

Душейко Д.М.
викладач кафедри міжнародної економіки
та менеджменту освіти
Миколаївського національного університету
імені В.О. Сухомлинського

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ ЯК МЕХАНІЗМ ВДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ

Анотація. Уточнено, що інституційне середовище національної економіки представляє собою сукупність економічних інститутів, які забезпечують трансакції. В правовій площині інституційне середовище представлено регуляторними актами, які містять конкретні правові норми. Якість інституційного середовища визначається величиною трансакційних витрат, які виникають внаслідок використання економічних інститутів. АРВ як інструмент регуляторної політики є механізмом покращення якості інституційного середовища. Постанова КМУ № 1151 від 16.12.2015 значно покращила методику АРВ, що дає можливість підвищення якості інституційного середовища зацікавленим сторонам.

Ключові слова: інституційне середовище національної економіки, інститути, регуляторна політика, трансакційні витрати, якість інституційного середовища, аналіз регуляторного впливу (АРВ).

Постановка проблеми. В Україні продовжується системна економічна криза, яка має численні історичні причини. Одним з напрямків подолання кризи є вдосконалення інституційного середовища, яке представляє собою сукупність норм і правил ведення бізнесу. Однією з головних ознак низької якості українського інституційного середовища виступає величезний обсяг тіньової економіки. Отже актуальним є питання про шляхи підвищення якості інституційного середовища. Головним механізмом вдосконалення інституційного середовища в контексті регуляторної політики є аналіз регуляторного впливу (АРВ) на розвиток національної економіки.

Аналіз останніх досліджень. Інституційне середовище описане в роботах класиків інституціоналізму О. Уільямсона, Дж. Окслі, Д. Норт та ін., також його вивченню приділяли увагу такі українські вчені як З. Г. Ватаманюк, Ю. М. Коваленко, А. І. Крисоватий, Г. В. Омелячак, Р. Ф. Пустовійт, В. Ф. Савченко, О. Г. Шпикуляк та ін. Враховуючи підходи вказаних авторів, у попередній роботі ми описуємо інституційне середовище як «простір вибору дискретних інституційних альтернатив» [1, с. 139].

Питаннями регуляторної політики та аналізу регуляторного впливу в Україні займаються такі вчені та практики як Ю. С. Дроговоз, В. В. Дубровський, Т. М. Кравцова, Д. В. Ляпін, К. М. Ляпіна, М. А. Погрібняк, Д. М. Стеченко, Д. Б. Циганков, Н. В. Шибяєва та ін. Але при цьому залишається слабо висвітленою економічна сутність та методологія аналізу регуляторного впливу.

Метою статті є розгляд інституційного середовища з позицій інституціональної економіки, уточнення економічної сутності аналізу регуляторного впливу як механізму регуляторної політики.

Виклад основного матеріалу. Для продуктивного розгляду проблематики розвитку економіки найбільш релевантним є інструментарій інституціональної економіки. Він дозволяє дати розгорнутий взаємопов'язаний аналіз тим проявам соціально-економічних відносин, які вкрай складно досліджувати інструментарієм традиційної неокласичної школи. Відносно вивчення взаємовідносин між державою та приватним сектором щодо ведення економічної діяльності інституціональний підхід дозволяє поєднати в єдину концепцію такі явища, як державне втручання в економіку, бізнес-середовище, регуляторна політика, соціально-економічні результати розвитку малого та середнього підприємництва (МСП).

Інституційне середовище – сукупність інститутів, використання яких забезпечує виконання трансакцій, які необхідні для досягнення соціально-економічних цілей легальних суб'єктів економічного процесу. З позицій інституціональної економіки елементарною економічною одиницею взаємодії суб'єктів економічного процесу виступає трансакція – двостороння передача прав власності на товари або вимоги суб'єктами (представниками домогосподарств, бізнесу, держави). Інституціональна концепція трансакцій – уточнення процесу обміну, його більш прискіпливий розгляд, виділення в процесі обміну більш тонких взаємодій, ніж «товар – гроші». Тобто розчленування угоди, як одиниці виміру в неокласичній економічній традиції, на трансакції, кожна з яких представляє собою акт формування, розподілу, зміни прав власності.

Відповідно, трансакція, як одиниця економічної активності, вимірюються трансакційними витратами. Трансакційні витрати – економічна оцінка витрат ресурсів, які були використані для виконання трансакції в інституційних рамках.

