

МЕХАНІЗМ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРОБЛЕМИ ОЦІНКИ ЙОГО ЕФЕКТИВНОСТІ

Л.Ю. Вдовиченко

*Національний університет кораблебудування імені адмірала Макарова, Миколаїв, Україна**Вдовиченко Л.Ю. Механізм здійснення регуляторної діяльності та проблеми оцінки його ефективності*

У статті розглянуто елементи механізму прийняття державою регуляторних рішень та підходи до оцінки їх ефективності, досліджено проблеми, пов'язані з оцінкою процесу здійснення регуляторної діяльності її учасниками та сформульовано вимоги до оцінки системи показників механізму здійснення регуляторної діяльності.

Ключові слова: регуляторна діяльність, механізм, ефективність, оцінка, показники.

Вдовиченко Л.Ю. Механизм осуществления регуляторной деятельности и проблемы оценки его эффективности

В статье рассмотрены элементы механизма принятия государством регуляторных решений и подходы к оценке их эффективности, исследованы проблемы, связанные с оценкой процесса осуществления регуляторной деятельности ее участниками и сформулированы требования к оценке системы показателей механизма осуществления регуляторной деятельности.

Ключевые слова: регуляторная деятельность, механизм, эффективность, оценка, показатели.

Vdovychenko L.Y. Mechanism of realization of regulator activity and problem of estimation of his efficiency

The article describes the mechanism of acceptance of the regulatory decisions making by the state and the approaches to assessing their effectiveness, the problems associated with the evaluation of the implementation of the regulatory activities by its participants are studied and the requirements to the assessment of the system of mechanism's indices of realization of the regulatory activity are formulated.

Keywords: the regulatory activity, the mechanism, the effectiveness, the assessment, the indices.

Постановка проблеми. Держава у сучасному суспільстві є ключовим агентом, в компетенції якої знаходяться функції регулювання національної економікою. У цьому аспекті як окремі державні рішення, так й економічна політика в цілому виступає об'єктом уваги економічної науки. У сфері наукового інтересу економістів традиційно знаходяться такі питання, як напрями державного регулювання. Більшість економічних досліджень обмежує сферу наукового інтересу етапом реалізації державних рішень, тобто їх впливом на економіку, поза увагою залишаються етапи підготовки та прийняття таких регуляторних рішень. Ці питання не суто теоретичні. Їх розв'язання має велике прикладне значення для аналізу особливостей процедур прийняття державою рішень у сфері господарської діяльності, від яких залежить реалізація інтересів різних груп суспільства.

В Україні межі державного втручання в економічну діяльність визначаються Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон). Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – «це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України» [10].

На думку О. Юлдашева [11, с. 84], функція вдосконалення правового регулювання, що введена Законом, є нетрадиційною для практики державного управління, оскільки будь-яке вдосконалення (розвиток) того чи іншого об'єкта є функцією науки. Практика звично займається побільшому двома аспектами життєдіяльності тієї чи іншої системи – її побудовою і функціональним забезпеченням. Крім того, у процес удосконалення господарських і адміністративних відносин згідно з Законом не тільки закладено розуміння того, що засобом удосконалення є процес, технологія розробки регуляторних рішень, а й, по суті, системну методологію, яка теж більше стосується науки. Отже, дослідження питань, пов'язаних із провадженням державної регуляторної політики, становить проблемне поле для науковців.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналіз сучасної наукової літератури показав, що державна регуляторна політика розглядається науковцями з державно-управлінської (М. Погрібняк та С. Кулик), правової (О. Юлдашев) і економічної (О. Балабенко, Л. Білозир, О. Глущенко, Т. Мельник, І. Ясіновська та І. Колупаєва) точок зору.

Разом з тим, існуючий стан наукової розробленості цієї проблеми в Україні є недостатнім. Науковцями розглядаються окремі етапи прийняття регуляторних рішень, проте відсутнє комплексне дослідження процесу прийняття регуляторних рішень та оцінки механізму його ефективності з точки зору різних груп інтересів. Поза увагою науковців залишилися питання щодо розробки ефективних та прозорих правил поведінки на послідовних процедурних етапах здійснення його учасниками державної регуляторної політики, які у відповідності до Закону отримують назву – регуляторної діяльності, тобто для відповідного кола суб'єктів такої діяльності не сформовано механізм інформаційних відносин, що як наслідок призвело до існування такої системи прийняття регуляторних рішень, яка у підсумку має низку

попередньо досліджених науковцями негативних рис (відсутність економічного аналізу наслідків реалізації регуляторних рішень під кутом зору різних груп інтересів, а також перевірки того, чи досягаються під час реалізації цих рішень ті цілі, які декларувалися при їх ухваленні тощо).

