

**Дурман Н.А.**

## **Политологические аспекты государственной регуляторной политики**

*Дурман Николай Александрович, кандидат технических наук, доцент  
кафедра государственного управления и местного самоуправления  
Херсонский государственный технический университет, г. Херсон, Украина*

**Аннотация.** В статье рассматриваются политологические аспекты формирования государственной регуляторной политики. Показаны особенности анализа, проектирования и внедрения государственной регуляторной политики с использованием положений системного подхода. Приведены принципы формирования и усовершенствованные критерии оценки государственной регуляторной политики для применения на практике.

**Ключевые слова:** государственная регуляторная политика, системный подход, критерии оценки

**Введение.** На сегодняшний день Украина так и не определилась относительно направлений своего развития как страны (территории, которую занимает народ, имеющий внутреннюю самоорганизацию, единые культуру и язык, веру и традиции), так и государства (формы политического устройства, включающего в себя различные институты власти) [14]. А ведь именно из этого самоопределения должно определяться направление проводимых реформ, формирование государственной политики развития тех или иных отраслей хозяйствования. При этом совершенно не учитывается геополитические национальные особенности Украины, постоянные колебания между либеральной (рыночной) и директивной (плановой) моделями развития экономических отношений, отсутствие проектов, которые бы имели по своему окончанию достижение поставленных целей, а также банальная государственная незрелость политических элит, которые на первый план выставляют достижение популистских целей, однако в своих действиях руководствуются собственными политическими и экономическими интересами. Как видно из вышесказанного, проведение государственной политики в любой сфере государственного управления Украины сопряжено с недостаточностью системного анализа всех факторов, которые влияют на эти политики.

**Краткий обзор публикаций по теме.** Теоретико-методологическую основу анализа государственной политики и процессов ее определения представляют работы таких зарубежных ученых, как П. Браун [4], Д. Веймер [6], У. Митчел [1], Л. Пал [10], Г. Саймон [2], и украинские ученые: В. Бакуменко [3], А. Килиевич [9], А. Валевский [5], В. Романов [7], В. Тертычка [13]. Отдельные составляющие государственной регуляторной политики в Украине рассматриваются в работах О. Юлдашева [14], Д. Ляпина [10].

**Цель.** Целью данного исследования является рассмотрение политологических аспектов государственной регуляторной политики (далее – ГРП) с точки зрения ее анализа (понимания о процессе определения ГРП), формирования (проектирования реальных управленческих решений) и внедрения в государственное управление. Поскольку ГРП является составляющей частью всей государственной политики, то можно выдвинуть гипотезу о возможности применения к ГРП всего инструментария анализа и проектирования государственной политики, однако с учетом особенностей именно регуляторных действий. Рассматривается также возможность применения

положения системного анализа к процессу формирования ГРП.

**Материалы и методы.** До сегодняшнего дня в отечественных и зарубежных научных кругах политологические аспекты государственной регуляторной политики не рассматривались, хотя анализ и формирование государственной политики, как указано выше, нашли широкое обсуждение. Так, например, Веймер [6] определяет анализ государственной политики как совет относительно государственных решений (действий), ориентированный на клиента и базирующийся на общественных ценностях. Если опираться на украинских ученых, то А. Килиевич в качестве определения анализа государственной политики указывает комплекс аналитических процедур, направленных на принятие будущих (конкретных) действий [9]. В. Тертычка рассматривает анализ государственной политики как комплекс процедур, которые определяют разработку рекомендаций (советов) органам государственной власти относительно выбора лучшего из возможных направлений действий, а также вопросы оценивания, мониторинга результатов и последствий выполнения государственных решений для улучшения показателей общественного развития [13].

Важным политологическим аспектом является предоставление полного обзора процессов анализа, проектирования и внедрения государственной политики, поскольку в последнее время возросло значение анализа государственной политики как для специалистов по государственному управлению, так и для потребителей административных (публичных) услуг. Поэтому необходимо широкое освещение процессов государственной политики для общества (граждан, бизнес-структур, их объединений), а именно определения понятий и содержания государственной политики, различных подходов к ее анализу и формированию. Прежде всего, это нужно для делать потому, что анализ государственной политики является неотъемлемой составляющей политического процесса.