З позицій трансакційних витрат оцінюється якість інституційного середовища національної економіки – чим меншими є витрати на здійснення трансакцій, тим більш якісним є інституційне середовище. Порівняння якості інституційного середовища національної економіки можливо як в динаміці – порівняння величини трансакційних витрат у ретроспективі, так й у співставленні з інституційним середовищем інших систем національних економік. Оскільки оцінка абсолютної величини трансакційних витрат представляє собою складну методологічно й коштовно економічно задачу, то для міжнародних порівняльних оцінок якості інституційного середовища використовують системи оціночних індексів, серед яких найбільш відомими є Doing Business, The Global Competitiveness Index та ін. Такі дослідження проводяться міжнародними організаціями, мають регулярний характер, що дозволяє дослідити динаміку та напрями змін в інституційному середовищі країн, які приймають участь у дослідженні. Система показників оцінки

якості інституційного середовища розглянуті автором в окремій роботі [1].

Зазначимо, що оцінка інституціонального середовища національної економіки за допомогою міжнародних індексних порівнянь – це його макроекономічна оцінка, оскільки вона використовує зведені, агреговані показники, які показують стан інституційного середовища як макроекономічного феномену. Тобто для задачею аналітичних досліджень може бути пошук кореляційних залежностей на рівні «показник стану інституційного середовища – показники ВВП та національного доходу».

При цьому можливе також мікроекономічне оцінювання інституційного середовища – оцінка його окремих складових – інститутів, використання яких супроводжується транзакційними витратами. Для цього необхідно розглянути як проявляється економічний інститут для суб'єктів господарювання, зокрема як оформлені формальні інститути.

В юридичній площині **інституційне середовище національної економіки** ми розглядаємо як **сукупність регуляторних актів**, кожний з яких, в свою чергу, містить набір правил, які визначають економічну поведінку у цьому середовищі, тобто **набір економічних інститутів**.

Займаючи найнижчу ланку в ієрархії правових норм, містяться в собі похідні норми права, регуляторний акт виступає способом конкретизації економічних правових норм. Конкретизація правового регулювання згідно Ю. В. Андрушакевича, це «... об'єктивна властивість правового регулювання, яке полягає в переході від невизначеності юридичного припису до його визначеності (правотворчості), а також невизначеності норми права у зв'язку з появою юридичного факту до його якості визначеного правового (індивідуального) регулятора (правореалізації). Здійснення конкретизації має на меті збільшення визначеності правового регулювання» [2, с. 41]. Також для нашого дослідження є важливим наступне уточнення зазначеного автора, яке показує, що економічні інститути виникають внаслідок конкретизації правового регулювання: «Природа конкретизації норми права є не точне відтворення норми права, а більш детально викладене правило поведінки, що міститься в ній» [2, с. 42]. Отже з правової точки зору регуляторний акт конкретизує норми права, які торкаються економічних відносин, формуючи правила економічної гри, тобто економічні інститути.

Прикладом регуляторних актів є санітарні норми і правила для підприємств громадського харчування, для дошкільних закладів, житлових будинків, медичних закладів. Ці документи конкретизують норми права, формуючи вимоги до підприємств у цих сферах при будівництві, реконструкції та експлуатації відповідних об'єктів. Виконання вимог регуляторних актів підприємствами має економічні наслідки – витрати ресурсів на їх виконання, а також правові наслідки – санкції за невиконання вимог.

Крім законодавчо оформлених економічних інститутів в регуляторних актах, інституційне середовище також містить неформальні інститути, які виступають як альтернативними до формальних, так й доповнюючими до них (рис. 1).

Неформалізовані інститути, які доповнюють формалізовані також мають значення та економічні наслідки, зокрема правила поведінки в бізнесі за тих чи інших умов. Вони мають глибинну культурну природу, формуючи національні особливості ведення бізнесу для кожної національної економічної системи. Альтернативні неформалізовані інститути спрацьовують у випадках, коли використання формального інституту пов'язано з високими транзакційними витратами, тобто є економічно недоцільним.

У такому випадку на макроекономічному рівні утворюється неформальний сектор економіки, в якому відбуваються транзакції з використанням альтернативних неформальних інститутів, тобто формується тіньова економіка. Дослідники Всесвітнього банку зазначають: «Якщо формальні інститути слабкі, активність зосереджується у неформальному секторі – для багатьох країн, що розвиваються, частка працівників у неформальному секторі перевищує 60%» [3, с. 39].

Згідно різних методик оцінки тіньового сектору економіки, в Україні його обсяг у 2004 р. – 2011 рр. складав від 16% до 49% ВВП, за інтегральним показником рівня тіньової економіки у 2012 р. він становив 32%, 2013 р. – 35%, 2014 р. (I кв.) – 40% [4, с. 1]. За оцінками Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, у першому кварталі 2015 р. зріс на 5 в. п. й складав 47% обсягу офіційного ВВП, протягом січня - вересня 2015 р. він складав 40% [5, с. 1]. Такі високі дані свідчать про серйозну небезпеку, яка існує для економіки України й про необхідність пошуку ефективних шляхів підвищення якості формальних інститутів інституційного середовища.

