

11. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк, С.М. Павлюк // Наукові праці КНТУ. Економічні науки – 2010. – Вип. 17. – С. 17-25.
12. Guidelines for Successful Public – Private Partnerships, 2003. – 100 p. // [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)
13. Клинова М. Глобализация и инфраструктура: новые тенденции во взаимоотношениях государства и бизнеса / М. Клинова // Вопросы экономики. – 2008. – №8. – С. 78-90.
14. Стройко Т.В. Державно-приватне партнерство як вид інвестування виробничої інфраструктури агропродовольчої сфери / Т.В. Стройко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 11. – С. 58–61.
15. Павлова Г.О. Державно-приватне партнерство: аналіз світового досвіду та шляхи розвитку в Україні [Електронний ресурс] / Г. Павлова. – Режим доступу: [<http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2011-3/doc/3/02.pdf>].

УДК 338.23

**Душейко Д.М.**

*викладач кафедри міжнародної економіки та менеджменту освіти  
Миколаївського національного університету імені В.О. Сухомлинського*

## **ЕВОЛЮЦІЯ, ПРЕДМЕТ ТА РОЛЬ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У РОЗВИТКУ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО БІЗНЕСУ**

У статті розглядається місце регуляторної політики у системі державної економічної політики. Висвітлюється інституціональна сутність регуляторної політики, її еволюція. Обґрунтовано можливості застосування регуляторної політики для розвитку малого та середнього бізнесу в Україні.

**Ключові слова:** державна економічна політика, державне регулювання економіки, інституціональна політика, регуляторна політика, еволюція регуляторної політики.

### **Душейко Д.М. ЭВОЛЮЦИЯ, ПРЕДМЕТ И РОЛЬ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В РАЗВИТИИ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА**

В статье рассматривается место регуляторной политики в системе государственной экономической политики. Показывается институциональная сущность регуляторной политики, ее эволюция. Обоснованы возможности применения регуляторной политики для развития малого и среднего бизнеса в Украине.

**Ключевые слова:** государственная экономическая политика, государственное регулирование экономики, институциональная политика, регуляторная политика, эволюция регуляторной политики

### **Dusheyko D.M. EVOLUTION, THE SUBJECT AND THE ROLE OF REGULATORY POLICY IN THE DEVELOPMENT OF SMALL AND MEDIUM BUSINESSES**

The article discusses the place of the regulatory policy in the system of state economic policy, showing the institutional nature of the regulatory policy, its evolution, the possibility of applying for small and medium-sized businesses in Ukraine.

**Keywords:** the state's economic policy, government regulation of the economy, institutional policy, regulatory policy, the evolution of regulatory policy.

**Постановка проблеми.** Розвиток та державна підтримка малого та середнього бізнесу (МСБ) є найважливішою передумовою формування широкого заможного соціального шару. Саме заможний середній клас є джерелом економічної та політичної стабільності у суспільстві, важливим генератором податкових надходжень, основним споживачем та виробником як матеріальних благ, так й освітніх, культурних, наукових. В економіках, яким вдалося сформувати заможний середній клас на основі розвитку МСБ, успішно вирішено багато питань у сфері зайнятості, продуктивності праці, формування та проведення економічної політики, інноваційного розвитку, стійкості до макроекономічної нестабільності, ефективної взаємодії з глобальним економічним ринком.

Очевидно, що в сучасних умовах розвиток МСБ здебільшого визначається роллю держави. Питання про взаємодію бізнесу та держави є одним як з найважливіших та найпринциповішим за усю історію існування економічної науки, так й остаточно не вирішених. Свою роль держави в економіці визначила й продовжує визначати кожна з економічних шкіл, знаходячи своє особливе звучання у широкому діапазоні між ідеально вільним ринком та тотальним державним контролем. Інституціональна економічна традиція, увібравши у себе досягнення суміжних суспільних наук, кожна з