Сам процесс анализа и формирования политики должен состоять из нескольких этапов, которые нужно пройти, чтобы достичь желаемого результата. Можно выделить следующие этапы (рис. 1), которые, в свою очередь, при необходимости более укрупненной детализации, можно разбить на подэтапы, компоненты, элементы и т.д. [11, 13]:

- формулирование проблемы;
- определение критериев оценки;
- отбор и оценка альтернативных вариантов;
- выработка рекомендаций;
- презентация рекомендаций (принятие решения).

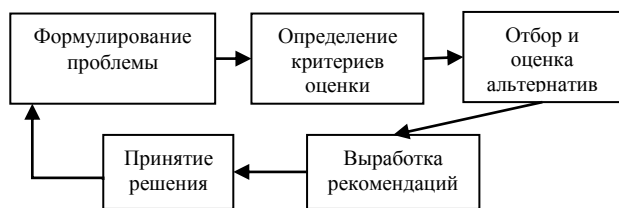


Рис. 1. Схема процесса анализа и проектирования государственной политики (по В. Тертычке)

Первым и самым важным этапом процесса анализа политики является формулирование проблемы государственной политики. От правильности отработки этого этапа во многом зависит эффективность дальнейшего решения, поскольку правильно определенная и описанная проблема снижает дальнейшие непро-

дуктивные затраты на разработку, отбор и оценку альтернатив. На этом этапе необходимо четко очертить проблемную ситуацию, правильно определить и структурировать проблему. Но большинство важных проблем государственной политики, в том числе и регуляторной, плохо структурированы и к ним практически невозможно комплексно применить инструменты, разработанные в рамках различных экономических и политико-экономических теорий.

Таким образом, по нашему мнению, здесь следует применять элементы системного подхода, ранее уже применявшиеся для оценки влияний нормативно-правовых актов [8] и разработать адаптированную схему анализа, формирования и проведения государственной регуляторной политики, представленную на рис. 2.

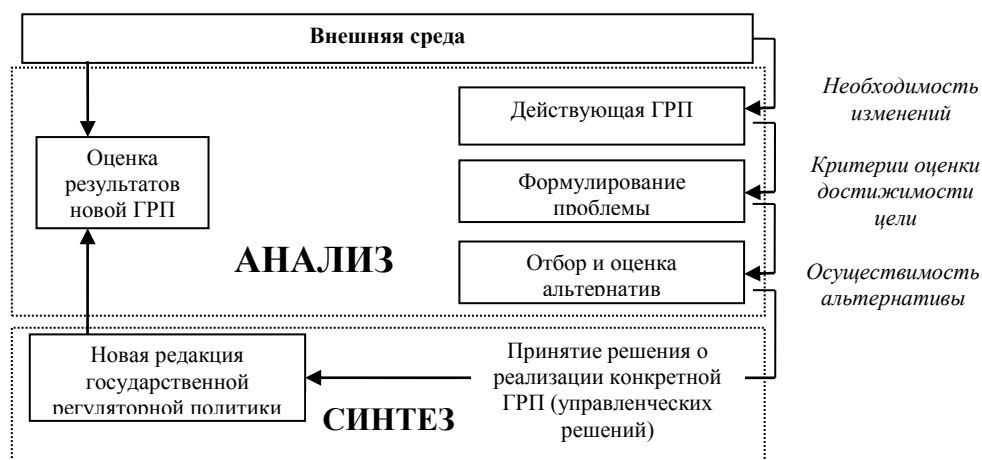


Рис. 2. Адаптированная схема анализа и проектирования ГРП с учетом системного подхода

Процесс формулирования проблемы начинается с момента признания необходимости внесения изменения в действующую ГРП и состоит из следующих подэтапов: сбор информации о действующей ГРП, определение направленности и размеров проблемы, выбор основных целей и ограничений; выбор способа, механизмов и инструментов решения проблемы.

