

Чугунов І. Я.,

*доктор економічних наук, професор,
директор Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України,*

Крайник О. П.,

*кандидат економічних наук, доцент,
завідувач кафедри економічної політики та фінансів
Львівського регіонального інституту
державного управління Національної академії
державного управління при Президентіві України*

РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА ЯК ІНСТРУМЕНТ АКТИВІЗАЦІЇ ПРОЦЕСІВ РЕГІОНАЛЬНОГО СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

Регуляторна політика відіграє вагомую роль в ефективному функціонуванні ринкової економіки та є дієвим інструментом економічного розвитку країни і регіонів. Держави з демократичними принципами управління досягли найвищих стандартів життя, застосовуючи раціональні підходи до регуляторної політики. На даному етапі економічного розвитку необхідно розробити систему регулювальних заходів з урахуванням досвіду зарубіжних країн та особливостей національної економіки. При цьому регуляторна політика країн з розвинутою економікою також постійно змінюється та удосконалюється відповідно до динаміки економічних процесів.

Запорукою ефективного використання можливостей регіонального розвитку є вдосконалення функції регулювання як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях. Постійна зміна економічних умов спричиняє зміни регулювальних функцій органів державного управління та місцевого самоврядування з метою подальшого економічного зростання.

Вивчення світового досвіду показало доцільність та актуальність здійснення регуляторної політики, постійного її вдосконалення для забезпечення впливу на економічні процеси країни та регіонів.

У 1974 р. внаслідок підвищення цін на нафту перед Сполученими Штатами постала проблема безробіття та інфляції, а також уповільнення економічного зростання. Оскільки у цій ситуації традиційні макроекономічні інструменти фіскальної та монетарної політики виявилися неефективними, було проведено саміт за участю провідних економістів США, на якому з'явилася пропозиція щодо зміни регуляторної політики органів державної влади. Дослідження показали, що регулювальні чинники здебільшого мають інфляційний характер і гальмують створення робочих місць. Учасники саміту запропонували утворити державний орган у центральному апараті управління для контролю впливів на інфляційні процеси з боку регулювань, що запроваджуються міністерствами та управліннями. Він отримав назву "Рада з питань заробітної плати та цінової стабільності". Цей орган здійснював моніторинг економічної ситуації протягом наступних двадцяти років, що дало змогу розвинути та вдосконалити регуляторну систему країни.

Суттєвих змін регуляторна політика США зазнала у 1995 р. з прийняттям відповідного нормативно-правового акта, в якому було закладено оновлені підходи та філософія цієї політики з урахуванням зміни ринкових умов господарювання. Основними підсумками регуляторної політики США на сучасному етапі є такі:

- Для того, щоб система регулювальних дій досягла сучасного рівня розвитку, зміни та вдосконалення системи регулювань здійснювалися упродовж двадцяти років. Вона була започаткована в період економічної нестабільності, коли стало очевидним, що мікроекономічні інтервенції потребують зміни регулювань, які б привели до зміни впливів на ринкові механізми. Причому нові регулювання мають вводитися після виявлення їх впливу на економічну ситуацію та визначення в кількісному вимірі результатів цього впливу.
- Визначення впливу регулювань є тривалим процесом, тому проводиться детальний аналіз лише найважливіших регулювань. Система відбору, що ґрунтувалася на потенційних економічних результатах, поступово розвивалася і на даний час успішно функціонує. Навіть зараз, коли вартість регулювання в США досягла 10 % ВВП, вважається, що можна суттєво виграти від поліпшення якості законів та регулювань.
- До уваги громадськості пропонуються усі варіанти: дослідження, обговорення результатів тощо. Введення даної практики дало можливість зрозуміти, що така прозорість забезпечує краще політичне сприйняття ситуації.

Початок реформування регуляторної політики в інших країнах із розвинутою ринковою економікою також припав на період економічного спаду. На даний час аналіз впливу регуляторної політики отримав поширення практично в усіх країнах з розвинутою ринковою економікою. Уряди цих країн використовують такий механізм аналізу для досягнення поставлених цілей, основна з яких – вплив на економічні та соціальні процеси як в країні, так і в регіонах.