яких досліджує роль держави у своєму предметі, може претендувати на володіння найбільш адекватною до соціальних реалій теорією держави як суб'єкта економічного процесу. Саме призма інституціональних концепцій, ключові серед яких є інститути та інституційне середовище, трансакційні витрати, теорії держави, теорія контракту та ін., дає економісту той набір інструментів пошуку та аналізу, за допомогою якого можна збудувати адекватне позитивне пояснення сучасного стану МСБ і державної політики у цій сфері. Й за допомогою інституціональних інструментів, на нашу думку, можна сформувані нормативні теоретико-методологічні основи державної економічної політики розвитку МСБ України майбутнього.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Концепцію інституціоналізму засновано та розвинуто такими вченими як Т. Веблен, Р. Коуз, Дж. Коммонс, У. Мітчелл, Ф. Перу, Дж. Гелбрейт, О. Уільямсон, Г. Мюрдал, Д. Норт та ін. Загальну інституціональну концепцію на пострадянському просторі активно розвивають такі вчені як В.Л. Тамбовцев, О.О. Аузан, М.І. Одинцова, М.М. Юдкевич, А.М. Олейник, А.Є. Шастітко, Р.М. Нуреев, українські вчені Е.Л. Лорткіян, А.А. Чухно, А.А. Ткач, І.О. Бочан, С.В. Степаненко, В.В. Дементьев, О.Г. Шпикуляк, І.О. Іртицева ін. Вивченню державного регулювання

та регуляторної політики присвятили свої праці такі вчені як В.І. Дубровський, А.В. Шульга, Швайка Л.А., Д.Б. Циганков, В.В. Філатов, І.М. Рукіна, Д.М. Стеченко, В.І. Ляшенко, Н. Малишевта ін. Проблемам розвитку малого та середнього бізнесу в Україні приділено увагу таких дослідників як В.В. Озаринська, В.В. Білик, Л.І. Воротіна, Р.Р. Ларіна та ін.

**Постановка завдання.** На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, яке полягає в розгляді місця регуляторної політики у системі державного регулювання економіки, уточненні сутності регуляторної політики з позицій інституціоналізму, розгляд її еволюції та спектру її можливостей для розвитку малого та середнього бізнесу в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Концептуально роль держави в економіці визначається в рамках континууму «анархізм – етатизм», крайні точки якого відображують дихотомію між ринком та державою як між способами організації розподілу ресурсів. Змагання за доведення науково-практичної переваги своїх концепцій над опонентом ведуть дві основні концепції – чиста неокласична (монетаризм, економіка пропозиції та ін.), яка віддає пріоритет ринковому механізму, та кейнсіанська, яка обґрунтовує необхідність втручання держави в економіку. Зазначимо, що у цьому континуумі обов'язково присутній ринковий механізм у тому чи іншому ступеню свободи від державного нагляду. До радикальних економічних концепцій, які пропагують максимальну відмову від ринкового механізму у розподілі ресурсів, можна віднести марксизм з його ідеєю планового розвитку економіки на основі усупільнення засобів виробництва. Але через історичну доведену практичну безперспективність такої концепції, вона, як правило, не розглядається як життєздатна.

За тривалу історію накопичено певну кількість понять, які концептуально визначають роль держави в економіці. Серед них запозичений у політології і юриспруденції **етатизм** (або статизм) (від фр. *l'état* або англ. *State* – держава) – концепція в економіці, якою позначають ринкову економіку з високим рівнем втручання уряду. Близьке за значенням є поняття **державного інтервенціонізму** (лат. *interventio* – втручання), його різновидом виступає кейнсіанський інтервенціонізм (*Keynesian interventionism*). Французька економічна традиція у особі Ф. Перу дала своє обґрунтування втручання держави у ринковий механізм концепцією індикативного державного планування у ключових точках економіки під назвою **дирижизм** (фр. *dirigisme*(e)). Усі ці поняття по суті виступають синонімами, описуючи ідею та факт втручання держави у ринкові відносини. На пострадянському просторі популярності набуло протиставлення **ринкової та планової (централізованої адміністративної) економіки**, яке теж зводиться при більш детальному розгляді до визначення ролі держави в економічному процесі.