Для того, чтобы выбрать один вариант решения проблемы, необходимо определить критерии оценки, по которым будет происходить выбор одного из альтернативных вариантов решения проблемы. Окончательным вариантом решения проблемы (объектом ГРП) будет не любое регулирование, а лишь эффективное регулирование. А такое регулирование можно получить только согласовав политическое видение проблемы, путь стратегического развития государства (отрасли) и желание всех участвующих сторон принять такое решение.

Критерии могут подразделяться на оценочные (результативность, эффективность, справедливость) и практические (адекватность реагирования, приемлемость, политическая осуществимость, простота администрирования), которые, в свою очередь, могут иметь количественную (увеличение доходов в бюджет, уменьшение количества негативных обращений заявителей, увеличение количества предпринимателей, увеличение средней заработной платы) и качественную оценку (улучшение информированности

предпринимателей, улучшение взаимоотношений граждан и бизнеса с властью).

Если рассмотреть эти критерии с общих позиций формирования государственной политики и учесть принципы проектирования ГРП [12], то их можно сформулировать следующим образом:

- целесообразность – обоснованная необходимость государственного регулирования хозяйственных отношений с целью решения существующей проблемы;
- адекватность – соответствие форм и уровня государственного регулирования хозяйственных отношений потребности в решении существующей проблемы и рыночным требованиям с учетом всех приемлемых альтернатив;
- эффективность – обеспечение достижения целей политики вследствие получения максимально возможных положительных результатов за счет минимального расхода необходимых ресурсов субъектов хозяйствования, граждан и государства;
- сбалансированность – обеспечение в ГРП баланса интереса субъектов хозяйствования, граждан и государства;
- прогнозируемость – последовательность регуляторной деятельности, соответствие целям государственной политики, возможность планирования деятельности;
- прозрачность – открытость процессов анализа, формирования и проведения ГРП для физических и юридических лиц, их объединений;
- учет общественного мнения – обязательное рассмотрение инициатив, замечаний и предложений, предоставленных в установленном законом порядке;
- информированность – обязательность доведения принятых решений в рамках формирования государственной политики, информирование общественности об осуществлении ГРП.

Суть второго этапа процесса анализа ГРП заключается в переходе от общих целей к специфическим критериям оценки возможных вариантов политики.

Набор критериев должен охватывать все значимые аспекты поставленных целей. Но стоит помнить о том, что на этапе определения критериев очень важную роль имеет стратегическое видение направления движения государства или отрасли, для которой применяются регулирование. Например, если государство Украина декларирует движение в сторону Евросоюза, то среди критериев оценки будет, например, «количество (доля) промышленных стандартов, приведенных в соответствие с промышленными стандартами Евросоюза». Если же мы принимаем решение о движении в сторону Таможенного Союза, тогда следует применять аналогичный критерий - «количество (доля) промышленных стандартов, приведенных в соответствие с промышленными стандартами Таможенного союза».

Принятие решения по осуществлению конкретной ГРП предполагает выбор одной альтернативы из нескольких возможных, поэтому следующим важным этапом процесса анализа политики является выбор (разработка, определение) альтернативных вариантов ГРП. Это самый сложный с точки зрения исполнителя этап, потому что необходимо продумать («придумать») набор альтернативных решений, которые бы охватывали, по возможности, все варианты разрешения проблемы – и позитивные, и негативные. Этот набор может формироваться не только теми структурами, на которые возложены обязанности проектирования (выработки) ГРП, но и другими административными органами, заинтересованными бизнес-структурами, СМИ, гражданским обществом, общественными организациями.

Определив варианты решения проблемы и критерии их оценивания, можно провести оценку и сравнение альтернативных вариантов политики, суть которых заключается в разработке пригодного набора альтернатив, которые могут достичь целей политики. Оценка альтернатив предполагает выполнение трех связанных между собой задач: прогнозирования воздействий альтернатив; оценивание влияний выбранных критериев; сравнения альтернатив за несоизмеримыми критериями. Для производителей политики осуществимость внедрения альтернатив является основным критерием в процессе принятия решений.

Принятие решения (выработка рекомендаций) является одним из основных этапов процесса проектирования политики. Именно благодаря выработке рекомендаций теоретические представления о различных оценочных и практических критериях выбора возможного варианта формирования политики переводятся в выработку конкретной ГРП. Этот этап синтезирует важнейшие результаты, вытекающие из предыдущих этапов процесса анализа политики.

