

О. Чемерис

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ

**Проведено аналіз нормативно-правових та програмних документів у сфері розвитку малого та середнього підприємництва в Україні та виокремлено їх основні недоліки. Запропоновано структуру аналітичних процедур при формуванні державної політики розвитку малого та середнього підприємництва та розроблено практичні рекомендації щодо підвищення її результативності.**

**Ключові слова:** державна політика, аналіз державної політики, показники результативності державних програм, розвиток малого та середнього підприємництва.

Одним із стратегічних напрямків реформування державного управління України на 2016 – 2020 рр. є сфера формування і координації державної політики. Важливим етапом у процесі розроблення державної політики є етап формування проблеми. Однак в Україні у різних сферах формування державної політики не проводиться ґрунтовний попередній аналіз визначення проблем та розроблення альтернативних варіантів їх вирішення [1].

Важливим інструментом формування та реалізації державної політики є розробка державних програм. Аналіз стану виконання державних цільових програм у 2016 р. в Україні засвідчив, що з 29 державних цільових програм (далі – ДЦП) 9 не відповідають вимогам законодавства щодо порядку їх розроблення та виконання, а щодо 24 ДЦП (а це 83% програм), то державним замовником не було здійснено аналізу ефективності їх виконання, оскільки всупереч вимогам програми не містять методики оцінки ефективності її виконання, з урахуванням специфіки програми та кінцевих результатів [2].

Наведені факти свідчать про існування певних проблем у процесах формування та реалізації державної політики. Це активізує проведення досліджень у сфері підвищення якості та результативності державної політики, розробки ефективних інструментів її формування та реалізації на етапі реформування системи державного управління.

З огляду на це, пропонується проводити такі дослідження у конкретних сферах державної політики, зокрема, у цій роботі представлено аналіз на прикладі державної політики у сфері розвитку малого та середнього підприємництва.

Метою статті є розвиток науково-теоретичних положень щодо формування та впровадження державної політики розвитку малого та середнього підприємництва в Україні (далі – МСП) та розробка практичних рекомендацій щодо підвищення її результативності.

Питання формулювання проблем політики, формування, реалізації та оцінювання державної політики у різних сферах висвітлені у працях М. Пол Брауна, К. Вайс, Е. Ведунга, В. Терпичка, О. Кілієвича, І. Кравчук, Ю. Кіндзерського, К. Паттона, Я. Потера, Д. Савіцкі та інших.

Учені, зокрема, зазначають, що у процесі аналізу політики найскладнішим і найважливішим є етап формулювання проблеми, саме структурування проблеми забезпечує головний спрямовуючий або виконавчий механізм, що впливає на успіх усіх наступних етапів аналізу політики [3].

М. Пол Браун погоджується з тим, що "... як проблема визначається, так політика і здійснюється", та стверджує, що:

- суспільні політичні проблеми погано структуровані;
- пошуки вирішення цих проблем повинні обов’язково відбуватися як евристичний процес, де ми вчимося на помилках так само, як на успіхах;
- основна частина роботи над політичним аналізом – визначення проблеми.

Таким чином, аналіз стає запровадженням логічного мислення у справу вирішення проблемної ситуації [4].

Опитування підприємців щодо умов ведення бізнесу в Україні, яке відбулось 12 – 17 червня 2017 р. у межах проекту “Індекс свобод і можливостей підприємництва України”, дало змогу оцінити цей індекс у значенні “-2,29” за шкалою від “-5” до “+5”. Значення найкращих і найгірших показників цього індексу у 2 кварталі 2017 р. наведено у табл. 1.

Таблиця 1

**П’ять найкращих та найгірших показників в Індексі свобод і можливостей підприємництва України у 2 кварталі 2017 р. [5]**

№ з/п	Найгірші показники		Найкращі показники	
	Показники	Значення	Показники	Значення
1	Використання кредитних ресурсів	- 4,32	Простота реєстрації бізнесу	+ 2,56
2	Ефективність судової системи	- 4,01	Використання інноваційних технологій та сучасних засобів виробництва	+ 1,25
3	Очікування щодо спроможності внутрішнього ринку	- 4,00	Освіченість та компетентність персоналу	+ 1,00
4	Рівень підтримки з боку держави	- 3,99	Використання маркетингових інструментів	+ 0,67
5	Корупція, рейдерство	- 3,97	Використання інформаційних та комунікаційних технологій	- 1,16

Низьку оцінку підприємців отримали такі сфери, як: інформованість з боку уряду (-2,99) та місцевої влади (-3,36), інформованість щодо програм підтримки МСБ, що реалізуються в Україні міжнародними інститутами (-3,6), інфраструктура, що направлена на розвиток внутрішнього ринку та просування МСБ в Україні (-3,07). Експерти проекту констатують, що держава явно не встигає за потребами власного підприємницького середовища. Бізнес залишається незадоволеним якістю інституційних реформ, відсутністю ефективних комунікацій з владою на національному і на місцевому рівнях та важкою ситуацією з доступом до фінансових інструментів тощо [6].

Як бачимо, є потреба формування в Україні якісної, дієвої, результативної та ефективної державної політики розвитку підприємництва та підтримки МСП, хоча формування державної політики розвитку підприємництва в Україні розпочалось ще у 1991 р. із введенням у дію Закону України “Про підприємство” (№ 1 табл. 2). Цей закон визначав загальні правові, економічні та соціальні засади здійснення підприємницької діяльності на території України, встановлював гарантії свободи підприємництва та його державної підтримки. Закон “Про підприємство” втратив свою чинність 16.01.2003 р. на підставі введення у дію Господарського кодексу України.