Актуальним також є аналіз впливу регулювальних дій для країн, які лише стали на ринкові засади господарювання та формують законодавчі і нормативні акти, що визначають межі регулювальних впливів. Зокрема, з 1996 р. країни Балтії почали впроваджувати регуляторну політику. Доцільним є використання такого досвіду і в Україні, однак з урахуванням особливостей, що формують як економічну, так і соціальну підсистему в країні та регіонах.

У Посланні Президента України до Верховної Ради України на 2006 р. відзначено особливу роль регуляторної політики, оптимальної взаємодії загальнодержавного та регіонального регулювань господарських процесів: “В нових умовах розвитку України наріжним каменем регіональної політики України повинна стати стратегія партнерства, внутрішньої та зовнішньої інтеграції, перехід до політики відповідальної регіоналізації. Така політика має передбачати не лише розширення функцій і делегування з центру повноважень у сфері регулювання розвитку регіонів, але й відповідальність

місцевих органів влади перед населенням, один перед одним та спільну відповідальність за процвітання країни”.

Слід зазначити, що на державному та регіональному рівнях регуляторна політика отримала суттєве нормативне та методологічне забезпечення, однак у її розвитку виникли певні проблеми, які потребують вивчення і підготовки пропозицій щодо їх розв'язання.

Пасивна позиція вітчизняного виробника щодо споживачів зовнішніх ринків призводить до орієнтації національного виробництва на продукцію первинної обробки (частка металу у структурі українського експорту становить близько 40 %). При цьому форми втручання держави у макроекономічні процеси набирають ознак негативного дерегулювання. Для країн, політичний устрій яких відрізняється високим рівнем демократії, ситуація, що спостерігається в Україні, практично виключена завдяки наявності ustalених підходів до державного регулювання. Але в умовах складних трансформаційних перетворень інституціональних засад в державі існує небезпека виходу з-під контролю тих якісних параметрів, за допомогою яких визначається вектор загальнонаціонального розвитку.

Процес регулювання являє собою систему адміністративно-правових, економічних, організаційних та інших методів, інструментів та важелів, що обумовлюють взаємовідносини суб'єктів господарювання та органів управління в процесі реалізації основної мети управління. Реформа регулювання на регіональному рівні передбачає зміну наявних або встановлення нових правил, що визначають регулювальні дії в межах компетенції місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування. Правила, що встановлюються в процесі регулювання, мають бути чіткими, прозорими, ефективними та не суперечити чинним нормативно-законодавчим актам. Важливим фактором для досягнення такого результату є формування принципів регулювальних дій та перевірка кожного регулювального правила на відповідність цим принципам. Окрім того, особливого значення набуває визначення послідовності, за якою встановлюється нова регулювальна дія. Нормативно-законодавчі акти щодо державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, які визначають порядок підготовки аналізу регулювального впливу, доцільно доповнити відповідними положеннями зі змінами регулювальних правил. Перш за все при формуванні альтернативних варіантів реалізації регулювального впливу необхідно проводити відповідний попередній аналіз цього питання, до того ж доцільно перевірити обрану регулювальну дію на узгодженість з чинним законодавством та іншими регулювальними діями. Важливим також є вибір інституцій, відповідальних за впровадження нових регулювальних правил та законодавче оформлення регулювальної дії.

Плануючи зміни або встановлюючи нові регулювальні правила, до їх обговорення доцільно залучати зацікавлені установи та громадськість. До того ж вони повинні мати можливість коментувати будь-яку регулювальну дію, що дасть змогу уникнути негативних впливів. Прозорість, чітке формулювання та зрозумілість встановлених правил забезпечує ефективність їх впровадження та контролю за виконанням.

В Україні протягом чотирнадцяти років існування незалежної держави формується та вдосконалюється нормативно-правова база, яка регламентує відносини суб'єктів та об'єктів управління.

Законодавчі та нормативні акти, котрі ухвалюються на загальнодержавному рівні, визначають цілі та пріоритети регіональної політики, що відображають особливості конкретного регіону, регламентують основні параметри його розвитку за допомогою фінансово-бюджетної, грошово-кредитної, інвестиційної, антимонопольної, митної політики. Нормативна база, яка формується на регіональному рівні державними органами влади, доповнює загальнодержавну базу в межах визначених повноважень з метою узгодження інтересів регіонів, галузей та держави в цілому. Місцеве самоврядування забезпечує інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст. Виважена регіональна політика, раціональний розподіл повноважень між центральними та регіональними органами державної влади і місцевого самоврядування є визначальними у державному устрої країни.

