

объект присвоения // Социально-экономическая природа информационного продукта и информационного ресурса. Ред. Плахотная Д.Г. – М., 1992. – 386 с.

6. Williamson O.E. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust implications. A. Study in the Economics of Internal Organization. N.Y., 1975. – 454 p.

7. Schotter A. The Economic Theory of Social Institutions. Cambridge, 1981. – 247p.

8. Williamson O.E. Economics of

governance: Framework and Implications //Langlois R.N. (ed.). Economics as a process. - Cambridge, 1986. – p. 180-193.

9. Olson M. The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, stagflation and Social Rigidities. New Haven-London, 1982. – 168 p.

10. North D.C. Structure and Change in Economic History. – N.Y., 1981. – 145 p.

Статья поступила в редакцию 22.03.2004

**П.В. КРУШ**, доцент.

**І.А. МАКСИМЕНКО**,

*Національний технічний університет України*

*"Київський політехнічний інститут"*

## РЕГУЛЮЮЧА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ РИНКОВОГО ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА

В умовах економічної глобалізації, переходу до інформаційного суспільства, коли довготермінове функціонування економіки все більше визначається неекономічними чинниками, значно підвищується важливість інституціонального аналізу перехідних процесів. Саме такий аналіз дає можливість заповнити ті теоретичні ніші, які виявлені внаслідок односторонності підходів основних традиційних течій економічної науки до дослідження актуальних проблем ринкових перетворень у трансформаційних суспільствах. Інституціональний інструментарій сприяє застосуванню ефективних механізмів узгодження офіційних та неофіційних обмежень, інтересів основних груп суспільства, прискоренню динаміки соціально-економічного розвитку.

Інституційне середовище має вирішальне значення для вибору цілей, ідеології, "правил гри", шляхів, моделей, етапів, механізмів соціальних перетворень суспільної системи. Тому нова стратегія реформування української економіки і зорієнтована на створення інституційного середовища, яке б стимулювало підприємниць-

ку активність, економічне зростання на основі структурно-інноваційних перетворень, утвердження сучасної соціальної інфраструктури, механізмів соціально-ринкової економіки і водночас розв'язання суперечностей між економікою і суспільством. Йдеться про здійснення послідовної політики глибокої демократизації трансформаційних процесів, утвердження повноцінних інститутів ринкової економіки та відкритого громадянського суспільства на рівні кращих світових стандартів. На цьому етапі розвитку визначальним завданням української держави є створення сприятливих інституційних передумов реалізації завдань європейської інтеграції та утвердження соціально орієнтованої структурно-інноваційної моделі розвитку [1, с.8].

У цьому контексті привертає до себе особливу увагу неоінституціоналізм – один з новітніх і разом з тим достатньо впливових та перспективних наукових напрямів світової економічної теорії, який сьогодні справляє помітний вплив на розвиток економічної теорії у постсоціаліс-

тичних країнах. Сьогодні активно здійснюються неоінституційні дослідження перехідної економіки у вітчизняній [2] та зарубіжній економічній літературі [3]. З'явилися наукові праці, присвячені ролі держави в інституційних перетвореннях трансформаційної економіки [4], в той же час ряд проблем чекають свого розгляду. Зокрема, інституційні перетворення вимагають переосмислення економічних функцій держави, зокрема регулюючої, їх співвідношення в різних моделях перехідних соціально-економічних систем.

Метою статті є аналіз сутності регулюючої функції держави, її ролі у формуванні інституційного ринкового середовища в економіці України, розгляд світового досвіду реформування державного регулювання, механізмів дебіюрократизації економіки.

Регулююча функція держави в інституційних перетвореннях багатогранна, включає різні аспекти. Сам термін "регулювати" (від лат. *regulo* - впорядковує) означає вносити певний порядок, систему в якусь діяльність, спрямовувати розвиток чи зміну чого-небудь у певне русло. В широкому розумінні регулювання можна визначити як втручання органів державної влади (центральної, місцевих) в роботу ринкових механізмів з метою коректування поведінки ринкових суб'єктів, відповідно, і результатів роботи ринку.