Хронологію прийняття окремих важливих документів стосовно державної політики розвитку підприємництва подано у табл. 2. Як бачимо, сфера розвитку малого та середнього підприємства була у полі зору Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів України, було прийнято низку важливих документів, які визначали цілі, завдання та інструментарій державної політики у сфері розвитку та підтримки підприємництва загалом та особливості підтримки МСП зокрема.

Таблиця 2  
Хронологія прийняття нормативно-правових документів стосовно державної політики розвитку підприємництва

№ з/п	Реквізити та стан документа	Назва	Важливі змістовні елементи документа
	2	3	4
1	Закон України № 698 від 07.02.1991 р. <i>Вратив чинність на підставі Господарського кодексу</i>	“Про підприємництво”	Визначено загальні засади здійснення підприємницької діяльності громадянами та юридичними особами, встановлено гарантії свободи підприємництва та його державної підтримки
2	Постанова Кабінету Міністрів України № 201 від 17.03.1993 р. <i>Вратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 404 від 03.04.1996 р.</i>	“Про Програму державної підтримки підприємництва в Україні”	Визначено мету, завдання та основні напрями підприємницької діяльності, що мають загальнодержавне пріоритетне значення, виокремлено фактори, які погіршують враховувати при розробці регіональних пріоритетних напрямів розвитку підприємництва. Для реалізації Програми передбачено щорічно розробляти комплексний план заходів
3	Постанова Кабінету Міністрів України № 404 від 03.04.1996 р. <i>Вратила чинність на підставі Постанови Кабінету Міністрів України № 1109 від 25.08.2004 р.</i>	“Про Концепцію державної політики розвитку малого підприємництва”	Визначено цілі, принципи державної політики розвитку малого підприємництва та напрями державної підтримки та регулювання розвитку малого підприємництва. Виокремлено компетенції центральних органів державної влади та регіональних органів управління у сфері формування та реалізації державної політики розвитку малого підприємництва
4	Постанова Кабінету Міністрів України № 86 від 29.01.1997 р.	“Про Програму розвитку малого підприємництва в Україні на 1997 – 1998 рр.”	Програму сформовано для забезпечення сталого розвитку малого підприємництва як невід’ємного сектора ринкової економіки та створення нових робочих місць
5	Указ Президента України № 79 від 03.02.1998 р. <i>Вратив чинність на підставі Указу Президента № 477/2004 від 24.04.2004 р.</i>	“Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності”	Встановлено, що дерегулювання є одним із пріоритетних напрямів реформування державного управління економікою
6	Указ Президента України № 456 від 12.05.1998 р.	“Про державну підтримку малого підприємництва”	Визначено, що підтримка малого підприємництва є одним із найважливіших завдань державної політики, та виокремлено основні напрями її здійснення. Встановлено градацію підприємств, які є суб’єктами малого підприємництва, зокрема мікропідприємствами. Запроваджено спрощену систему оподаткування, обліку та звітності

Продовження табл. 2

1	2	3	4
7	Указ Президента № 727 від 03.07.1998 р. <i>Дію припинено згідно із Законом № 4014 від 04.11.2011 р.</i>	“Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва”	Уточнено градацію суб’єктів малого підприємництва (фізичних та юридичних осіб), для яких установлена спрощена система оподаткування, обліку і звітності. Визначаються ставки єдиного податку для юридичних осіб (6 або 10%) і фізичних осіб (від 20 гривень до 200 гривень на місяць залежно від виду діяльності)
8	Указ Президента № 540 від 20.05.1999 р. <i>Скасовано на підставі Указу Президента № 1115 від 02.12.2002 р.</i>	“Про утворення кредитно-гарантійної установи з підтримки МСП”	Постановлено утворення кредитно-гарантійної установи з підтримки малого і середнього підприємництва. Завдання установи: – надання кредитів, зокрема мікрокредитів, суб’єктам МСП, здебільшого виробничої сфери, а також консультативних та інших послуг з фінансування діяльності цих суб’єктів; – надання гарантій комерційним банкам щодо повернення суб’єктами підприємництва отриманих кредитів
9	Указ Президента України № 1115 від 02.12.2002 р.	“Про скасування Указу Президента України від 20 травня 1999 року № 540”	Постановлено діяльність ЗАГ “Кредитно-гарантійна установа” визнати неефективною, що призводить до порушення інтересів держави. з огляду на систематичне невиконання цим товариством статутних завдань. Указ постановив ліквідацію цієї установи та зобов’язав Кабінет Міністрів України разом з Національним банком України розробити ефективні механізми фінансової підтримки суб’єктів малого і середнього підприємництва, зокрема їх кредитування та надання гарантій щодо виданих кредитів
10	Закон України № 2063 від 19.10.2000 р. <i>Втрапив чинність на підставі Закону України № 4618-VI від 22.03.2012 р.</i>	“Про державну підтримку малого підприємництва”	Визначено поняття суб’єкта малого підприємництва та мету державної підтримки малого підприємства. Виокремлено основні напрями державної підтримки малого підприємництва та завдання центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у сфері підтримки малого підприємництва. Сформовано перелік програм підтримки малого підприємництва: Національна програма, регіональна програма та місцева програма
11	Закон України № 2157 від 21.12.2000 р.	“Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні”	Визначено основні чинники, які заважають розвитку малого підприємництва; сформульовано мету, завдання та п’ять основних напрямів реалізації програми