Крім концептуального визначення, існує розвинена сфера понять, які описують нормативну та практичну роль держави в економіці, яку можна позначити як **«державна економічна політика»**. Традиційними для будь-яких відгалужень неокласичної економічної традиції інструментами державної економічної політики виступають **фіскальна та монетарна політика** через яскраво виражену специфіку їхнього інструментарію.

Зазначимо, що у сфері державного регулювання економіки існує низка споріднених термінів з неусталею науковою трактовкою, на що вказують ряд дослідників. Наприклад, Л. А. Швайка, вказуючи на існуюче нечітке і неоднозначне вживання низки термінів, які визначають роль держави в економіці: «державне втручання», «державне управління», «державна економічна політика», «державна регуляторна політика», «державне регулювання економіки» [1, с. 15].

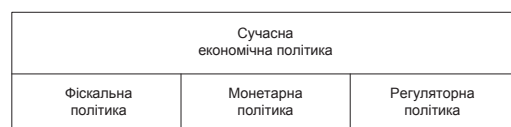
У сучасному економічному словнику визначаються складові державної економічної політики: бюджетна, структурна, інвестиційна, цінова, фінансово-кредитна, зовнішньоекономічна, соціальна, інституціональна, а також політика в області праці та зайнятості [2]. Зазначимо, що вказані складові державної економічної політики відображують як сфери економічного впливу держави (структурна, інвестиційна, цінова, зовнішньоекономічна, соціальна, політика у сфері праці та зайнятості), так і специфічні інструменти політики – фіскальні (бюджетна), монетарні (фінансово-кредитна) та інституціональні (інституціональна політика).

Який внесок робить інституціональна традиція у вивченні впливу держави на економіку? На нашу думку, головною нормативно-орієнтованою інституціональною концепцією, виступає ідея регуляторної політики, яка відрізняється за механізмом свого впливу на економіку від традиційних для неокласики монетарних та фіскальних інструментів.

Регуляторну політику слід вважати суто інституціональним інструментом впливу на економічну систему. Сама назва «регуляторна політика» вже вказує на семантичний зв'язок з інституціональною традицією: віддієслівний прикметник «регуляторний» містить корінь «регул» – від лат. *regula* – «правило». Саме ідея соціального правила (соціальної норми), як засобу соціальної регуляції, лежить в основі поняття «інститут», яке є системоутворюючим для інституціональної економіки. О. О. Аузан дає одне з визначень інституту як «сукупності, яка складається з правила та зовнішнього механізму примусу індивідів до виконання цього правила» [3, с. 16], аналогічний неінституціональний підхід до інституту формулює й В. Л. Тамбовцев: «сукупність санкціонованих правил у єдності з соціальним механізмом їхнього захисту» [4, с. 25]. Тобто інститут – специфічне соціальне правило, а регуляторна політика – політика, пов'язана зі змінами в інститутах, тобто специфічна інституціональна політика.

Звичайно, слід прояснити різницю між «інституціональною політикою» та «регуляторною політикою». За словниковим визначенням, інституціональна політика – «заходи, які проводяться державою, дії з формування нових, усунення старих або трансформації наявних власницьких, трудових, фінансових, соціальних та інших економічних інститутів. Перетворення економічних інститутів має місце в процесі проведення економічних реформ, наприклад при переході від централізованої економіки до ринкової» [2]. Як бачимо, таке визначення є більш широким по відношенню до регуляторної політики, тому регуляторну політику можна вважати категорією уточнення по відношенню до інституціональної політики, категорією, яка обмежує процес інституціоналізації сферою економічної діяльності, відділяючи її, наскільки це можливо, від інших сфер інституціоналізації. Такий висновок вимагає при розгляді інструментарію державної економічної політики вживати термін не «інституціональна політика», а саме «регуляторна політика».

Отже, місце регуляторної політики у загальній системі державної економічної політики можна визначити як частину інституціональної політики, яка, у свою чергу, є частиною загальної економічної політики (рис. 1).