Утвердження в економіці критичної маси ринкових перетворень передбачає всебічне вдосконалення вже діючих ринкових механізмів. Цей процес має бути постійним і неперервним, співвіднесеним з потребами господарської діяльності. На новому етапі держава має забезпечити: розвиток конкуренції, посилення її впливу на ціноутворення, суб'єктів природних монополій, підвищення прозорості їх діяльності, формування конкурентного середовища на ринках енергоносіїв, сільгоспродукції, транспортних перевезень, зв'язку, житлово-комунальних послуг, розміщення державного замовлення тощо. Актуалізується необхідність скасування пільг та преференцій окремим суб'єктам господарської діяльності, вирівнювання умов кон-

куренції на регіональному та місцевих рівнях, удосконалення правових механізмів добросовісної конкуренції. Спроможність держави не тільки визначати, а й гарантувати єдині "правила гри" для всіх суб'єктів господарювання, проводити дієву конкурентну політику є основою інвестиційної привабливості економіки, головним чинником її стабільності.

Отже, регулююча функція держави на етапі інституювання ринкових механізмів має поєднувати в собі і стимулювання, заохочення, прискорення, посилення, спонукання до дії чи до певних змін процесів і явищ, і реверсний вплив - стримування, сповільнення, послаблення, обмеження [5, с. 9-10].

Особливої актуальності набуває реалізація регулюючої функції держави стосовно суб'єктів природних монополій. Практика свідчить, що монопольні структури дедалі зухваліше зловживають своїм становищем. У реальному житті системи тепло- та водопостачання, зв'язку, залізничного транспорту, різного роду посередницькі структури просто "ставлять на коліна" своїх споживачів. У результаті не тільки погіршується якість наданих ними послуг, а й розкручується спіраль підвищення цін у всіх сферах. Професіонали аналітики одноставно стверджують, що підприємства-монополісти створюють дедалі більшу загрозу економічному зростанню в Україні [6, с.6]. Отже, реформування природно-монопольного сектора поставлено на порядок денний як одне з першочергових завдань.

В останні десятиліття в країнах ОЕСР, особливо Західної Європи, активно здійснюються реформи регулювання природних монополій, загальним напрямом яких стали: дерегулювання, впровадження конкуренції, реформа традиційного державного регулювання, модернізація регулюючих механізмів. У зв'язку з цим надзвичайно важливим стає розуміння процесів трансформації державного регулювання цього сектора, аналіз нагромадженого міжнародного досвіду та перспектив його застосування в умовах української дійсності.

В ідеалі держава регулює тільки в тих випадках, коли функціонування ринку як такого дає незадовільні результати, що спостерігається при так званих "провалах" ринку: конкурентне вирішення питання неможливо, тобто в ситуації природної монополії; конкуренція існує, дає відносно ефективні результати, але через певні проблеми з учасниками ринку та видами діяльності ефективні результати можуть бути небажаними; конкурентне вирішення можливе, але неефективне через екстерналії або інформаційну асиметрію. Вважається, що лише в перелічених випадках введення регулювання на економічній основі може бути доцільним. При цьому передбачається, що переваги від державного втручання перевищують всі пов'язані з ним витрати, тобто у співвідношенні "вигоди-витрати" вигоди від регулювання перевищують одиницю.

Підхід самої держави до питання про доцільність введення регулювання, має тенденцію змінюватися не тільки в результаті розвитку ринку, але і в залежності від політичних, економічних та інших чинників. У будь-якому випадку природа, напрямки та часові рамки регулювання у значній мірі залежать від поглядів та уявлень епохи.

Традиційне регулювання природних монополій має столітню історію. Воно зародилось на межі XIX і XX ст., суттєво розширилось у 1930-і роки і до 1960-х років здійснювалось досить успішно. Переважно в цей період метою регулювання вважалось забезпечення соціально бажаних результатів у всіх тих випадках, коли для їх досягнення конкурентне вирішення питання неможливе. Регулювання шляхом прямого втручання в економічні процеси заміняло собою "невидиму руку" ринку дією так званої "видимої руки".

