась спрощена база оподаткування, але до моменту прийняття інших змін [5].

Указом Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010 було ліквідовано Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, а функції у сфері реалізації державної регуляторної політики, державної політики з питань розвитку підприємництва покладено на Міністерство економічного розвитку та торгівлі з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління [3].

Розбудова національної економіки України має здійснюватися з урахуванням позитивного досвіду розвинених країн щодо сприяння розвитку та підтримки підприємництва. Серед пріоритетів державної політики в цьому напрямі виступає формування та реалізація відповідних законодавчих, інвестиційних, фіскальних, організаційних механізмів.

Результати проведеного дослідження є підставою для формулювання таких висновків.

У сучасних умовах змістовні та структурно-функціональні характеристики державної політики визначаються стратегією соціального вибору. Оскільки будь-яка політика формується під вирішальним впливом основних потреб та інтересів суспільства, то й специфіка державної політики в цілому відбиває багатоаспектність їх (цих потреб та інтересів) існування й розвитку.

Стратегічний розвиток держави визначається не тільки економічними, але й політичними, соціальними, правовими, національними, психологічними та іншими факторами суспільного життя. Тому державна політика повинна бути чітко визначена за пріоритетами, що мають дедалі більше розкривати саме соціальний характер усієї державної політики.

Ефективність державної політики в сучасних умовах існування українського суспільства має визначатися глибоким аналітичним обґрунтуванням державно-управлінських рішень, чітким і відповідальним виконанням професійних та інших функціональних обов'язків усіма владними структурами держави.

Література:

1. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
2. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання підприємницької діяльності : Указ Президента України від 3 вересня 2007 р. № 816/2007. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085/2010. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 7 липня 2000 р. № 572/2000. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Баровська А. Г. Впровадження політики: механізми, інструменти, технології / А. Г. Баровська // Стратегічні пріоритети. – К. : Вид-во НІСД, 2007. – Вип. 3 (4). – С. 17–24.
7. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [монографія] / О. Л. Валевський. – К. : НІСД, 2001. – 242 с.
8. Говлет М. Дослідження державної політики: цикли та підсистеми політики / М. Говлет, М. Рамеш ; [пер. з англ. О. Рябова]. – Л. : Кальварія, 2004. – 264 с.
9. Державна політика: аналіз та впровадження в Україні : [конспект лекцій до навчального модуля] / [укл. В. А. Ребало, В. В. Тертичка]. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 80 с.
10. Державна політика: аналіз та механізм її впровадження в Україні : [навч. посіб.] / [кол. авт.] ; за заг. ред В. А. Ребала, В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 232 с.
11. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети : [монографія] / М. І. Долішній. – К. : Наук. думка, 2006. – 512 с.
12. Економічний розвиток і державна політика : [навч. посіб.] / [Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.] ; за заг. ред Ю. Єханурова, І. Розпугенка. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 480 с.
13. Енциклопедичний словник з державного управління / [укл. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
14. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2003. – 510 с.
15. Манжоло П. Г. Форми участі громадськості у діяльності органів влади та прийнятті політичних рішень / П. Г. Манжоло // Стратегічні пріоритети : зб. наук. пр. – К. : Вид-во НІСД, 2007. – Вип. 4 (5). – С. 13–18.
16. Методика підготовки доповідної записки Кабінетові Міністрів України (з питань формування та реалізації державної політики у відповідній сфері) від 5.02.2005. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

17. *Пал Леслі А.* Аналіз державної політики / Леслі А. Пал ; [пер. з англ. І. Дзюб]. – К. : Основи, 1999. – 422 с.
18. *Романов В. Є.* Державна політика: аналіз та механізми її впровадження / В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. М. Брус. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2003. – 72 с.
19. *Тертичка В.* Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2002. – 750 с.
20. *James E. Anderson.* Public Policy Making: An Introduction, 3rd ed. –Boston : Houghton Mifflin Company, 1984.
21. *William I. Jenkins.* Policy Analysis: A political and Organizational Perspective – London : Martin Robertson, 1978.

Надійшла до редколегії 13.12.2010 р.