Наслідком недостатньої уваги до регіональної політики є суттєві диспропорції в економічному розвитку регіонів України. Раціональний розподіл повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади й місцевого самоврядування, здійснення цілеспрямованих заходів державної регіональної політики забезпечать ефективне регулювання процесів регіонального розвитку, вирівнювання економічного розвитку регіонів, підвищення добробуту населення країни. Впровадження ефективних механізмів реформування економічних процесів неможливе без вироблення раціональної та гнучкої регіональної політики.

Особливе значення у формуванні важливих напрямів регіональної політики має Концепція державної регіональної політики, яка визначає її основну мету – шляхи вдосконалення державного регулювання розвитку регіонів, необхідність підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за соціально-економічний розвиток регіонів. Для вдосконалення державного регулювання у сфері реалізації регіональної політики передбачено такі основні заходи:

- поліпшення державного стратегічного регіонального планування, яке дасть змогу обґрунтовано визначити основні середньо- та довгострокові пріоритети регіонального розвитку на загальнодержавному та регіональному рівнях;
- удосконалення механізмів державної підтримки розвитку регіонів, концентрація ресурсів у розв'язанні нагальних загальнодержавних проблем;
- стимулювання розвитку регіонів, які мають найнижчі соціально-економічні показники.

Важливе місце в державній регіональній політиці посідає забезпечення формування фінансової спроможності місцевих органів виконавчої влади, реалізацію якого передбачено у Бюджетному кодексі України.

У рамках нової моделі адміністративно-територіального поділу України планується максимально розширити повноваження органів місцевого самоврядування територіальних громад базового рівня (сіл, селищ, міст).

Саме на такому рівні передбачається надавати населенню якнайбільше видів бюджетних послуг, гарантуючи при цьому єдиний мінімум бюджетних коштів у розрахунку на одного громадянина незалежно від місця його проживання. При вирішенні питань розширення повноважень і функціональних обов'язків органів місцевого самоврядування базового рівня необхідно враховувати низку економічних аргументів, які також безпосередньо впливають на вибір розміру територіальних громад.

У Концепції визначаються шляхи підвищення ролі та відповідальності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в соціально-економічному розвитку регіонів. Оптимізація територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування має забезпечити підвищення ефективності управління процесами розвитку регіонів через децентралізацію повноважень центральних органів виконавчої влади; удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання, спрощення системи управління та економії бюджетних коштів.

Регулювання соціально-економічного розвитку регіону передбачає використання різноманітних методів для забезпечення взаємоузгодженості економічної і соціальної складової з метою виконання основного завдання регуляторної політики – підвищення добробуту населення регіону (рис. 1).

Раціональна регуляторна політика є запорукою успішного реформування економічних процесів, спрямованих на забезпечення стабільного економічного розвитку як регіону, так і держави в цілому. Для підвищення ефективності та якості регулювального впливу на всіх рівнях державного регулювання важливо дотримуватися принципів системного підходу.

Під системою мається на увазі сукупність взаємопов'язаних елементів, які утворюють єдине ціле та певним чином взаємодіють для досягнення запланованої мети. Між елементами системи встановлюються зв'язки, яким властиві ті чи інші характеристики, що виражають співвідношення, взаємозв'язок та узгодженість елементів, котрі є проявом основного принципу системного підходу – цілісності. Тому класифікація елементів регіональної системи економічного розвитку та розкриття сутності відповідних взаємозв'язків – важливий чинник упорядкованості самої системи. На підставі окремих визначень відповідно до теорії систем можна сформулювати характерні ознаки регіону як складного утворення, що характеризує:

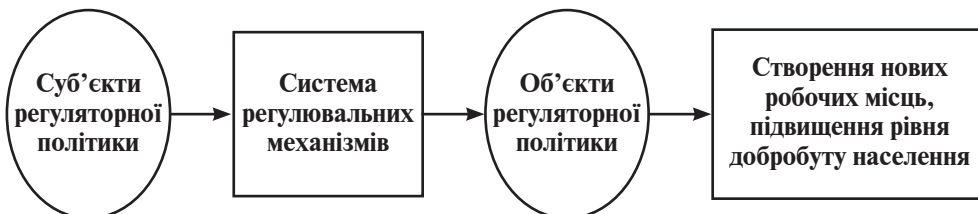


Рис. 1. Система регулювальних механізмів як складова забезпечення регіонального економічного розвитку