В кінці 1960-х років традиційна система державного регулювання почала давати збої. "Провали" держави ставали не менш небезпечними, ніж "провали" ринку. Якщо раніше вважалося, що "провали" ринку відбуваються на систематичній основі, а "провали" регулювання носять випадковий характер (наприклад, призна-

чення некомпетентних спеціалістів в органи по регулюванню тощо), то кризові явища та заходи по їх подоланню, які пропонували органи регулювання, лише поглиблювали ситуацію. Такі джерела "провалів" регулювання як інформаційна асиметрія, проблема стимулів тощо за загальним визнанням мають не менш серйозні наслідки, ніж "провали" ринку, які регулювання мало корегувати. Якщо раніше вважалося, що виявлення конкретних причин "провалів" ринку дає змогу сконструювати ефективну схему регулювання, застосування якої забезпечить зростання добробуту (співвідношення вигоди-витрати регулювання перевищує одиницю), то тепер стало очевидним, що прямими результатами "непрофесійного" регулювання є завищені витрати, завищені ціни, нерациональний розподіл ресурсів, низька якість обслуговування та низькі стимули до інновацій. За оцінкою лауреата Нобелівської премії Дж. Стіглера, масштаби "провалів" ринку в американській економіці набагато менші, ніж масштаби "політичних провалів", які породжені недосконалістю економічної політики. Значною віхою стала стаття Річарда Познера "Природна монополія та її регулювання (1969 р.), яка містила думку про те, що регулювання суспільних секторів приносить більше проблем, ніж користі. Ідеї статті суперечили пануючому тоді в літературі підходу, який зосереджувався на вдосконаленні регулюючого процесу і вважався абсолютно необхідним для обмеження монопольного ціноутворення. Пізніше в обіг ввійшов термін "дерегулювання", який уже сам по собі свідчив про появу альтернативного підходу.

В останні десятиліття минулого століття в розвинутих країнах розпочалася реформа традиційної системи державного регулювання. Мета реформ - зменшення витрат регулювання для підприємництва, особливо малого, підвищення ефективності функціонування ринків з точки зору споживачів. Основним способом досягнення цієї мети було проголошено підвищення відповідальності підприємців за стан справ у галузі шляхом саморегулю-

вання.

Загальні принципи регулювання були сформульовані наступним чином: ринкова конкуренція забезпечує найкращий вибір і вигоду для споживачів. Уряд може розглядати варіанти втручання в економіку, якщо існують "провали" ринку або доказана необхідність досягнення конкретної соціальної мети. При цьому як переважний метод регулювання розглядаються добровільні кодекси поведінки. При прийнятті рішення про введення нового інструмента регулювання обов'язковою є оцінка за критерієм "витрати-результат" для всіх механізмів, які впливають на підприємництво або обмежують конкуренцію.

З точки зору формування інституційного середовища цікавий досвід реформування державного регулювання нагромаджений в Австралії. Тут був чітко сформульований лозунг: "регулювати менше", а не "регулювати краще", тобто реалізовувався принцип мінімізації державної участі. Визначено способи регулювання: 1) саморегулювання: встановлення стандартів поведінки та їх застосування і захист самими підприємцями без будь-якого державного втручання; 2) квазірегулювання: участь держави в тій чи іншій формі в забезпеченні дотримання кодексів і правил, які розробляються підприємцями; 3) державне регулювання: прийняття нормативного акта, обов'язкового для виконання, контроль за виконанням якого здійснює державний орган. У кожному випадку, коли доказана необхідність втручання у вільно функціонуючі ринки, спочатку розглядається можливість реалізації саморегулювання, потім квазірегулювання і лише в крайньому випадку прямого державного регулювання. Саморегулювання розглядається як найкраща із можливих альтернатив подолання "провалів" ринку, оскільки воно є гнучким інструментом, який передбачає низькі витрати по його застосуванню для підприємництва, ніж державне регулювання і не передбачає додаткових витрат з боку держави. Державна політика в Австралії в явній формі направлена на підтримку саморегулювання скрізь, де це можливо і доцільно. Ефективне саморегу-