Продовження табл. 2

1	2	3	4
12	Указ Президента України № 89 від 22.01.2000 р. <i>Вправах чинність на підставі Указу Президента № 477 від 24.04.2004 р.</i>	“Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємства”	Постановлено проведення єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємства вважати пріоритетним завданням у діяльності органів виконавчої влади щодо здійснення економічних реформ. Визначено принципи впорядкування нормативного регулювання підприємницької діяльності. Координація діяльності органів виконавчої влади з підготовки проектів, видання та виконання регуляторних актів покладено на Державний комітет України з питань регуляторної політики. Установлено публічне обговорення проектів регуляторних актів, які суттєво впливають на ринкове середовище, права та інтереси підприємств. Вводять заборону на внесення регуляторних актів без обґрунтування доцільності державного втручання, адекватності та ефективності пропонувананих шляхів вирішення проблем, характеристики очікуваних наслідків та погодження проекту з Держкомпідприємства
13	Указ Президента України № 849 від 03.07.2000 р.	“Про сприяння підготовці управлінських кадрів для сфери підприємства”	Постановлено Кабінету Міністрів України розробити та затвердити Програму додаткових заходів з підготовки управлінських кадрів для сфери підприємства
14	Постанова Кабінету Міністрів України № 1358 від 30.08.2000 р.	“Про реалізацію Указу Президента від 3 липня 2000 р. № 849 “Про сприяння підготовці управлінських кадрів для сфери підприємства”	Затверджено Програму заходів з підготовки управлінських кадрів для сфери підприємства на 2001/2002 навчальний рік та на період до 2015 р.
15	Постанова Кабінету Міністрів України № 536 від 12.04.2002 р.	“Про затвердження Державної програми підтримки молодіжного підприємства на 2002 – 2005 роки”	Постановлено затвердити Державну програму підтримки молодіжного підприємства на 2002 – 2005 роки
16	Постанова Верховної Ради України № 990-IV від 19.06.2003 р.	“Про рекомендації парламентських слухань “Проблемні питання розвитку підприємства в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу”	Учасники парламентських слухань констатують, що рівень розвитку малого підприємства та його державна підтримка є ще недостатніми для подальшого розвитку національної економіки і не відповідають можливостям держави. Сформовано рекомендації для Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та Національного банку України з метою розвитку підприємства в Україні, подальшого вдосконалення регуляторної політики держави та надання їй комплексного і системного спрямування

Продовження табл. 2

1	2	3	4
17	Указ Президента України № 779 від 12.05.2005 р.	“Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва”	Постановлено Кабінетом Міністрів України, іншим центральним та місцевим органам виконавчої влади переглянути свої регуляторні акти та привести їх у відповідність із принципами державної регуляторної політики, визначеними ст. 4 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” Розроблено заходи нормативно-правової, фінансово-кредитної, інформаційно-консультативної підтримки експортерів
18	Розпорядження № 569 від 21.05.2009 р.	“Про затвердження плану заходів з підтримання експортної діяльності суб’єктів малого та середнього підприємництва”	Постановлено Кабінету Міністрів України: 1) вжити заходів щодо вдосконалення системи оподаткування, зокрема: спрощення процедури адміністрування та сплати податків, зборів (обов’язкових платежів); забезпечення гармонізації податкового та бухгалтерського обліку; запровадження єдиного соціального внеску; 2) розробити законопроект про адміністративні послуги; 3) вжити заходів щодо підтримки експортної діяльності малих і середніх підприємств, 4) вжити заходів для приведення системи технічного регулювання у відповідність із стандартами Світової організації торгівлі та Європейського Союзу
19	Указ Президента України № 466 від 22.06.2009 р.	“Про стимулювання розвитку підприємницької діяльності в умовах світової фінансової кризи”	
20	Постанова Кабінету Міністрів України № 68 від 27.01.2010 р.	“Деякі питання надання суб’єктам малого та середнього підприємництва кредитно-гарантійної підтримки”	Постановлено створення фондів кредитно-гарантійної підтримки на базі Українського фонду підтримки підприємництва і регіональних фондів підтримки підприємництва
21	Постанова Кабінету Міністрів України № 794 від 27.07.2011 р.	“Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для мікрокредитування суб’єктів малого підприємництва”	Розроблено механізм використання коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою “Мікрокредитування суб’єктів малого підприємництва”. Бюджетні кошти використовуються для надання суб’єктам мікро- та малого підприємництва мікрокредитів для виробництва, переробки і збуту виробленої продукції, придбання техніки, обладнання, новітніх технологій, будівництва і реконструкції виробничих приміщень

Продовження табл. 2

1	2	3	4
22	Закон України № 4618 від 22.03.2012 р.	“Про розвиток та державну підтримку МСП в Україні”	Визначено правові та економічні засади державної політики у сфері підтримки та розвитку малого і середнього підприємництва. Введено поняття малого і середнього підприємництва відповідно до Господарського кодексу України. Визначено мету, принципи і основні напрями державної політики у сфері розвитку МСП в Україні. Конкретизовано повноваження центральних, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері розвитку МСП. Визначено умови та обмеження щодо надання державної підтримки суб'єктам МСП. Наведено перелік об'єктів інфраструктури підтримки МСП. Подано перелік видів державної підтримки
23	Розпорядження Кабінету Міністрів України № 641 від 28.08.2013 р. <i>Вправа чинність на підставі Розпорядження Кабінету Міністрів України № 504 від 24.05.2017 р.</i>	“Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку МСП на 2014 – 2024 рр.”	Схвалено Концепцію Загальнодержавної програми розвитку МСП на 2014 – 2024 р.
24	Проект Закону № 4003 від 21.01.2014 р. <i>Відкликано 27.02.2014 р.</i>	“Про Загальнодержавну програму розвитку малого і середнього підприємництва на 2014 – 2024 рр.”	–
25	Указ Президента України № 5 від 12.01.2015 р.	“Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”	Передбачено в межах чотирьох векторів руху (розвитку, безпеки, відповідальності, гордості) реалізацію 62 реформ та програм розвитку держави. У числі перших реформ і програм за вектором розвитку є дерегуляція та розвиток підприємництва і Програма розвитку малого та середнього бізнесу. Однак до переліку десяти першочергових для реалізації реформ та програм Програму розвитку малого та середнього бізнесу не включено. Показники розвитку малого та середнього підприємництва також відсутні у переліку стратегічних індикаторів реалізації стратегії