- наявність окремих підсистем як складових єдиного цілого, підприємств різних типів і форм власності, органів державної влади та місцевого самоврядування, об'єктів інфраструктури і різноманітних зовнішніх впливів на функціонування системи;
- формулювання цілей функціонування і критеріїв для кожної підсистеми, спільна підпорядкованість цілей та критеріїв підсистеми загальносистемним цілям та критеріям, а також можливість оцінювати ефективність функціонування підсистеми залежно від застосованих регулювальних впливів;
- ієрархічність структури управління з вертикальними та горизонтальними зв'язками між підсистемами, яка поєднує принципи централізованого та децентралізованого управління;
- циркулювання в системі значних потоків інформації, а звідси – необхідність організації відповідного інформаційного забезпечення, яке б сприяло ефективному функціонуванню системи.

Згідно із загальною теорією систем доцільним вважається виділення трьох аспектів системного підходу: функціонального, елементного та організаційного. Функціональний аспект визначає коло функцій, які повинна виконувати система і відповідні підсистеми, що складаються з функцій з однаковою цільовою спрямованістю, визначають коло завдань та формулюють логіку дії системи. Елементний аспект передбачає дослідження об'єкта як системи. Підсистемами регіональної регуляторної політики визначаються, зокрема, людські і матеріальні ресурси, виробничий потенціал, інфраструктура. Організаційний аспект встановлює структуру системи, визначає та реалізує завдання відповідно до функціонального призначення. Організаційними частинами зазначеної системи можна вважати підприємства всіх типів та форм власності, органи державної влади та місцевого самоврядування, об'єкти ринкової інфраструктури. Функціональна підсистема регіону як об'єкт регуляторної політики визначає промислову політику, політику розвитку малого та середнього підприємництва, бюджетну політику, інвестиційну політику, політику формування стратегічних планів розвитку території (рис. 2).

Системний підхід у регуляторній політиці включає раціональне поєднання функцій управління соціально-економічною сферою регіону як по вертикалі, так і по горизонталі. Вертикальне регулювання передбачає знаходження оптимальних форм взаємодії регіону з центральними органами державної влади за умови збереження достатньої самостійності регіонів у розв'язанні проблем їх соціально-економічного розвитку, горизонтальне регулювання – налагодження взаємовигідних відносин з іншими регіонами країни, участь у виконанні загальнонаціональних та міжрегіональних соціально-економічних програм.

Регіональна регуляторна політика складається з низки відповідних дій, які доцільно поділити на економічні, соціальні та адміністративні.

Найважливішими є економічні методи регулювання, які визначають структуру господарського комплексу регіону, динаміку виробництва, обміну, розподілу та споживання через систему інструментів та важелів. Від еконо-