Управленческие решения (рекомендации) по формированию ГРП должны содержать требования по реальным действиям, а не действия, которые только предусматриваются. Очень важно, чтобы эти управленческие решения, направленные на реализацию политики были четкими, практичными, убедительными и логичными.

**Результаты и их обсуждение.** Таким образом, мы пришли к выводу, что принципы государственной регуляторной политики, предусмотренные в Законе Украины [12], действительно удачны и полностью соответствуют всем принципам анализа, формирования и внедрения государственной политики, принятым в политэкономии и государственном управлении. Однако, по нашему мнению, следует чаще применять принципы системного подхода на всех этапах формирования и внедрения ГРП (см. рис. 2), а также можно было бы ограничиться тремя критериями оценки для выбора одного из альтернативных вариантов ГРП, а именно:

- проблемная направленность альтернативного варианта формирования новой государственной регуляторной политики (управленческих решений, входящих в ее состав);
- наличие политических, экономических и общественных механизмов реализации новой ГРП и имплементации результатов ее действия;
- эффективность новой государственной регуляторной политики.

**Выводы.** Изложенные новые подходы к анализу и проектированию (формированию) государственной регуляторной политики как части государственной политики открывают перспективы для повышения эффективности государственного управления. Однако применение таких подходов, в значительной мере зависит от качества государственного управления, технологий его осуществления, средств обработки, передачи и распространения информации, которые применяются в процессе формирования и проведения ГРП и уже не могут осуществляться без применения современных информационных технологий, которые сегодня преобразуются в так называемое "электронное управление", "электронное правительство", "e-gov". Использование принципов "электронного правительства" при анализе, формировании и проведении ГРП позволит не только повысить ее качество, но и нейтрализовать ряд негативных социальных явлений, например, коррупцию. Поскольку сам процесс формирования и проведения ГРП станет действительно "прозрачным", с предоставлением всем желающим возможности ознакомиться с причинами и расчетами, которые побуждали к принятию того или иного варианта ГРП, это позволит значительно повысить доверие к такой государственной политике и правительству вообще.

#### ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES TRANSLATED AND TRANSLITERATED)

1. Mitchell W. Lecture Notes on Types of Economic Theory, 2 volumes, 1967  
*Mitchell W. Lecture Notes on Types of Economic Theory, 2 volumes, 1967*  
2. Newell Allen and Simon Herbert, Human Problem Solving, 1972  
*Newell Allen and Simon Herbert, Human Problem Solving, 1972*

3. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики [моногр.] /В.Д. Бакуменко. – К.: Вид-во УАДУ, 2000 р., 328 с.  
*Bakumenko V. D. Formuvannya derzhavno-upravlinskih rishen: Problemi teorii, metodologiyi, praktiki [Formation of state-managerial decisions: Problems of theory, methodology and practice] [monogr.] /V.D. Bakumenko. – K.: Vid-vo UADU, 2000 r., 328 s.*