**Рис. 1. Регуляторна політика як частина сучасної економічної політики**

Джерело: узагальнено автором

Регуляторна політика, як окремий вид державної політики, зароджується у 70-х роках ХХ ст. у розвинених країнах у вигляді "lessregulation"—**дерегулювання (дерегуляції)** – максимального зняття обмежень для ведення бізнесу [5, с. 2]. Деререгуляція стала важливою практично-нормативною відповіддю на економічну кризу у розвинених країнах у 1974-1975 рр. Виникнення деререгуляції передувала потужна хвиля інституціональних концепцій в економічній теорії, яка припадає на 1950-1960-ті рр. і пов'язана з іменами таких вчених як Дж. Гелбрейт, Р. Хейлбронер, Ф. Перу, Г. Мюрдал та ін., що, очевидно, мало свій вплив на ідею деререгуляції. Метою регуляторної політики як деререгуляції було зменшити кількість нормативно-правових актів, а також виробити кількісні цільові показники для звільнення економіки від втручання держави (США, Австралія, Нова Зеландія, 1980) [6, с. 1].

Наступним етапом еволюції регуляторної політики стає "betterregulation" – **якісне регулювання**, який став втіленням ідей про те, що важливим є якість і результативність норм, а не їх кількість, й саме на цьому етапі виникає ідея проведення регуляторних реформ [6, с. 2].

Її сучасною вершиною еволюції регуляторної політики вважається "smartregulation" – **концепція розумного регулювання**, яка прийнята в Канаді та ЄС. Ознаками концепції розумного регулювання, є акценти на результативності заходів зацікавлених сторін у розробці та впровадженні регуляторної політики [6, с. 2]. Значною мірою зміна у підході до регулювання була спричинена економічною кризою 2008-2009 рр. За думкою Д. Б. Циганкова, «не відмова регулювання на користь ринку, а детальна оцінка і раціональний вибір варіантів регулятивних заходів стають трендом сучасної регуляторики і його ядра – оцінки регулюючого впливу» [7, с. 1]. Окреслені етапи еволюції регуляторної політики представлені на рис. 2.

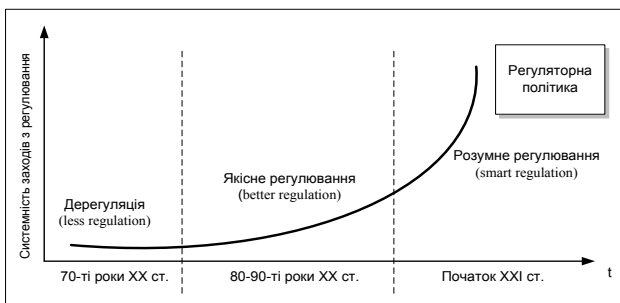


Рис. 2. Еволюція регуляторної політики

Джерело: розроблено автором

Українські реалії свідчать про домінування до останніх змін 2014-2015 рр. ідеї деререгуляції у системі державного регулювання. З чистої позиції деререгуляції визначає державну регуляторну політику Д. М. Стеченко — «постійний та послідовний курс органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, спрямований на впровадження оптимального державного управління в економічній та соціальній сферах. Державна регуляторна політика спрямована на зменшення втручання органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у діяльність суб'єктів господарювання, усунення правових адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку господарської діяльності» [8, с. 19].

Регуляторна політика в Україні закріплена законодавчо у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Згідно цього Закону, **державна регуляторна політика**

**у сфері господарської діяльності** - «напрямок 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»[9].

Як бачимо з визначення, «правове регулювання господарських та адміністративних відносин» є нічим іншим, як закріпленням у правовому полі інститутів, правил взаємодії між суб'єктами, тобто їхньою інституціалізацією, а «регуляторний акт» - документ, у якому зафіксовані інститути або зміни до них.

Формальне визначення регуляторної політики згідно вищевказаного Закону допускає широку її трактовку, оскільки під нього підпадає будь-який законотворчий акт державного органу будь-якого рівня. При цьому декларація про «недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави ...» сама містить ідею про те, що державні органи беруть на себе відповідальність за оцінку економічного ефекту від своїх дій, тоді як визнання економічної доцільності інституту відбувається на ринку інститутів й підміні не підлягає.