Мета даної статті – визначення економічних характеристик змісту механізму здійснення регуляторної діяльності та дослідження питань оцінки його ефективності. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) розглянути елементи механізму прийняття державою регуляторних рішень та підходи до оцінки їх ефективності; 2) дослідити проблеми, пов'язані з оцінкою процесу здійснення регуляторної діяльності її учасниками; 3) сформулювати вимоги до оцінки системи показників механізму здійснення регуляторної діяльності.

Виклад основного матеріалу. У попередній науковій праці автора [2, с. 11] сформульовано визначення змісту механізму інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності як сукупності організаційних, економічних, правових і інформаційних засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного регулювання і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного регулювання (суб'єктів регуляторного процесу) через отримання ними один від одного інформації у сфері регуляторної діяльності, та налаштовані на вирішення протиріч розвитку системи здійснення регуляторної діяльності важелі та інструменти для ефективного прямого або опосередкованого впливу держави через органи державного управління на інших суб'єктів цього процесу з метою досягнення необхідного у сфері господарювання результату на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Зміст такого механізму визначають взаємодії суб'єктів регуляторного процесу та їх інформаційні відносини у цьому процесі, завдяки яким ці суб'єкти можуть впливати на зміст регуляторних рішень. Суб'єктів процесу здійснення регуляторної діяльності відповідно до їхньої ролі у цьому процесі автором у попередньому дослідженні [3, с. 192] було поділено на п'ять груп: група А – регуляторні органи, група Б – регуляторні органи вищого рівня державного управління, група В – погоджувальні органи, група Г – інші органи державного управління, група Д – суб'єкти регулювання, група Є – адміністративні суди, серед яких групи А, Б, В та Г – це органи державного управління.

Механізм інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності є формою прояви загального механізму прийняття державою регуляторних рішень. Елементами механізму прийняття державою регуляторних рішень за визначенням Л. Мажарової [6] є:

1) політичний елемент, в рамках якого визначаються цілі державного регулювання, та в різних ролях приймають участь всі суб'єкти регуляторної діяльності (групи А, Б, В, Г, Д, Є);

2) процедурний елемент, яким через регуляторні рішення визначаються цілі та напрями державного регулювання, отже цей процес знаходиться в компетенції органів державного управління (групи А, Б, В, Г). При цьому прийняті регуляторні рішення є визначеною мірою ще й компромісом між інтересами різних органів державного управління;

3) макроекономічний елемент, на якому реалізуються чинні регуляторні рішення і який може представлено у вигляді обміну податків суб'єктів регулювання (група Д) на «продані» органами державного управління (групи А, Б, В, Г) блага.

Постає питання щодо оцінки ефективності механізму прийняття державою регуляторних рішень, яке стикається з такими складнощами. Більшість дослідників при такій оцінці ефективності державної політики визначають:

- політичну ефективність, під якою розуміють виконання суб'єктами політичної влади функцій, які покладають на них більшість населення [9, с. 56];

- соціальну ефективність – досягнення позитивних та недопущення негативних змін у суспільстві [5, с. 27].

Недоліками таких підходів є те, що вони не містять чітких критеріїв ефективності та мають скоріше якісний характер.

Економічна трактовка ефективності, навпаки, має в своїй основі кількісні критерії ефективності – співвідношення затрат та результату [1, с. 2], але вони не можуть бути застосовані до політичного та процедурного елементів механізму прийняття державою регуляторних рішень.

Отже, застосування традиційно-економічних підходів до економічної ефективності, розрахованої як на підставі співвідношення «результати-витрати», так і порівняльного характеру («заплановані результати-досягнуті результати»), є лише характеристиками результатів реалізації регуляторних рішень (макроекономічний аспект). Їх застосування для оцінки ефективності функціонування як існуючого та встановленого Законом механізму здійснення регуляторної діяльності, так й механізму інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності, який є похідним від першого механізму, та формування якого є метою низки досліджень автора, є проблематичним у зв'язку з неможливістю визначення чіткої кількісної оцінки витрат та результатів цих процесів.