Закінчення табл. 2

1	2	3	4
24	Постанова Верховної Ради України № 1090-VIII від 13.04.2016 р.	“Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Розвиток підприємництва в Україні та підтримка малого і середнього бізнесу”	Учасники слухань сформували рекомендації органам влади у сфері: регуляторної, податкової та митної, кредитної, експортної та освітньої політики
25	Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1406 від 16.12.2015 р. (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України № 926-р від 23.11.2016 р.)	“Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу “Ведення бізнесу”. Завдання на реалізацію цього плану сформовані за такими напрямками: реєстрація підприємств; забезпечення виконання контрактів; кредитування; захист інвесторів; урегулювання питання щодо неплатоспроможності; підключення до електромережі; отримання дозволів на будівництво; реєстрація власності; міжнародна торгівля; оподаткування	Затверджено План дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу “Ведення бізнесу”. Завдання на реалізацію цього плану сформовані за такими напрямками: реєстрація підприємств; забезпечення виконання контрактів; кредитування; захист інвесторів; урегулювання питання щодо неплатоспроможності; підключення до електромережі; отримання дозволів на будівництво; реєстрація власності; міжнародна торгівля; оподаткування
26	Розпорядження Кабінету Міністрів України № 504 від 24.05.2017 р.	“Про схвалення Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року”	Проведено аналіз сучасного стану розвитку МСП, виокремлено проблеми та запропоновано шість напрямків реалізації стратегії. Запропоновано шляхи та способи вирішення проблем за кожним із шести напрямків



Перша державна програма підтримки підприємництва в Україні розроблена та затверджена Постановою КМ України № 201 від 17.03.1993 р. Ця програма мала сприяти розвитку ринкових відносин та виходу України з економічної кризи. Виходячи із сформованої у цій програмі мети, реалізація державно політики підтримки підприємництва мала бути спрямована на:

- 1) захист і підтримку підприємництва, передусім у приватному секторі економіки;
- 2) створення правових і організаційно-економічних умов для розвитку підприємництва;
- 3) формування механізму державного регулювання і координації підприємницької діяльності [7].

Для досягнення мети у зазначеній вище програмі запропоновано сім головних завдань, які у подальшому були перейменовані в “основні напрями державної підтримки підприємництва”. Доцільно зазначити, що зазначена програма також визначала напрями підприємницької діяльності, що мають загальнодержавне пріоритетне значення, та фактори, які необхідно врахувати при визначенні регіональних пріоритетних напрямів розвитку підприємництва. Програма передбачала щорічну розробку та затвердження Кабінетом Міністрів України комплексного плану її реалізації. Обов’язок аналізувати хід виконання комплексних планів покладался на Міністерство економіки. Недоліком цієї програми було те, що її текст не містив опису проблеми, на вирішення якої формувались заходи державної політики, із тексту програми не зрозуміло якого саме захисту та підтримки потребує підприємництво, які правові та організаційно-економічні умови необхідно створити у державі для розвитку підприємництва та яким характеристикам має відповідати сформований механізм державного регулювання і координації підприємницької діяльності. До прикладу, у цій програмі сформовано таке завдання, як “удосконалення системи правового забезпечення роботи органів державного контролю за фінансовою та господарською діяльністю підприємницьких структур”, однак недоліки діючої системи не виокремлено, якісні характеристики стану нової системи не описані, відтак не зрозуміло, які заходи необхідно реалізувати для її удосконалення. Про результативність цього завдання свідчить той факт, що і на сьогодні підприємці відзначають зарегульованість контролюючої системи і оцінюють цей показник в Індексі свобод і можливостей підприємництва України значенням у – 3,16 (за шкалою від – 5 до + 5) [8].

Такі підходи до формування програмних документів призвели до того, що неможливо оцінити результативність програми, оскільки мета, цілі та завдання цієї програми сформовано загальними формулюваннями, які унеможливають визначення критеріїв оцінки її результативності. Однак формат програмного документа було створено і недоліки цього формату було перекладено на регіональні програми підтримки підприємства. Цілі, завдання та заходи у цих програмних документах були загальними, а не конкретними, проблеми не описувались, а причинно-наслідкові зв’язки між причинами виникнення проблеми, шляхами їх вирішення та результатами політики не встановлювались, результати програми чітко не визначались. Усі ці недоліки спровокували формальний підхід до розробки документа, а відтак до процесів реалізації передбачених завдань та звітності про їх виконання. На реалізацію програм розроблялись заходи (часом детальні та конкретні), а загальна картина майбутнього стану системи державної підтримки розвитку підприємництва, який планували сформувати, не описувалась.

У подальшому було розроблено та прийнято ще кілька державних цільових програм у сфері підтримки та розвитку малого, середнього і молодіжного підприємництва (див. № 3, 4; 11; 15; 23 табл. 2). Ініціювання розроблення програм здійснювалось на підставі відповідності програм пріоритетним напрямам державної політики, визначених в указах Президента України (№ 5 – 8; 12, 13; 17; 19; 25 табл. 2) і законах України (№ 10, 11; 22 табл. 2). Основними напрямками реалізації державних програм у сфері розвитку та підтримки підприємництва були:

- формування/удосконалення нормативно-правової бази;
- створення/активізація/удосконалення податкової та фінансово-кредитної політики;
- формування/сприяння створенню ринкової інфраструктури та формування державної регуляторної політики/дерегуляція господарської діяльності;
- сприяння впровадженню технологій та інновацій, інформаційна підтримка;
- стимулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів.