Така інституціональна логіка фактично й привела до критичної оцінки ролі держави в економіці. Сучасний економічний інституціоналізм відводить їй більш ніж скромну роль, що є предметом окремого дослідження. Відмітимо, що саме інституціоналізм, як домінуюча сучасна течія економічної теорії, має всі шанси повернути істинний справ речей в економічному житті суспільства, коли корисність блага визначається тільки ринковим механізмом, а держава відіграє в економіці свою обмежену економічно доцільну роль.

Отже вищевказане дозволяє попередньо окреслити мету, об'єкт, предмет, суб'єктів та індикатори ефективності регуляторної політики.

**Об'єктом регуляторної політики** очевидно є формальні, законодавчо визначені інститути, які регламентують взаємовідносини між суб'єктами регуляторної політики: представниками державних органів, бізнесу, громадськості. Інституціональна академічна традиція оперує поняттям **інституційного середовища**, яке представляє собою «сукупність основоположних соціальних, політичних та юридичних правил, які визначають рамки для встановлення інституційних угод» [3, с. 29]. Саме ідея інституційного середовища, синтезуючи в собі об'єкт уваги регуляторної політики, дозволяє визначити мету регуляторної політики як вдосконалення інституціонального середовища для здешевлення проведення інституційних угод індивідів, які здійснюються ними у процесі реалізації їх економічних інтересів. **Предметом регуляторної політики** виступають відносини між суб'єктами економічної діяльності в інституційному середовищі, які проявляються як укладені інституційні угоди, а також відносини щодо змін в інституційному середовищі. Головним індикатором ефективності регуляторної політики виступає здешевлення проведення інституційних угод внаслідок змін інституційного середовища, що в термінах інституціоналізму описується як зниження **трансакційних витрат**. Оскільки дослідження інструментів, наслідків та ефективності будь-якої політики, зокрема й регуляторної, потребує певного рівня агрегування економічних величин (дослідження сектору економіки, галузі, усієї економіки), то рівень аналізу може бути визначений як мезо- та макроекономічний.



Розгляд регуляторної політики є особливо важливим при дослідженні питання про розвиток МСБ в Україні. Головною особливістю МСБ є те, що внаслідок масштабів своєї діяльності та великої чисельності відокремлених самостійних суб'єктів, на відміну від великого бізнесу, МСБ має слабкий вплив на інституційне середовище, що істотно обмежує можливості суб'єктів МСБ впливати на впровадження регуляторної політики. Яскравою ілюстрацією такого становища стало прийняття в Україні Податкового кодексу, який фактично лобювали представники олігархічного бізнесу, а парламентський вплив представників МСБ був мінімальним. В результаті у першому варіанті Податкового кодексу було суттєво обмежено взаємодію підприємств на загальній системі оподаткування з фізичними особами підприємцями. Така ситуація серйозно підвищила соціальну напругу, вивішивши представників МСБ на «податковий майдан». Однак короткострокові регуляторні результати цього соціального протесту були мінімальними. Поточна суспільно-економічна криза спричинена, у тому числі, й зневажливим ставленням держави до сектору МСБ, фактичним провалом регуляторної політики у цій сфері.

Фіаско держави у сфері регулювання МСБ з позицій інституціоналізму пояснюється опортуністичною поведінкою індивідів, які представляють інтереси держави у відносинах з суб'єктами МСБ. Опортуністична поведінка проявляється усвідомленим підтриманням інституційного середовища МСБ у стані, який забезпечує використання альтернативних по відношенню до офіційних інститутів для здійснення інституційних угод. Свідома підтримка інституційного середовища у стані, який гарантує високі витрати використання офіційних інститутів суб'єктами МСБ вмотивована отриманням особистих вигід представниками державних структур. Така поведінка у термінах інституціональної економіки називається **рентоорієнтованою**, тобто націленою на отримання ренти від регуляторної політики, або **регуляторної ренти**. Відповідно, зі сторони суб'єктів МСБ рента виглядає як **регуляторний податок**. На концептуальному рівні можна говорити про **регуляторний тиск** на економіку. Регуляторний тиск на МСБ характеризується перевищенням витрат використання офіційного правового інституційного середовища над витратами використання неформальних інститутів.