лювання передбачає наявність кодексу поведінки, механізмів захисту кодексу, ефектвної системи вирішення спірних питань. Крім "чистого" саморегулювання можливі різні варіанти змішаного регулювання, які передбачають спільну відповідальність підприємців і держави за регулювання галузі. Крім "захисту" кодексів можливе використання й інших інструментів квазірегулювання, зокрема, делегування повноважень державного органу по регулюванню конкретної галузі галузевим асоціаціям і укладення угоди між регулюючим органом і організацією, для членів якої приймається кодекс. Слід також відзначити, що сама по собі наявність "провалів" ринку не означає, що те чи інше втручання у функціонування ринку буде реалізовано. Для того, щоб таке втручання відбулося, необхідно доказати, що "провали" ринку є суттєвими і не будуть з часом переборені самим ринком, а уряд спроможний знайти рішення, яке буде ефективним за параметром "витрати-результат" і забезпечить чистий суспільний вигаш[7, с.74-76].

Отже, при всіх відмінностях інституційного середовища в Австралії і в Україні австралійський досвід може бути використаний в рамках стратегії по дебіюрократизації української економіки. Адже послаблення адміністративного тиску або "дебіюрократизація економіки" називається сьогодні одним із важливих напрямів інституційних перетворень[1,с.10]. Можна навести безліч прикладів, коли органи влади України на кожному кроці встановлюють бар'єри на шляху розвитку ефективного підприємництва, коли чиновники всіх рівнів, починаючи від місцевих і закінчуючи найвищими органами владної ієрархії, перешкоджають створенню нових підприємств, знущаються над підприємцями, проводячи багаторазові перевірки, здійснюючи побори, встановлюючи неправомірні вимоги [6, с. 7].

За останні роки в Україні було прийнято ряд нормативних актів, направлених на ліквідацію надлишкового адміністративного тиску на підприємництво. Однак прийняття нових нормативних актів, які формують адміністративні бар'єри,

продовжується, особливо на регіональному рівні. Більше того, окремі нормативні акти, які прийняті з метою зниження адміністративного тиску, в решті-решт приводять до виникнення додаткових витрат у підприємств.

У зв'язку з цим доцільно проаналізувати ті чинники, які сприяють виникненню та відтворенню адміністративних бар'єрів.

Адміністративні бар'єри в економіці можна розглядати як особливий інститут. Існують різні визначення адміністративних бар'єрів. На наш погляд вдалою є характеристика сутнісних ознак бар'єрів як перепон, які виникають при організації і здійсненні підприємницької діяльності в результаті введення органами державного управління додаткових бюрократичних процедур і правил, що заважають веденню підприємництва і передбачають беззворотний характер їх подолання [8, с. 78]. Класифікацію адміністративних бар'єрів наводимо у таблиці 1.

Серед чинників, які сприяють виникненню та відтворенню адміністративних бар'єрів, найважливішими є наступні.

В українських умовах існує тенденція до максимальної регламентації господарської діяльності, генерації формальних норм навіть тоді, коли це не є необхідним. В розвинутих ринкових країнах наявний і використовується широкий спектр нерегулятивних інструментів: звичаї ділового обігу, норми саморегулювання, індивідуальні контракти. Вони дозволяють встановити гнучкі правила гри на ринку і отримати позитивний ефект від покращення ринкової координації без прямого втручання держави. В багатьох країнах існують ті чи інші формалізовані критерії визначення ситуацій, коли держава може втручатися в господарську діяльність. В українських умовах ні законодавчо, ні формально не обмежені сфери втручання держави в економіку.