Якщо порівняти напрямки, за якими тривалий час здійснювалась державна політика у сфері розвитку підприємництва, з показниками оцінки підприємцями Індексу свобод і можливостей підприємництва в Україні, то бачимо, що державна політика за більшістю її напрямків була провальною. Іншими словами, ті ресурси та зусилля службовців, які скеровувались на реалізацію державної політики розвитку підприємництва та підтримки МСП не досягали/не повною мірою досягали цільової аудиторії, їх інтересів та проблем. Причиною цього, на нашу думку, є те, що розробники програм ґрунтовно не аналізували проблемне поле, не досліджували причини проблем, проблемами називали симптоми, які були лише індикаторами існування проблеми та при підготовці програм не вибудовували логічний ланцюжок причинно-наслідкових зв'язків між причиною проблеми, запропонованими заходами з її усунення, продуктом програми та отриманим результатом. Ще одним важливим недоліком було те, що розробники не виявляли та не розробляли запобіжники для недопущення/усунення ризиків державного втручання. Навіть більше, не аналізували досягнення та провали такого втручання. Так, у документах (законах України, постановах чи розпорядженнях КМ України), які були підставою для втрати чинності попередньої та схвалення чергової програми підтримки підприємництва, не представлена оцінка результативності скасованої програми, відсутня інформація про те, які завдання за напрямками державної політики у цій сфері вдалося реалізувати (і якою мірою), а які не вдалося (і чому). Іншими словами, приймаючи чергову програму для вирішення проблем у сфері підтримки розвитку підприємництва, її розробники не аналізували результативність державної політики з виконання завдань попередньої програми та не обґрунтовували неможливість вирішення існуючих проблем у межах раніше прийнятих програм.

Наслідком такого формального підходу до формування державної політики на вирішення проблем у сфері сприяння розвитку підприємництва стало те, що, попри суттєве (у три і більше разів) збільшення кількості малих підприємств та фермерських господарств, кількості зайнятих у секторі малого підприємництва, збільшення (у п'ять разів) обсягів виробленої ними продукції та наданих послуг, за 10 років реалізації державної політики у цій сфері за усіма її напрямками учасники парламентських слухань на тему “Проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу” (2003 р.) констатували суттєві недоліки (№ 16 табл. 2) [9].

Процеси формування державних цільових програм були дещо впорядковані із уведенням у дію Закону України “Про державні цільові програми” № 1621 від 18.03.2004 р. та затвердженням Постанови Кабінету Міністрів України “Порядком розроблення та виконання державних цільових програм” № 106 від 31.01.2007 р. Ці документи визначили механізм розроблення, погодження, подання для затвердження та виконання державних цільових програм.

На сьогодні чинними у сфері сприяння розвитку МСП є Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні (2000 р.; № 11 табл. 2), Закон України “Про розвиток та державну підтримку МСП в Україні” (2012 р.; № 22 табл. 2) та Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 р. (2017 р.; № 26 табл. 2). Окрім цього у Дорожній карті реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020” (2015 р.; № 25 табл. 2) у переліку перших реформ і програм за вектором розвитку є дерегуляція та розвиток підприємництва і Програма розвитку малого та середнього бізнесу. Однак до переліку десяти першочергових для реалізації реформ та програм Програму розвитку малого та середнього бізнесу не включено. Показники розвитку малого та середнього підприємництва також відсутні у переліку 25 стратегічних індикаторів, що оцінюють хід виконання реформ та програм реалізації Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”.

Кабінету Міністрів України, виконуючи реформу у сфері дерегуляції та розвитку підприємництва, для істотного поліпшення умов ведення бізнесу в Україні з метою забезпечення входження України до провідної двадцятки країн світу за наявності сприятливих умов для провадження підприємницької діяльності розробив План дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу “Ведення бізнесу” [10]. Завдання на реалізацію цього плану сформовані за такими напрямками: реєстрація підприємств; забезпечення виконання контрактів; кредитування; захист інвесторів; урегулювання питання щодо неплатоспроможності; підключення до електромережі; отримання дозволів на будівництво; реєстрація власності; міжнародна торгівля; оподаткування. Запропоновані у документі завдання за кожним із напрямків сформовано чітко та конкретно, формулювання завдань дають можливість оцінити їх результативність. Однак опис проблем, які існували у сфері підприємництва на дату прийняття цього плану, у документі відсутній. Окрім того, у плані дій відсутні заходи, які б мали цільовий вплив на проблеми саме МСП.

Наступним завданням уряду є формування сучасної якісної та реалістичної державної політики у сфері розвитку підприємництва та підтримки малого і середнього бізнесу на основі ґрунтовного аналізу та участі громадськості, що передбачає формування концепції державної цільової програми у цій сфері.

Аналіз змісту Концепції Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014 – 2024 рр. (№ 23 табл. 2) виявив те, що формально (за структурою) концепція була укладена відповідно до вимог Порядку розроблення та виконання державних цільових програм, а от змістовно вже не відповідала вимогам до якості формування політики, викладеним у Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 рр., оскільки не містила ґрунтовного аналізу проблем та причин їх виникнення.

Розпорядженням № 504 від 24.05.2017 р. Кабінету Міністрів України скасував Концепцію Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014 – 2024 роки та схвалив “Стратегію розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року” (п. 26 табл. 2). Ця стратегія потребує окремого

змістовного аналізу, який ми плануємо провести у подальших дослідженнях. Однак доцільно зазначити, що у документі здійснено аналіз та виокремлено проблеми у сфері малого та середнього підприємництва, розроблено напрямки їх вирішення і запропоновано загальні та спеціальні показники для оцінки результатів реалізації державної політики розвитку МСП. Однак не представлено аналіз результативності державної політики розвитку МСП у попередні роки, не сформульовано бачення та стратегічні цілі розвитку МСП та не запропоновано конкретні очікувані результати за кожним із шести запропонованих напрямків.