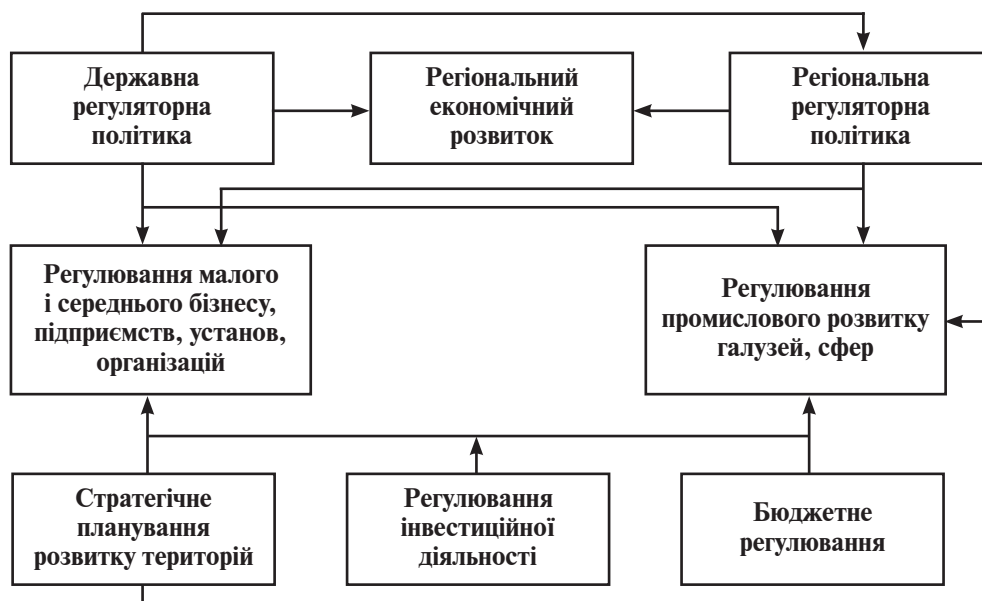


Рис. 2. Структурно-функціональна модель системи регулювальних механізмів регіонального економічного розвитку

мічних методів регулювання залежить процес прийняття рішень суб'єктами господарювання у сфері виробничої діяльності. Це, зокрема, регулювання підприємницької діяльності, регіональна цінова політика, дотримання антимонопольного законодавства.

Соціальне регулювання впливає на утворення фондів соціального страхування, соціального захисту людини, формування загальнодержавних та регіональних фондів, необхідних для відтворення трудового потенціалу, забезпечення соціального суспільного розвитку, а також передбачає встановлення стандартів та регулювальних правил у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, охорони праці та захисту навколишнього середовища.

Адміністративне регулювання визначає порядок, перелік та кількість управлінських процедур при реалізації відповідного заходу, який здійснюється суб'єктами регіонального соціально-економічного регулювання. У комплексі всі ці заходи становлять регіональну регуляторну політику, метою якої є досягнення попередньо запланованих показників соціально-економічного розвитку регіону.

Якщо темпи досягнення цих показників є незадовільними, необхідно застосовувати політику дерегулювання, яка означає перегляд певних видів регуляцій щодо економічної діяльності суб'єктів господарювання в регіоні. Надмірна зарегульованість обмежує ефективність використання ресурсів, сприяє розвитку тіньового сектора економіки. Взаємозв'язок наведених регулювальних впливів при реалізації регіональної соціально-економічної політики показано на рис. 3.

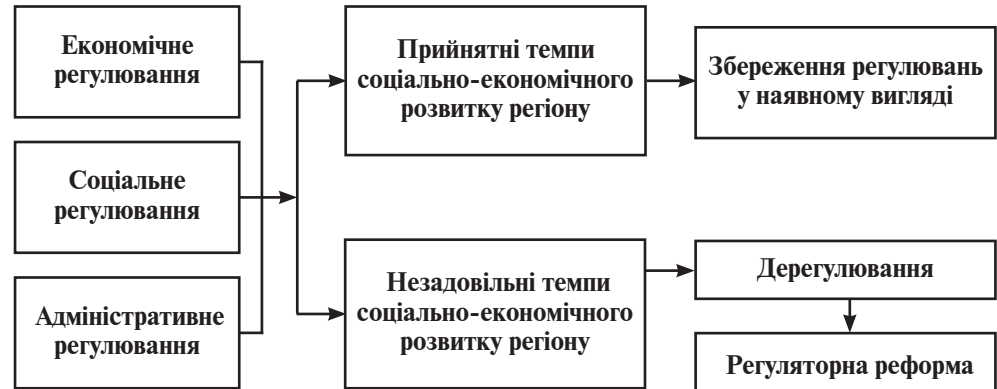


Рис 3. Взаємозв'язок регулювальних впливів та темпів соціально-економічного розвитку регіону

У разі недосягнення основної мети регіонального регулювання при використанні дерегулюючих норм є доцільним здійснення регуляторної реформи шляхом зміни законодавчих та нормативних актів, що визначають регулювальні дії, а також зміну кількості та якості інститутів, які реалізують регуляторну політику.

Чинники, що визначають необхідність проведення регуляторної реформи, можуть бути такими: підвищення економічної самостійності регіонів та відповідальності місцевих органів влади за темпи економічного розвитку регіону; перегляд регулювальних дій, які не впливають повною мірою на економічне становище в регіоні; необхідність адаптації економіки регіону та суспільства до нових конкурентних умов; поліпшення соціального забезпечення населення регіону.