Зазначимо також, що для здійснення тіньової діяльності можуть використовуватися й формальні легальні інститути, наприклад, інститути платіжних систем. На сучасній глобальній арені національні економіки з високою якістю інституційного середовища є світовими лідерами за ключовими соціально-економічними показниками. Враховуючи вищеведене, постійне підвищення якості національного інституційного середовища є однією з цілей проведення національної економічної політики.

Реалізація економічної політики у контексті інституційного середовища представляє собою процес прийняття державними органами регуляторних актів, які створюють нові, відмінюють старі або модифікують існуючі економічні інститути. **Регуляторний вплив** – насамперед, економічні наслідки використання формальних інститутів, які підлягають прогнозуванню та оцінці перед фінальним прийняттям державним органом регуляторного акту. Відповідно, **аналіз регуляторного впливу** за визначенням Н. В. Шибасвої – «інструмент регуляторної

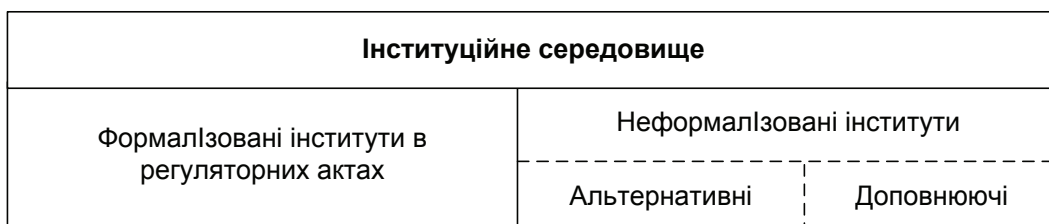


Рис. 1. Склад інституційного середовища

Джерело: узагальнено автором

політики, який показує, яким чином може змінитися результат економічних обмінів у конкретній сфері діяльності в результаті зміни правил і відповідних механізмів їх виконання» [6, с. 125]. В даному визначенні розкрита економічна сутність АРВ, його інституційна обумовленість.

Сучасне українське законодавство в сфері регуляторної політики представлено Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [7], в якому виписані принципи державної регуляторної політики (ст. 4), а саме: *доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки*.

Також у зазначеному Законі дано визначення регуляторного акту (ст. 1): «прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання», а також «прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом» [7].

Тобто Законом окреслено зацікавлені сторони (органи державної влади, суб'єкти господарювання) та відносини між ними (господарські, адміністративні), які можуть бути змінені будь-яким офіційним письмовим документом. Така широка трактовка регуляторного акту («будь-який офіційний письмовий документ»), дає широкі можливості для застосування даного Закону, фактично вводячи до його предметної області усі прояви нормотворчої діяльності держави в економічній сфері.

Також звернемо увагу на визначення Законом аналізу регуляторного впливу (ст. 1): **аналіз регуляторного впливу** – «документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики». Ст. 8 Закону описує підготовку аналізу регуляторного впливу, також існує затверджена Постановою КМУ № 308 від 11.03.2004 «Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта», яка описує процес виконання АРВ.

Проаналізувавши детально даний закон та згадану постанову з виконання АРВ, можна сказати, що в Україні існує сучасне законодавче забезпечення процесу оцінки регуляторних актів щодо їх відповідності цілям та критеріям державної регуляторної політики, яке відповідає «сучасним світовим практикам державного регулювання» [6, с. 122]. Однак в цілому стан української економіки та практика прийняття нових регуляторних актів до останнього часу вказують на існування великих проблем у цій сфері, зокрема й через слабку придатність підзаконного акту (Постанова КМУ № 308) до практичного використання.

Якісних змін методика аналізу регуляторного впливу зазнала наприкінці 2015 р. прийняттям Постанови КМУ від 16 грудня 2015 р. № 1151, яка суттєво вдосконалює методику, доповнюючи її чотирма новими додатками [8]: «Аналіз регуляторного впливу», «Витрати на одного суб'єкта господарювання великого і середнього підприємництва, які виникають внаслідок дії регуляторного акта», «Бюджетні витрати на адміністрування регулювання для суб'єктів великого і середнього підприємництва», «Тест малого підприємництва (М-Тест)».

Як бачимо, внесені зміни мають прогресивний характер, спрямовані на реальне підвищення якості державного регулювання, зокрема введення М-Тесту наближає українське законодавство до відповідної передової європейської практики, яка використовує SME Test, принцип регуляторної політики «ThinkSmallFirst» [9]. Прийнята методика дає широкі можливості для участі громадських організацій, активістів, бізнес-асоціацій в оцінці, фільтрації регуляторних актів, які несуть загрозу розвитку бізнесу, зокрема малого бізнесу. Використання **економічної оцінки потенційних витрат зацікавлених сторін**, як основи для обґрунтування доцільності регуляторного акту, є принципово методологічною основою даної методики АРВ.

