

УДК 338.24: 658.114 (477)

О. М. САФРОНОВА

## **РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У ПРОЦЕСІ ПОСТКРИЗОВОГО ВІДНОВЛЕННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано проблеми державного регулювання підприємництва в Україні, пов'язані з необхідністю формування сприятливого бізнес-середовища і забезпечення посткризового розвитку національної економіки. У цьому контексті визначено актуальні завдання реформування відповідної державноуправлінської діяльності, окреслено доцільні механізми їхньої реалізації.*

**Ключові слова:** державне регулювання; підприємництво; регуляторна реформа.

*In the article it is analyzed the problems of government regulation of entrepreneurship in Ukraine related with the need to create favorable environment for business and provide the postcrisis recovery of national economy. In this context the actual tasks of reforming of this state activity are identified and the actual mechanisms of their realization are outlined.*

**Key words:** government regulation, entrepreneurship, regulatory reform.

Одним зі стратегічних напрямів реалізації урядової Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” визнано розвиток підприємницької діяльності [3]. Запровадження ефективної системи стимулювання підприємництва розглядається як провідний засіб подолання кризових явищ у розвитку національної економіки та забезпечення її сталого зростання. З огляду на це актуалізуються питання уточнення завдань держави з регулювання цієї сфери відносин, визначення прийнятних механізмів їхньої реалізації в сучасних умовах господарювання.

У фахових джерелах підкреслюється, що динамічність і ефективність розвитку підприємництва в транзитивних економіках значною мірою залежить від сформованих державою інституційних умов його запровадження [1, с. 407–408; 6, с. 12]. Це пояснюється, насамперед, тим, що ведення сучасного бізнесу потребує створення розгалуженої мережі надання суб'єктам підприємницької діяльності різноманітних адміністративних послуг – дозволів, ліцензій, патентів, сертифікації та стандартизації продукції тощо [1, с. 212–214; 4, с. 11–12]. Особливого значення проблема надання адміністративних послуг набуває з огляду на потреби забезпечення посткризового відновлення економіки України. Питання функціонування зазначеної системи, розмежування сфер компетенції та забезпечення належного рівня взаємодії органів влади в цій сфері відносин нині активно дискутуються українськими науковцями і практиками [1; 2; 5; 6]. Проте ці проблеми поки що не знайшли адекватного вирішення: пропонувані засоби, як правило, мають розрізнений характер, а технології їхньої реалізації не зорієнтовані

на врахування сучасних реалій господарського життя нашої країни.

У зв'язку з викладеним, метою статті є уточнення пріоритетних напрямів розвитку системи державного регулювання підприємницької діяльності та з'ясування доцільних механізмів їхньої реалізації у процесі посткризового відновлення економіки України.

Розгортання сучасної глобальної фінансової кризи засвідчило, що уряди багатьох країн з метою стимулювання господарської активності використовують засоби дерегуляції підприємницької діяльності – спрощення дозвільних процедур, правил проходження реєстрації та ліцензування, сертифікації, зменшення кількості перевірок тощо [2; 4, с. 4–5]. Такого роду заходи впроваджуються і в Україні під час здійснення урядових антикризових програм. Зокрема, значною мірою було спрощено процедури державної реєстрації суб'єктів господарювання (особливо – у секторі малого і середнього підприємництва). Також було запроваджено порядок прискореного перегляду регуляторних актів на відповідність до принципів державної регуляторної політики. Із набуттям чинності Законом України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” вперше на законодавчому рівні було визначено єдині для всіх державних органів основні принципи відповідної державноуправлінської діяльності: запроваджено оцінку ризиків суб'єктів господарювання, пов'язану із їхньою діяльністю, та принципи визначення залежно від ступеня ризику частоти необхідних перевірок, встановлено виключні підстави для проведення заходів державного нагляду та контролю, граничні строки тривалості перевірок [2; 5]. Розпочався перегляд переліку ліцензованих видів господарської діяльності – нині скасовано ліцензування 90 % (2046 із 2268) видів робіт і третину (23 із 78) – видів діяльності. Загальну кількість дозволів зменшено з 227 до 91. Також прийнято низку важливих, з точки зору підвищення прозорості державного регулювання підприємницької діяльності, законів: про державно-приватне партнерство, про ринковий нагляд (повністю змінює систему сертифікації та стандартизації) та ін.