Для дотримання вимог Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки необхідно переглянути підходи до формування державної політики у сфері розвитку підприємництва з метою забезпечення її якості, реалістичності, результативності та ефективності.

Для формування реалістичної якісної та результативної державної політики розвитку МСП ми пропонуємо проводити ґрунтовний аналіз за п'ятьма блоками з використанням методології, так званої, "Призми ефективності" [11] (табл. 3).

Таблиця 3

## Структура аналітичних процедур при формуванні державної політики розвитку МСП

№ з/п	Назва блоку	Ключові запитання	Очікувані ефекти аналізу
1	2	3	4
1	Бажаний внесок МСП	1. Яким є сучасний стан розвитку МСП? 2. Яким є бажаний внесок МСП в економіку та у суспільний розвиток країни загалом?	1. Сформовано класифікацію кінцевих користувачів політики розвитку МСП за різними ознаками. 2. Здійснено опис нинішнього стану розвитку кожної групи МСП. 3. Запропоновано опис бажаного стану розвитку МСП у майбутньому (бачення розвитку). 4. Запропоновано показники результативності для оцінки наслідків реалізації державної політики розвитку МСП для економіки та суспільства загалом
2	Потреби МСП	1. Які проблеми є на сьогодні у сфері МСП? 2. Які нові проблеми можуть з'явитись з огляду на майбутній бажаний внесок МСП? 3. Хто/що є причиною цих проблем?	1. Виявлено та описано проблеми та потреби МСП за кожною із груп класифікації. 2. Досліджено причини існування / виникнення проблем. 3. Виявлені цільові групи/групи-мішені, які прямо чи опосередковано спричиняють проблеми. 4. Виокремлено політико-адміністративних осіб для взаємодії і координації в процесах формування та реалізації політики. 5. Визначені гіпотези причинності державної політики розвитку МСП. 6. Сформовано показники результативності політики через інтереси кінцевих користувачів – суб'єктів МСП

## Закінчення табл. 3

1	2	3	4
3	Політика втручання	1. Які стратегічні напрямки/шляхи необхідно обрати для вирішення проблем та задоволення потреб як МСП, так і держави?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Сформовано мету та напрямки державної політики розвитку МСП.</li> <li>2. Визначено цілі та завдання для досягнення мети.</li> <li>3. Здійснено економічний аналіз запропонованих альтернатив на вирішення проблем та досягнення цілей політики.</li> <li>4. Здійснено обґрунтований вибір стратегічних напрямків розвитку МСП за критеріями ефективності, результативності та справедливості.</li> <li>5. Запропоновано показники результативності політики з огляду на досягнення сформованих (за вимогами SMART) цілей політики</li> </ol>
4	Процеси	1. Які процеси необхідно розробити/запровадити для реалізації політики втручання?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Сформовано конкретні заходи політики, виокремлено та логічно структуровано процеси для реалізації цих заходів.</li> <li>2. Розподілено обов'язки між виконавцями окремих заходів та процесів.</li> <li>3. Запропоновано показники результативності, пов'язані з продуктами політики, програми, так звані, "чисті результати" програми</li> </ol>
5	Ресурси / можливості, обмеження	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Які ресурси потрібні для виконання процесів із реалізації обраної політики втручання?</li> <li>2. Якими є обмеження чи ризики державного втручання?</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Сформовано перелік та здійснено оцінку ресурсів політики розвитку МСП (кошти, людський, правовий, організаційний, силовий, часовий ресурси, інфраструктура, консенсус, політична підтримка та інформування).</li> <li>2. Виявлено можливі ризики державного втручання у роботу ринків та розроблено адекватні запобіжники</li> </ol>

Блок 1 аналізу стосується бажаного ВНЕСКУ МСП в економіку (на сучасному етапі її розвитку) та у суспільний розвиток країни загалом. Такий аналіз необхідно проводити у розрізі окремих сегментів МСП, а саме: середній бізнес, малий бізнес, мікропідприємництво. Іншими ознаками класифікації суб'єктів МСП можуть бути: юридичні особи та фізичні особи-підприємці (далі – ФОП), спосіб оподаткування та звітності, галузева приналежність, участь на ринку інновацій та високих технологій тощо. Необхідно з'ясувати, який внесок здійснює чи може здійснювати кожен сегмент МСП, в якому напрямку, сфері чи галузі. Іншими словами, необхідно визначити, у чому полягає цінність діяльності підприємців у кожному із цих сегментів МСП, якою є їх місія на нинішньому етапі розвитку країни та розвитку її економіки. До прикладу: формування середнього класу у суспільстві, збільшення надходжень до бюджету, швидке створення нових робочих місць у пріоритетних галузях економіки, високий інноваційний потенціал

через вузьку спеціалізацію виробництва, апробація винаходів та нових технологій, потенціал створення нових секторів економіки та нової продукції чи послуги, гнучкість до змін, здатність ефективно працювати у тих нішах, які не вигідні великому системному бізнесу, само зайнятість тощо.

Цей етап аналізу допоможе сформулювати реалістичне бажане бачення розвитку МСП в окремих пріоритетних галузях, в економіці та у суспільстві загалом. Окрім того, за результатами цього аналізу буде не складно розробити показники результативності державної політики/державної цільової програми, виходячи із майбутнього бажаного внеску МСП, наприклад: відсоток зайнятих у цій сфері, обсяги реалізації, надходження до бюджету, частка у ВВП, тобто показники, які оцінюють ефекти політики для суспільства, окремої галузі економіки, економіки загалом, території, країни тощо.