Можна говорити про наявність специфічного ресурсу - владних повноважень чиновника, які забезпечують можливість створення правил - адміністративних бар'єрів. Вирішення цієї проблеми можливе лише в рамках реформи державної служби.

Таблиця 1

Класифікація адміністративних бар'єрів [8,с.79].

Адміністративні бар'єри		
I. Адміністративні бар'єри на вході підприємств на ринок	II. Адміністративні бар'єри, пов'язані з допуском товарів на ринок	III. Адміністративні бар'єри, пов'язані з адміністративними витратами підприємців в процесі поточної діяльності
Ліцензування	Сертифікація	Інспекційна діяльність
Дозволи	Ідентифікація	Контроль та нагляд, включаючи ліцензійний нагляд
Реєстрація	Маркирування	Діловодство, документообіг, різноманітні форми обов'язкової звітності
Узгодження проектної документації		
Отримання доступу до пільгового кредиту, лізингу, виділенню субсидій, контрактів на державні та муніципальні закупки		

Наступним чинником є висока норма прибутку від інвестицій у створення адміністративних бар'єрів. Слід підкреслити, що інвестиції у створення адміністративних бар'єрів здійснюються тільки в тому випадку, якщо чиновник очікує високий рівень їхньої дохідності. На стадії створення адміністративних бар'єрів значима саме очікувана дохідність, яка визначається витратами, пов'язаними зі створенням бар'єра та підтримкою його функціонування, а також доходами чиновника від існування бар'єра.

Перераховані фактори забезпечують стійкість адміністративних бар'єрів як економічного інституту. Загальний підхід до боротьби з адміністративними бар'єрами можна визначити наступним чином: зниження "інвестиційної привабливості" адміністративного "бар'єротворення" за рахунок підвищення витрат введення адміністративного бар'єра та зниження вигоди від його функціонування. Боротьба з адміністративними бар'єрами шляхом реалізації локальних проектів по ліквідації (судова або адміністративна процедура) може вирішити окреме завдання стосовно того чи іншого бар'єра, але не створить ефективних перепон для системи в цілому. Такий стан буде доти, доки інвестиції в "бар'єротворення" залишатимуться прибутковими [7, с. 73].

Викладене дає підстави для наступних висновків щодо підвищення ефективності регулювання державою інституційних перетворень.

Перший. У процесі поглиблення реформ потрібно подолати штучне протиставлення держави і ринку. Слід виходити з того, що основним суб'єктом політики економічного зростання, дальшої демократизації суспільства та поглиблення інтеграційних процесів є держава. Звідси об'єктивна необхідність істотного зміцнення її дієздатності. Водночас слід виключити надмірне її втручання в ті сфери, де цього не повинно бути. Не витіснення вже сформованих ринкових механізмів, а їх доповнення, удосконалення, зміцнення, посилення дієвості та ефективності - такою має бути логіка розвитку регулюючої функції.

Другий. Регулююча функція держави має не тільки вносити певний порядок в діяльність суб'єктів ринку, визначати напрям і спрямовувати розвиток ринкової інституційної системи, стимулювати, прискорювати, заохочувати, підсилювати розвиток ринкових інститутів власності, права, інституційних і відтворювальних структур та механізмів, а й рішуче стримувати, сповільнювати, послаблювати, обмежувати корупцію та тіньову діяльність, зрощування тіньового капіталу з державним апаратом, вплив тіньового капіталу на різні сфери суспільного життя.

Третій. Посилення регулюючої функції держави має проявлятися в дебіурократизації економіки, дерегулюванні, зменшенні адміністративних бар'єрів, розвитку і стимулюванні ділової ініціативи, сприянні формуванню громадянсько-правових інститутів та організацій саморегулювання, забезпеченні реальної економічної свободи.