До того ж на сучасному етапі відсутній єдиний підхід до визначення сутності ефективності державного управління і державної політики та їх оцінки, існують різні концептуальні моделі. Так, діють методики кількісного підрахунку ефективності державного управління, державної та регіональної політики тощо. Але до загальних недоліків цих методик належить те, що, по-перше, при оцінці

ефективності не враховуються думки населення, представників бізнесу та їх громадських об'єднань, або суб'єктів регулювання (група Д) у контексті нашого дослідження, тобто відсутнім є якісний компонент. По-друге, в цілому система показників має економічний характер та зводиться до оцінки лише економічної ефективності.

Загальновідомо, що визначити ефективність державного управління й оцінити її навіть за наявності достовірних даних і чіткої методики розрахунку та порівняння показників дуже складно через специфічність такої управлінської діяльності. В зв'язку з цим серед науковців відсутня однаковість щодо можливості виміру рівня ефективності державного управління, діяльності його суб'єктів, визначення яким чином вона впливає на соціально-економічний розвиток країни, регіону тощо.

На думку Л. Приходченко [8, с. 142], доцільним при розробці критеріїв оцінювання ефективності державного управління є застосування алгоритму, який складається з наступних етапів:

- визначення рівнів (високий, середній, низький чи оптимальний, припустимий, неприпустимий), на яких має здійснюватися оцінювання, оскільки кожний з них передбачає відмінності у показниках;
- відпрацювання набору показників, що в сукупності характеризують рівень розвитку оцінюваної якості, параметра, результату;
- ранжування показників та оцінювання факторів їх вагомості;
- застосування показників.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає поняття «показник» як свідчення, доказ, ознака чогось, наочні дані про результати роботи якогось процесу, дані про досягнення в чому-небудь; кількісна характеристика властивостей виробу; явище або подія, на підставі яких можна робити висновок про перебіг якого-небудь процесу [4, с. 1024].

На думку Л. Приходченко [8, с. 143], показники – це згруповані певним чином дані, що дозволяють оцінити судження про ключові аспекти функціонування систем (управлінських, економічних, соціальних тощо).

Таким чином, керуючись даними визначеннями, можна стверджувати, що до показників відносяться дані, які дозволяють оцінити (кількісно чи якісно) ключові аспекти функціонування якогось процесу, механізму та т. ін.

Що стосується понять «ефективність» та «якість», то вони також потребують уточнень з огляду на нечіткість та дискусійність цих визначень.

Проведені дослідження сутності вказаних понять у зарубіжній та вітчизняній науці дозволяють автору визначити:

- ефективність як диференційовану та багаторівневу характеристику, яка зберігає свою відносність стосовно проголошених цілей; ефект, який досягається за межами діяльності, процесу, механізму тощо;
- якість як ступінь застосування чого-небудь для використання за призначенням, сукупність характеристик діяльності, процесу, механізму стосовно його здатності задовольняти встановлені норми.

І саме в такому контексті ми будемо розуміти поняття «показники», «ефективність» та «якість» у нашому дослідженні.

Сучасні реалії соціально-економічного розвитку України потребують нового якісного рівня осмислення питань розробки методології оцінки ефективності державної регуляторної політики та відповідного процесу здійснення її учасниками регуляторної діяльності, а також пошуку ефективних оціночних технологій в системі взаємодії «держава-бізнес-населення» та побудови механізму їх інформаційних відносин.

На наш погляд, для оцінки існуючого в Україні механізму здійснення регуляторної діяльності необхідно виділити групи показників ефективності. По кожній групі підібрати максимальну кількість цих показників ефективності та за допомогою методу експертних оцінок відібрати більш вагові. Необхідно зазначити, що кількість показників в кожній групі має бути однаковою, а система повинна бути збалансована за числом кількісних (вимірюваних, об'єктивних) та якісних (не вимірюваних, суб'єктивних) показників.

Так, на рис. 1 відображено складові об'єктивних та суб'єктивних показників якості здійснення регуляторної діяльності.

При виборі показників якості здійснення регуляторної діяльності повинні враховуватися наступні вимоги:

- збалансованість кількісних та якісних показників;
- реалістичність, чіткість, доступність та вимірювання (у тому числі й через методи експертних оцінок) показників.

Ініціативи щодо виміру ефективності будь-якої діяльності через якісні показники стикаються зі стандартним набором обмежень:

1) Складність знаходження задовільних показників обумовлено тим, щолюбий набір таких показників є неповним та валідність кожного з показників може бути предметом спірних питань спеціалістів.