Блок 2 аналізу стосується ПОТРЕБ МСП. Необхідно з'ясувати, які проблеми має / може мати кожен із сегментів з огляду на його сучасну поточну діяльність та на його майбутній бажаний внесок в економіку чи у суспільний розвиток країни (визначений у першому блоці аналізу). Необхідно провести ґрунтовний аналіз проблем у сфері МСП, де не діють ринкові механізми саморегулювання і необхідне пряме втручання органів державної, регіональної влади та органів місцевого самоврядування. Аналізуючи проблемне поле, необхідно виявляти до якої ситуації неспроможності ринку як саморегульованого механізму належить конкретна проблема (брак інформації, неповна конкуренція, суспільні блага, соціальні, моральні, політичні чинники тощо). Таке розуміння необхідне розробникам програм для чіткого обґрунтування вибору політики та інструментів державного втручання. Такий аналіз необхідно проводити у розрізі окремих сегментів МСП, а саме: середній бізнес, малий бізнес, мікро-підприємництво та фізичні особи-підприємці, оскільки існують як спільні для усіх сегментів бізнесу проблеми (макроекономічна ситуація, ситуація на ринку праці, освіти і науки, у соціальній сфері), так і специфічні, притаманні лише окремим сегментам, скажімо ФОП-ам. У подальшому необхідно з'ясувати причини кожної із проблем, щоб виявити ті групи осіб, як фізичних, так і юридичних (підприємців, державних службовців, окремих установ, підприємств, спілок тощо), поведінку яких необхідно змінити, щоб усунути проблему чи зменшити її вплив. Окрім того, окремі проблеми розвитку підприємництва стосуються певних галузевих проблем, які вирішуються (не вирішуються) іншими галузевими програмами. Тому розробники мають забезпечити високу якість міжгалузевої координації у процесі виявлення проблем розвитку МСП.

Реалізація цих двох етапів потребуватиме ефективної взаємодії державної та місцевої влади з бізнесом, бізнес-асоціаціями, громадськістю. У цьому процесі важливо сформулювати довірливі ділові відносини, бо серед причин високої частки тіньового сектора в економіці України, високої збитковості бізнесу є недовіра бізнесу до усіх гілок влади та контролюючих органів зокрема. Доцільно наголосити, що взаємодія має бути організована з використанням активних методів обговорення (форуми, конференції, круглі столи, збори, зустрічі, теле- та радіодебати, Інтернет-конференції тощо). Якщо влада зуміє організувати ефективну взаємодію з представниками бізнесу, врахує у програмних документах їх інтереси та потреби, то це сприятиме формуванню довіри та підтримки з боку бізнесу в реалізації заходів державної політики та підвищенню її результативності. Питання інституалізації спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики ми висвітлили у попередній публікації [12].

На цьому етапі аналізу необхідно розробити показники результативності з огляду на інтереси кінцевих користувачів державної політики розвитку МСП.

Блок 3 аналізу стосується СТРАТЕГІЧНИХ НАПРЯМКІВ/ШЛЯХІВ, які необхідно розробити для вирішення проблем та задоволення потреб як розвитку суб'єктів МСП, так і задоволення інтересів розвитку економіки та держави загалом. Такими напрямками можуть бути, до прикладу: дерегуляція, зменшення тіньового сектора, інноваційна модель розвитку, розвиток пропозицій кредитної сфери та страхування, створення та розвиток кластерів, розширення адміністративних послуг, активне навчання школярів основам підприємництва тощо. На цьому етапі розробникам необхідно запропонувати ефективний шлях вирішення проблем, виявлених у другому блоці аналізу, і структурованих (згрупованих) певним чином проблем розвитку МСП для досягнення його майбутнього бажаного стану розвитку, сформованого у першому блоці аналізу. Саме на цьому етапі, базуючись на даних ґрунтового аналізу (перший і другий блоки) необхідно чітко сформулювати мету, стратегічні цілі та завдання досягнення мети. І знову провести обговорення з зацікавленими сторонами.

Досягати мету та вирішувати чітко сформульовані проблеми також можна різними способами, тому необхідно розглядати та аналізувати різні прийнятні альтернативи для ефективного зосередження обмежених суспільних ресурсів і зусиль органів державної влади. В українській практиці формування програм їх розробники, зазвичай, ставились до цього етапу дуже формально і обирали за альтернативний завідомо неприйнятний варіант або підміняли альтернативу за змістом іншим підходом до вирішення проблеми. Необхідно змінити ці підходи і почати розробляти і пропонувати можливі реалістичні альтернативні шляхи досягнення стратегічних цілей, проводити економічний аналіз цих альтернатив та обґрунтовано обирати той шлях, який відповідає критеріям ефективності, результативності та справедливості.

На цьому етапі аналізу потрібно розробити якісні і кількісні показники результативності з огляду на мету та цілі запропонованої політики.

Блок 4 стосується ПРОЦЕСІВ, які необхідно розробити, запровадити, щоб виконати обрані (у третьому блоці аналізу) стратегії. Фактично, коли обрано стратегічні шляхи, залишається розподілити обов'язки між виконавцями та сформулювати заходи. На цьому етапі важливо залучити до співпраці бізнес-асоціації та галузеві бізнес-структури та передати їм певні повноваження з реалізації державної політики розвитку МСП. Така тісна співпраця дасть змогу побудувати партнерські відносини між бізнесом і владою, а не відносини протиборства, які на сьогодні можна спостерігати у багатьох сферах їх взаємодії. Оскільки процеси будуть стосуватись і державного втручання у роботу ринків, то дуже важливо передбачити, так звані, "провали влади", тобто ризики державного втручання та розробити адекватні цьому запобіжники.

Важливо розрізняти запропоновані процеси як разові (щось запровадити чи щось ліквідувати), так і ті, які будуть здійснюватися на постійній основі (нові адміністративні послуги тощо).