4. Браун П. Посібник з аналізу державної політики / П. Браун. – К.: Основи, 2000. – 243 с  
*Braun P. Poslbnik z analizu derzhavnoyi politiki [A Guide to Policy Analysis] / P. Braun. – K.: Osnovi, 2000. – 243 s*
5. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : [моногр.] / О. Л. Валевський. – К.: НІСД, 2001. – 242 с.  
*Valevskiy O. L. Derzhavna politika v Ukraini: metodologiya analizu, strategiya, mehanizmi vprovadzhennya [Public Policy in Ukraine: Analysis methodology, strategy, implementation mechanisms]: [monogr.] / O. L. Valevskiy. – K.: NISD, 2001. – 242 s.*
6. Веймер Д. Л. Аналіз політики: концепції, практика / Д. Л. Веймер, Е. Р. Вайнінг // Пер. з англ. І. Дзюби, А. Олійника ; наук. ред. О. Кілієвич. – К.: Основи, 1998. – 654 с.  
*Weimer D. L. Analiz politiki: kontseptsiyi, praktika []/ D. L. Weimer, A. R. Vining // Per. z angl. I. Dzyubi, A. Oliynika ; nauk. red. O. Kilievich. – K.: Osnovi, 1998. – 654 s.*
7. Вступ до аналізу державної політики : [навч. посіб.] / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К.: Основи, 2001. – 238 с.  
*Vstup do analizu derzhavnoyi politiki [Introduction to Public Policy Analysis] [navch. posib.] / V. Romanov, O. Rudik, T. Brus. – K.: Osnovi, 2001. – 238 s.*
8. Дурман М.О. Застосування принципів системного підходу при оцінці впливу нормативно-правових актів./ М.О. Дурман. //Матеріали конференції "Інтелектуальні системи прийняття рішень та проблеми обчислювального інтелекту". ISDMCI'2010, т.2, с. 42-46.  
*Durman M.O. Zastosuvannya printsipiv sistemnogo pidhodu pri otsinzi vplivu normativno-pravovih aktiv [Applying the principles of a systematic approach in assessing the impact regulatory legal acts]/ M.O. Durman. //Materiali konferentsiyi "Intelektualni sistemi priynyattya rishen ta problemi obchislyvalnogo intelektu". ISDMCI'2010, t.2, s. 42-46*
9. Кілієвич О. Англо-український глосарій термінів і понять з аналізу державної політики та економіки / О. Кілієвич. – К.: Основи, 2003. – 510 с.  
*Kilievich O. Anglo-ukrayinskiy Glosariy terminiv i ponyat z analizu derzhavnoyi politiki ta ekonomiki [English-Ukrainian glossary of terms and concepts in public policy analysis and economics] / O. Kilievich. – K.: Osnovi, 2003. – 510 s.*
10. Ляпін Д. Регуляторна політика: Нові можливості. / За ред. Д.Ляпіна, К.Ляпіної і Я.Демченкова. - К.: Інститут конкурентного суспільства; 2004. - 170 с.  
*Lyapin D. Regulyatorna politika: Novi mozhlivosti [Regulatory policy: New opportunities]. / Za red. D. Lyapina, K.Lyapinoi i Ya. Demchenkova. - K.: Institut konkurentnogo suspilstva; 2004. - 170 s.*
11. Пал Л. Аналіз державної політики / Л. Пал // Пер. з англ. І. Дзюби. – К.: Основи, 1999. – 422 с.  
*Pal L. Analiz derzhavnoyi politiki [Public Policy Analysis]/ L. Pal // Per. z angl. I. Dzyubi. – K.: Osnovi, 1999. – 422 s.*
12. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" / Закон України №1160-IV від 11.09.2003 р. Електронний ресурс -. Режим доступа: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>  
*Zakon Ukrayini "Pro zasadi derzhavnoyi regulyatornoyi politiki u sferi gospodarskoyi diyalnosti" [Law of Ukraine "On principles of regulatory Policy in Economic Activities"] / #1160-IV vid 11.09.2003 r. Elektronnyiy resurs -. Rezhim dostupa: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15*
13. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К.: Основи, 2002. – 750 с.  
*Tertichka V. Derzhavna politika: analiz ta zdiysnennya v Ukraini [Public policy: analysis and implementation in Ukraine] / V. Tertichka. – K.: Osnovi, 2002. – 750 s.*
14. Толочко П. П. Украина: государство или страна? — К.: Довира, 2008. — 208 с.  
*Tolochko P. P. Ukraina: gosudarstvo ili strana? [Ukraine: State or Country?] - K.: Dovira 2008. – 208 s.*
15. Юлдашев О.Х. Проблеми вдосконалення регуляторної політики. – К.: МАУП, 2005. – 364 с.  
*Yuldashev O.H. Problemi vdoskonalennya regulyatornoyi politiki [Problems of improving the regulatory policy]. – K.: MAUP, 2005. – 364 s.*

#### **Durman M. Politological aspects of state regulatory policy**

**Abstract.** The article considers the formation of political science aspects of state regulatory policy. The features of the analysis, design and implementation of state regulatory policy using the provisions of the system approach. The principles of the formation and improved criteria for assessment state regulatory policy and recommendations on how to improve them for practice.

**Keywords:** state regulatory policy, system approach, the assessment criteria