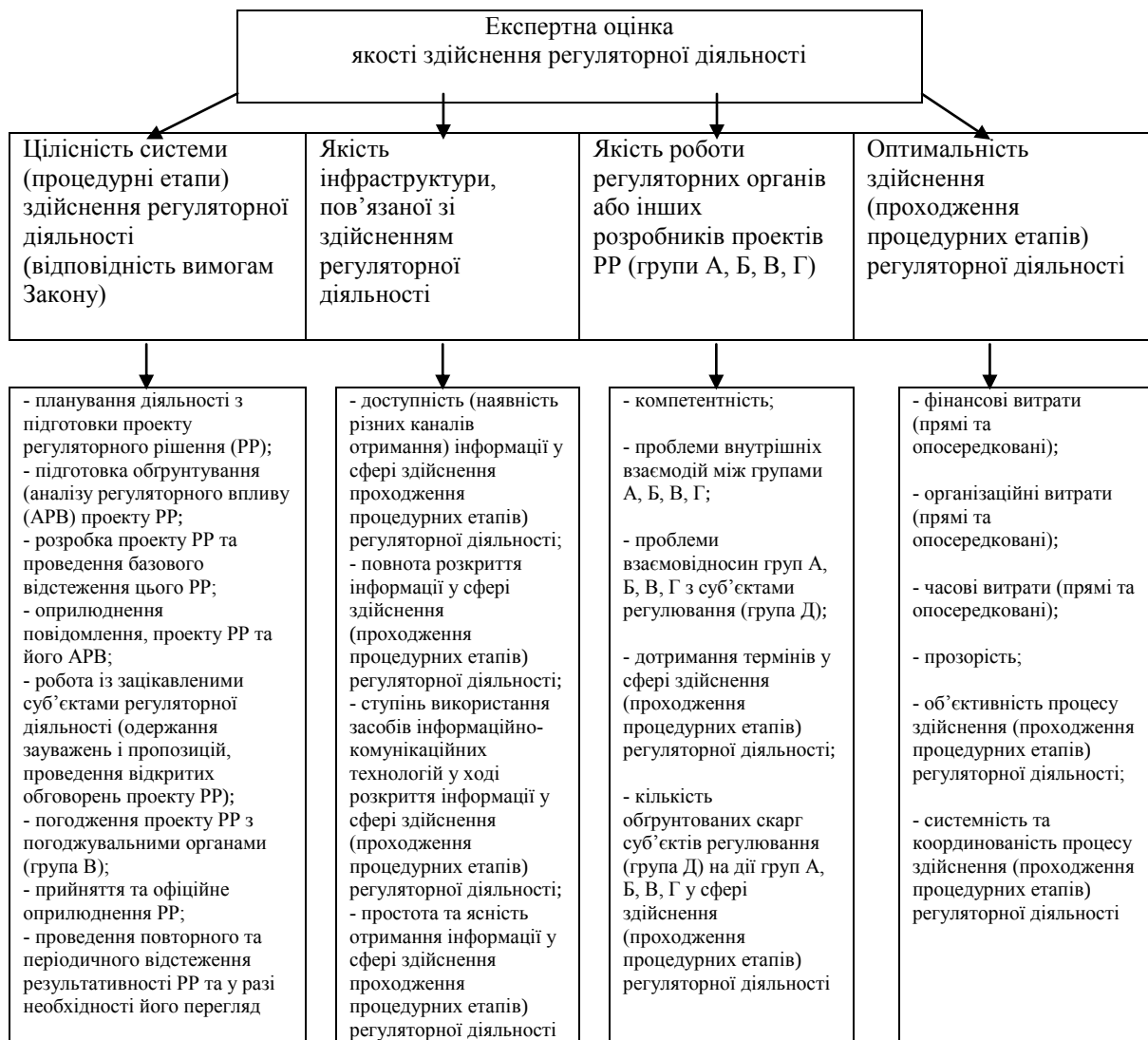


Рис. 1. Складові об'єктивних та суб'єктивних показників якості здійснення регуляторної діяльності

Джерело: власна розробка автора

2) При формуванні загальних (агрегованих) показників якості завжди виникає розбіжність та невизначеність в питаннях значущості різних компонентів, що обумовлено неможливістю визначити пріоритет показників раціонально.

3) Ефективність діяльності в державному управлінні має множинність аспектів, жодний з яких не може бути апіорі визнаний незначним, що автоматично призводить до збільшення через міру кількості показників.

4) Множинність технічних та методологічних складнощів пов'язано з відмінністю процесу прийняття регуляторних рішень від інших управлінських рішень.

Виходячи з цих обмежень, можна сформулювати базову вимогу до оцінки системи показників якості механізму здійснення регуляторної діяльності: така система повинна оцінюватися комплексно, виходячи з індикаторів зворотного зв'язку суб'єктів регулювання (група Д) з органами державного управління (групи А, Б, В, Г).