Проведення реформи регуляторної політики передбачає визначення низки її складових, які варто розглядати як систему. Початковим етапом ініціювання регулювальних змін є встановлення основних цілей та завдань регуляторної реформи. Наступний етап – це визначення пріоритетних напрямів реформування, реалізація яких дасть змогу досягнути поставлених цілей та виконати завдання. Стандарти щодо регуляторної реформи можна поділити на стандарти розробки, стандарти виконання, стандарти ефективності та юридичні стандарти. Стандарти розробки необхідні для визначення місця регулювальної дії серед інших регулювань, забезпечення гнучкості та раціонального взаємозв'язку з іншими нормами та регуляціями; стандарти виконання означають необхідність забезпечення практичної реалізації та наявності ресурсів для запровадження відповідних змін; стандарти ефективності забезпечують виявлення затрат на запровадження змін та їх порівняння з перевагами, які отримують внаслідок зміни регуляцій; юридичні стандарти передбачають визначення термінології, структури, методичності та нормативно-правові впливи при запровадженні регулювальних змін.

Управління процесом здійснення реформ необхідне для забезпечення поступовості та черговості зміни регуляторної політики. Крім того, важливим є визначення інституцій, відповідальних за здійснення процесу рефор-

мування, при цьому потребують узгодження всі процедури та стандарти, які мають використовуватися представниками регіональних органів влади. У подальшому нагальною потребою є визначення ступеня реформування та часових меж проведення реформ, взаємозалежність та взаємодоповнюваність реформування регуляторної політики на різних рівнях державного управління. Насамкінець необхідно визначати вплив на суспільство запровадження регуляторної реформи, зокрема, зниження цін, поліпшення якості вироблених товарів і наданих послуг у регіоні. Ефективне регуляторне реформування може стати запорукою стимулювання інноваційних процесів та підвищення рівня економіки регіону, регуляторна політика – дієвим інструментом регулювання соціально-економічних перетворень.

Політика регулювання економічними процесами як у країні, так і в регіонах постійно вдосконалюється вже протягом більш як десяти років, однак темпи реформування економіки значною мірою залежать від правильного вибору регуляторної політики та від раціонального запровадження змін у поточних регуляторних процесах. Підвищення якісного рівня регулювання є основою прискорення економічного розвитку. Потреба в особливій увазі до вдосконалення регуляторної політики в Україні обумовлена необхідністю:

- створення висококонкурентного середовища як однієї з передумов ефективного функціонування ринкової економіки;
- підвищення інституціональних можливостей економіки, які не досягли достатнього рівня;
- удосконалення нормативно-законодавчої бази;
- підвищення відповідальності органів державного управління за реалізацію комплексу регулювальних дій;
- запровадження економічної оцінки як наявних регулювань, так і змін, що плануються.

Таким чином, вдосконалення регуляторної політики в регіоні є особливим завданням, спрямованим на прискорення соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальної одиниці. Запровадження реформи регулювання на регіональному рівні має змінити чинні або встановити нові правила, що визначають регулювальні дії в межах компетенції місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування. Встановлення чітких, прозорих регулювальних правил дасть змогу забезпечити зростання кількості суб'єктів господарювання та поліпшення умов їх функціонування, що сприятиме активізації процесів регіонального економічного розвитку. Важливим етапом у виконанні зазначеного завдання є формування принципів регулювальних дій та перевірка регулювальних правил на відповідність цим принципам. Системний підхід, до якого входять економічне, соціальне та адміністративне регулювання, регуляторна реформа та дерегулювання, охоплює всі складові регуляторного процесу та забезпечує розгляд регуляторної політики як такої, що спрямована на досягнення основних цілей соціально-економічного розвитку регіону.

Література

1. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11.09.2003 № 1160-IV.
2. Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25.05.2001 № 341/2001.
3. Аналіз впливу запропонованих законів та регулювань. – <http://www.npr.gov/library/direct/orders/2646.html>.
4. Луніна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи // Економіка України. – 2006. – № 1. – С. 23–31.
5. Губені Ю. Регуляторна політика в Україні: від реформи до практики // Економіка України. – 2006. – № 3. – С. 33–39.