## Література

1. Європейський вибір: Концептуальні засади стратегії економічного і соціального розвитку України на 2002-2011 роки: Послання Президента України до Верховної Ради України // Український інвестиційний журнал. - 2002. - №6.
2. Активізація теоретичних досліджень. Про інституціональну архітектуру як новий науковий напрямок // Економіка і прогнозування. - 2003. - №2. - С.127-147; Бодров В.Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління.- К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 104 с.; Гайдай Т. Неоінституціоналізм та його аналітично-дослідницький потенціал // Економіка України.- 2003.- №9.- С.60-66; Дементьєв В. Влада як проблема економічної теорії // Економіка України.-2003.- №5; Кредісов В. Роль біхевіоріальних чинників у побудові ринкової інституційної системи // Економіка України. - 2003.- №12. - С. 46-49 та ін.3. Административные барьеры в экономике: институциональный анализ. - М.: ИНП "Общественный договор", 2002;

Нуреев Р. Теория общественного выбора // Вопросы экономики.- 2002.-№8-12, 2003.- №1-2; Обыденков А. Институциональные особенности саморегулирования бизнеса // Вопросы экономики.- 2003. - №11.- С.88-98; Олейник А.Н. Институциональная экономика. - М., 2000; Шастико А.Е. Неинституциональная экономическая теория. - М., 1998 та ін.

4. Єщенко П.С., Кваснюк Б.Є., Бірюков О.А. Нова модель держави. - Слав'янськ: "Печатный двор", 2002. - 143 с.; Купавих О.В., Левіна І.В. Інституціональні підходи до визначення моделі економічної ролі держави в трансформаційний період / Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 55. - Донецьк, Дон НТУ, 2003. - С. 15-21; Александрова Є.Г., Герасименко В.П. Роль держави в інституціональних перетвореннях перехідної економіки / Наукові праці Донецького національного технічного університету. Серія: економічна. Випуск 55. - Донецьк, Дон НТУ, 2003. - С. 200-205; Олейник А. Роль государства в установлении прав собственности (К воп-

росу о теореме Коуза) // Мировая экономика и международные отношения.- 2003.- №7.-С.52-61; Серёгина С.Ф. Роль государства в экономике. Синергетический подход. - М.: Изд-во "Дело и Сервис", 2002. - 288 с. та ін.

5. Крисоватий А.І. Теоретичні засади податку як соціально-економічної категорії // Фінанси України. - 2003. - №2. - С. 9-10 .

6. Борисенко З. Перше десятиріччя конкурентної політики в Україні // Економіка України. - 2003. - №11. - С.6.

7. Крючкова П. Снятие административных барьеров в экономике (условия и возможности глобальной институциональной трансформации) // Вопросы экономики. - 2003. - №11.- С.65-77.

8. Дегтярев А., Маликов Р. Коррупционная основа административных барьеров // Вопросы экономики. - 2003. - №11. - С. 78-87.

Статья поступила в редакцию 01.03.2004

**А.А. ТКАЧ** к.е.н., профессор

*Гуманітарний університет „Запорізький інститут державного і муніципального управління”*

## СПЕЦИФІКАЦІЯ ПРАВ ВЛАСНОСТІ ЯК БАЗИСНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ІНСТИТУТУ ІНФРАСТРУКТУРИ РИНКУ

Серед інституційних ознак ринкової трансформації перехідної економіки чільне місце відводиться відносинам власності. Проведення приватизації стало, по суті, першим полігоном для випробування шляхів і методів специфікації (установлювання) прав власності в реаліях переходу від державної до приватної власності. З переминою форм власності нерозривно зв'язані формування й розвиток ринкової інфраструктури у країнах з перехідною економікою. Переворот у формах власності повинен генерувати відповідні зміни у відносинах з приводу власності.

Важливою умовою подальших рин-

кових перетворень в Україні є специфікація прав власності, тобто, закріплення за кожною правочинністю чітко визначеного власника. Це означає, що, коли у кожній правочинності є свій виключний власник, право власності повністю специфіковано, а доступ до нього інших суб'єктів обмежений.

Економічна теорія прав власності сформувалася поступово, починаючи від Кодексу Наполеона, який ліг в основу громадянських кодексів ряду європейських країн і отримав значний розвиток у працях