Індикаторами (елементами даних, що містять кількісні та якісні характеристики оцінювання процесу, механізму тощо) такого зв'язку, на погляд автора, мають бути:

- питома вага звернень та скарг суб'єктів регулювання (група Д) щодо дій окремих регуляторних рішень, у тому числі в регіональному розрізі (окремий вимір звернень до регуляторних органів (група А), регуляторних органів вищого рівня державного управління (група Б), погоджувальних органів (група В), інших органів державного управління (група Г);

- результативність (кількість задоволених) звернень та скарг суб'єктів регулювання (група Д) щодо дій окремих регуляторних рішень, у тому числі в регіональному розрізі (окремий вимір результативності звернень до регуляторних органів (група А), регуляторних органів вищого рівня державного управління (група Б), погоджувальних органів (група В), інших органів державного управління (група Г);

управління (група Г);

- питома вага позовів до адміністративних судів (група Є) щодо дій окремих регуляторних рішень, у тому числі в регіональному розрізі;
- результативність (кількість задоволених) позовів до адміністративних судів (група Є) щодо дій окремих регуляторних рішень, у тому числі в регіональному розрізі;
- ступінь участі (питома вага звернень, скарг тощо) суб'єктів регулювання (група Д) в обговоренні проблем у здійсненні регуляторної діяльності, у тому числі в регіональному розрізі.

Висновки. Отже, основними питаннями, які постають у процесі розробки методики дослідження механізму здійснення регуляторної діяльності, є:

- розкриття інформації у сфері здійснення регуляторної діяльності через засоби інформаційно-комунікативних технологій;
- підвищення ступеню відповідальності реального процесу здійснення регуляторної діяльності з встановленим Законом;
- підвищення ефективності механізму здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами;
- організація у процесі здійснення регуляторної діяльності регулярного ефективного каналу зворотного зв'язку від суб'єктів регулювання до органів державного управління.

У зв'язку з цим перспектива подальших наукових досліджень полягає у розробці комплексного підходу до оцінювання ефективності процесу здійснення регуляторної діяльності в Україні на центральному, регіональному і місцевому рівнях та її підвищення, як основного завдання органів державного управління національним господарством.

Список літератури:

1. Бойков Н.А. Проблема экономической безопасности // Пример 2: экономическая эффективность [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.econteor.ru/autor_487.htm.
2. Вдовиченко Л.Ю. Теоретичні підходи до визначення змісту державного регулювання інформаційних відносин у сфері регуляторної діяльності [Текст] / Л.Ю. Вдовиченко // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ [голов. ред. М.М. Іжа]. – Одеса: Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2013. – Вип. 1 (53). – С. 9-12.
3. Вдовиченко Л.Ю. Механізм здійснення регуляторної діяльності її суб'єктами: стан та існуючі проблеми [Текст] / Л.Ю. Вдовиченко // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. – Вип. 36 / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2013. – С. 189-199.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD/ уклад. і гол. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
5. Иванов В.Н. Основы современного социального управления [Текст] / В.Н. Иванов. – М.: Экономика, 2000. – 270 с.
6. Мажарова Л.А. Механизм принятия государственных решений в процессе формирования экономической политики и оценка его эффективности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy-lib.com/mehanizm-prinyatiya-gosudarstvennyh-resheniy-v-protssesse-formirovaniya-ekonomicheskoy-politiki-i-otsenka-ego-effektivnost>.
7. Мажарова Л.А. Методика оценки эффективности внешнеэкономической политики государства: институциональный подход [Текст] / Л.А. Мажарова, Т.Н. Гоголева // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2010. – №7(64). – С. 81-86.
8. Приходченко Л. Ефективність державного управління: критерії і підходи до оцінювання [Текст] / Л. Приходченко // Теорія та практика державного управління. зб. наук. пр. ХарПІ НАДУ. – Вип. 3 (15). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – С. 139-146.
9. Соловьев А.И. Политология. Политическая теория. Политические технологии [Текст] / А.И. Соловьев. – М.: Аспект Пресс, 2000. – 345 с.
10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності – Закон України від 11 вересня 2003 року №1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
11. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні [Текст] : монографія / О.Х. Юлдашев. – К.: МАУП, 2005. – 336 с.

Надано до редакційної колегії 04.11.2014

Вдовиченко Лариса Юріївна/ Larysa Y.Vdovychenko