Висновки. Інституційне середовище є тим поняттям інституціональної економіки, за допомогою якого моделюються економічно-правові відносини між суб'єктами господарювання: бізнесом, державними органами та громадськістю. В інституційному середовищі суб'єкти укладають і виконують інституційні угоди – трансакції, виконання яких супроводжується трансакційними витратами, оскільки кожна така угода внаслідок витрачання на неї економічних ресурсів, має економічні наслідки.

Формування формальних економічних інститутів відбувається в процесі конкретизації правових норм, закріплюючись у регуляторних актах, які є найнижчою ланкою в ієрархії правових норм. Поряд з формальними інститутами, інституційне середовище формують й неформальні інститути, які доповнюють та/або дають альтернативу формальним. Високі трансакційні витрати, пов'язані з використанням формальних інститутів, примушують суб'єктів економічного процесу використовувати альтернативні інститути взаємодії, що призводить, зокрема, до виникнення сектору тіньової економіки, який в Україні на кінець 2015 р. складав близько 40% ВВП.

Українське законодавство з регуляторної політики повністю відповідає сучасним світовим стандартам у цій сфері, проте до останнього часу його використання було обмеженим через відсутність належної регуляції використання.

У концептуальній площині ми можемо говорити про те, що на сучасному етапі українське інституційне середовище отримало **вбудований автоматичний механізм фільтрації регуляторного впливу держави**. Використання цього механізму дозволить встановити нові стандарти якості для нових регуляторних актів та відкриває можливості для вдосконалення вже існуючих.

Література:

1. Душейко Д. М. Моделювання та оцінка якості інституційного середовища / Д. М. Душейко / Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Економічні науки». – 2015. – Вип. 15, ч. 2. – С. 138–141.
2. Андрущакевич Ю. В. Конкретизація правових норм: поняття та природа / Ю. В. Андрущакевич / Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2 – С. 39–43.
3. Доклад о мировом развитии 2003 года. Устойчивое развитие в

- меняющемсямире. Преобразование институтов, рост и качество жизни / [пер. с англ.]. – М: Издательство «Весь Мир», 2003. – 280 с.
4. Поворозник В., Бочі А. Тіньова економіка в Україні: причини та шляхи подолання [Електронний ресурс] / Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД), 2014 // Режим доступу: http://icps.com.ua/assets/uploads/files/t_novaekonom_kaukra_ni.pdf
 5. Тенденції тіньової економіки в Україні [Електронний ресурс] Доповідь Міністерства економічного розвитку і торгівлі України за 9 місяців 2015 р. // Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=5cee93d1-07dd-4d66-bd8b-98754ded9423>
 6. Шибаєва Н. В. Теорія та практика застосування АРВ як інструмента регуляторної політики / Н. В. Шибаєва / Економіка, менеджмент, бізнес. – 2014. – № 2 (10). – С. 119–125.
 7. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2004. – № 9. – С. 79.
 8. Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308» від 16 грудня 2015 р. № 1151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1151-2015-%D0%BF>
 9. Small Business Act for Europe // Commission of The European Communities [Електронний ресурс] / Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN>

Душейко Д.М. Анализ регуляторного воздействия как механизм усовершенствования институциональной среды национальной экономики

Аннотация. Уточнено, что институциональная среда национальной экономики представляет собой совокупность экономических институтов, которые обеспечивают транзакции. В правовой плоскости институциональная среда представлена регуляторными актами, которые со-

держат конкретные правовые нормы. Качество институциональной среды определяется величиной транзакционных затрат, которые возникают вследствие использования экономических институтов. АРВ как инструмент регуляторной политики является механизмом улучшения качества институциональной среды. Постановление КМУ № 1151 от 16.12.2015 значительно улучшило методику АРВ, что дает возможности повышения качества институциональной среды заинтересованными сторонами.

Ключевые слова: институциональная среда национальной экономики, институты, регуляторная политика, транзакционные затраты, качество институциональной среды, анализ регуляторного воздействия (АРВ).

Dusheyko D.M. Regulatory impact assessment as a mechanism of improvement of the institutional environment of the national economy

Summary. It clarified that the institutional environment of the national economy is a set of economic institutions that provide transaction. In the legal plane institutional environment provided by regulatory acts that contain specific legal rules. The quality of the institutional environment is determined by the transaction costs that arise from the use of economic institutions. RIA as a regulatory policy instrument is a mechanism for improving the quality of the institutional environment. Decree of cabinet of Ministers of Ukraine from 12.16.2015 № 1151 significantly improved the technique of RIA, which make it possible to improve the quality of the institutional environment stakeholders.

Keywords: institutional environment of the national economy, institutions, regulatory policy, transactional costs, quality of institutional environment, regulatory impact assessment (ARV).