**Висновки з проведеного дослідження.** З наведеного вище можна зробити наступні висновки.

Роль держави в економіці історично є предметом дискусій економістів і питання про неї не можна вважати вирішеним. Концептуально вона описується декількома поняттями: етатизм, інтервенціонізм, дирижизм, планова (централізована) економіка. На практично-нормативному рівні вплив держави на економіку описується як державна економічна політика. Неокласична традиція виділяє дві групи інструментів економічної політики – фіскальну та монетарну. Розвиток інституціональної економіки

призвів до появи ще одного окремого інструменту – регуляторної політики, яка є економічно-виокремленою інституціональною політикою.

Регуляторна політика, зародившись як дерегуляція, еволюціонувала до усвідомленого системного пошуку «розумної регуляції», ставши важливим макроекономічним інструментом поряд з фіскальною та монетарною політикою. Об'єктом уваги регуляторної політики виступає сукупність інститутів – інституційне середовище, яке забезпечує функціонування бізнесу. Мета регуляторної політики – покращення інституційного середовища для економічної діяльності шляхом створення нових інститутів, заміни та вдосконалення старих. Ефективність інституційного середовища визначається динамікою вартості інституційних угод, тобто динамікою трансакційних витрат.

В сучасній Україні спостерігається повне фіаско регуляторної політики, що знаходить відображення у занепаді економіки та МСБ зокрема. Інституціональні методи дослідження дозволяють дати більш точне виявлення проблем у цій сфері за допомогою введення в економічний аналіз таких понять як «рентоорієнтована поведінка», «регуляторний тиск», «регуляторний податок». Економічну оцінку цих явищ дозволяє дати застосування концепції трансакційних витрат.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Швайка Л. А. Державне регулювання економіки. Навчальний посібник / Л. А. Швайка. – К.: Знання, 2006. – 435 с.
2. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 6-е изд., перераб. и доп. – М., ИНФРА-М, 2011.
3. Аузан А. А. Институциональная экономика: Новая институциональная экономическая теория / А. А. Аузан. – М.: ИНФРА-М, 2005. – 333 с.
4. Тамбовцев В. Л. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений / В.Л. Тамбовцев // Общественные науки и современность. – 2001. – №5. – С. 25-38.
5. Эволюция регуляторной политики в странах – членах ОЭСР [Электронный ресурс] / Н. Малышев // Париж: Организация экономического сотрудничества и развития. – 2006. – 35 с. – Режим доступа: [www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42051724.doc](http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42051724.doc) (01.10.2015). – Загл. с экрана.
6. «Умное регулирование»: глобальный вызов для лиц, принимающих решения [Электронный ресурс] / Ш. А. Монтен // 23.04.2012. – Режим доступа: [http://www.montin.com/documents/SR1200%20\\_RUS.pdf](http://www.montin.com/documents/SR1200%20_RUS.pdf) (01.10.2015). – Загл. с экрана.
7. Сравнительный анализ международного опыта оценки качества регуляторной политики [Электронный ресурс] / Цыганков Д. Б. // Доклад в рамках сессии «Оценка регулирующего воздействия» XIV Апрельской междунар. науч. конф. «Модернизация экономики и общества». – Москва, 2-5 апреля 2013. – Режим доступа: <http://regconf.hse.ru/uploads/c4782938a9c0fcac5d5bfff6769fada89a2cdfcf0e.pdf> (01.10.2015) – Загл. с экрана.
8. Стеченко Д. М. Державне регулювання економіки: Навч. посіб. – 3-тє вид., випр. / Д. М. Стеченко – К.: Вікар, 2006. – 262 с.
9. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1160-15> (15.09.2015). – Назва з екрану.