Звісно, що усі процеси мають бути ефективними та логічно структуровані за схемою: вхідний параметр (результат попереднього процесу) – дія (захід, робота) – вихідний параметр (продукт, послуга, механізм реалізації тощо) – результати. Таке розмежування дасть змогу розробити детальні показники результативності процесів та здійснювати моніторинг реалізації державної політики/програми загалом. Можна буде з'ясувати, чи процес продукує те, що

має продукувати, і на отримання якого результату він скерований, чи досягає він цільової аудиторії. Критерії результативності процесів є простими і загальновідомими: час, якість, послідовність, кількість, легкість у використанні, вартість тощо.

На цьому етапі аналізу доцільно запропонувати, так звані, “чисті результати” – показники, пов’язані з продуктами програми, політики, до прикладу: запроваджено нові адміністративні послуги для МСП, створено навчальні програми для МСП, відкрито бізнес-центри, бізнес-інкубатори, інформаційні сайти, кредитні лінії підтримки МСП тощо.

Блок 5 стосується **МОЖЛИВОСТЕЙ/РЕСУРСІВ/ОБМЕЖЕНЬ** здійснення процесів. Можливості розглядаються як сукупність людей, технологій, практичних методів, інфраструктури та правових можливостей.

Цей етап аналізу допоможе визначити та попередньо оцінити: а) які ресурси і якою мірою необхідно залучити для реалізації політики (право, силовий примус, штат, кошти, інформування, організація, ресурс довіри, час, інфраструктура, політична підтримка); б) якими є обмеження та ризики державного втручання.

Оскільки реалізація державної політики у сфері розвитку МСП буде здійснюватися шляхом державного втручання на вирішення існуючих у цій сфері проблем, то розробникам політики потрібно усвідомлювати певні можливі ризики, пов’язані із наслідками такого втручання. Необхідно утриматись від запровадження певних засобів впливу, якщо важко чи неможливо спрогнозувати наслідки такого втручання.

### **Висновки**

Проведений аналіз свідчить про те, що якість державної політики у сфері розвитку малого та середнього підприємництва є низькою. Протягом багатьох років формування та реалізації політики у цій сфері сформувався формальний підхід до підготовки програмних документів, які визначають шляхи, завдання та засоби вирішення проблем розвитку МСП. Розробниками політики розвитку МСП не проводився ґрунтовний аналіз проблемного поля, чітко не визначались причини існування цих проблем та не вибудовувався причинно-наслідковий зв’язок між проблемою, заходами політики, результатами політики та її наслідками. Необхідно переглянути підходи до формування державної політики у сфері розвитку МСП з метою забезпечення тісного взаємозв’язку між такими аспектами, як: сучасний стан розвитку усіх сегментів МСП; бачення стану їх розвитку у майбутньому; усвідомлені варіанти (стратегії) досягнення мети розвитку та перешкоди, які необхідно подолати в процесі досягнення мети.

Для формування реалістичної якісної та результативної державної політики розвитку МСП запропоновано проводити ґрунтовний аналіз за п’ятьма блоками. Проведення аналізу за такою схемою суттєво полегшить процес розробки показників результативності політики для її моніторингу.

Напрямок подальших досліджень можуть бути механізми міжгалузевої координації та взаємодії органів влади з громадськістю у процесі формування та реалізації державної політики розвитку МСП в Україні.

### **Список використаної літератури**

1. Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 474-р від 24.06.2016 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>.
2. Стан виконання державних цільових програм у 2016 році. URL : <http://www.me.gov.ua/Documents/Print?lang=uk-UA&id=868a95f0-8c74-4224-93c9-890508afec9b>.



3. Браун, М. Пол. Посібник з аналізу державної політики / пер. з англ. К. : Основи, 2000. 243 с.
4. Там само. С. 103.
5. Индекс свобод і можливостей підприємництва України у 2 кварталі 2017. URL : <http://ibf.com.ua/indeks-svobod-i-mozhlyvostej-pidpryemnytstva-ukrayiny-u-2-kvartali-2017>.
6. Там само.
7. Про Програму державної підтримки підприємництва в Україні : Постанова Кабінету Міністрів України № 201 від 17.03.1993 р. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/201-93-%D0%BF>.
8. Индекс свобод і можливостей підприємництва України у 2 кварталі 2017...
9. Про рекомендації парламентських слухань “Проблемні питання розвитку підприємництва в Україні: регуляторна політика держави та заходи щодо підтримки малого та середнього бізнесу” : Постанова Верховної Ради України № 990 від 19.06.2003 р. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/990-15>.
10. Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу “Ведення бізнесу” : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 1406 від 16.12.2015 р. (в редакції розпорядження Кабінету Міністрів України № 926-р від 23.11.2016 р.). URL : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-%D1%80>.
11. Нили Энди, Адамс Крис, Кенерли Майк. Призма эффективности: Карта сбалансированных показателей для измерения успеха в бизнесе и управления им. Днепропетровск : Баланс-Клуб, 2003. 400 с.
12. Чемерис О. М. Институалізація спроможності влади до взаємодії з громадськістю у контексті формування і реалізації державної політики // Демократичне врядування. 2015. Вип. 15. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr\\_2015\\_15\\_16](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2015_15_16).

*Стаття надійшла до редакції 26.09.2017  
Схвалена до друку редколегією 20.10.2017*

**O. Chemerys**

#### **STATE POLICY OF THE SMALL AND MEDIUM ENTERPRISE DEVELOPMENT IN UKRAINE WITHIN THE CONTEXT OF EFFECTIVENESS**

**There was carried out the analysis of the statutory, regulatory and program documents in the sphere of the small and medium enterprise development (hereinafter referred to as SME) in Ukraine and highlighted their main disadvantages. There was offered to apply a structure of the analytical procedures in the course of SME state policy formation and there were developed the practical recommendations for enhancing its efficiency.**

**Keywords: state policy, state policy analysis, state programs performance indicators, SME development.**