Оцінюючи ці зміни з позицій необхідності використання уповноваженими органами влади ефективних заходів для виходу економіки країни з депресії, слід визнати їхню недостатність. На теперішній час розвиток українського бізнесу ускладнюється через існування численних адміністративних бар'єрів, недосконалість чинної системи надання адміністративних послуг. Зокрема, кількість ліцензованих видів діяльності в Україні поки що залишається досить значною, при цьому необхідність отримання відповідної ліцензії не завжди є виправданою і обґрунтованою.

Негативно позначається на результатах діяльності підприємницьких структур також практика прийняття центральними та місцевими органами виконавчої влади регуляторних актів у сфері господарської діяльності без оприлюднення, без проведення аналізу впливу регуляторного акта та дотримання інших вимог і процедур державної регуляторної політики. Слід також визнати, що дотримання цих процедур зазвичай має формальний характер – вони реально не впливають на результативність прийняття того чи іншого нормативно-правового акта.

Нині повноваженими органами влади фактично ігнорується питання запровадження декларативного принципу започаткування бізнесу, як це передбачене нормами Закону України “Про дозвільну систему у сфері

господарської діяльності”. Зазначеного принципу додержувано нині лише у сфері пожежного нагляду. Відповідна робота ведеться у сфері охорони праці та санітарно-епідеміологічного нагляду, однак у практичну площину ці заходи поки що не перейшли. При цьому часто залишаються чинними дозвольні документи, застосування яких є економічно необґрунтованим і які прямо не передбачені зазначеним Законом. Органи влади (здебільшого – органи місцевого самоврядування) лише обмежуються призупиненням їхньої видачі (їдеться, насамперед, про видачу дозволу на розміщення об’єкта торгівлі та сфери послуг). Як результат, за значного скорочення часу та фінансових витрат підприємців на отримання того чи іншого дозвольного документа кількість документів фактично не змінюється [2; 5].

Такий стан справ негативно позначається на бізнес-середовищі нашої країни. Оцінки провідних міжнародних рейтингів засвідчують, що стан підприємницького клімату України залишається незадовільним. Наприклад, у 2010 р. в рейтингу конкурентоспроможності, який ведеться Всесвітнім економічним форумом і базується на розрахунку різних складових інвестиційної діяльності для 139 країн світу, наша країна посіла 82-ге місце [7]. У звіті “Doing Business 2011” Світового банку та Міжнародної фінансової корпорації Україна посідає 145-те місце серед 183 країн-учасниць (у 2008 р. Україна мала 144-те місце з-поміж 178 країн) [8; 9]. Найсуттєвіше зниження позицій зафіксовано за критеріями “реєстрація власності” (22 пункти) та “ведення міжнародної торгівлі” (18 пунктів). Зниження рейтингу України спостерігається і в інших сферах підприємницької діяльності – реєстрація / ліквідація підприємства, ведення міжнародної торгівлі (таблиця).

Міжнародні порівняння дозволяють чіткіше визначити пріоритетні завдання розвитку державного регулювання підприємництва. Це, насамперед, удосконалення практики ліцензування і видачі дозволів, підвищення ефективності регуляторної політики держави, запровадження нової системи державного нагляду і контролю у сфері господарської діяльності [2; 4, с. 5; 5; 6, с. 13–14]. Одним із провідних напрямів розвитку цієї державноуправлінської діяльності також виступає завершення впровадження принципу “єдиного вікна” при здійсненні державної реєстрації суб’єктів господарювання та постановки їх на облік у відповідних органах. Це передбачає визначення єдиного документа, що підтверджує постановку на облік новоствореного суб’єкта господарювання у відповідних органах – виписки з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Виписка отримується у державного реєстратора. Цей документ замінює відповідні довідки органів податкової служби, статистики, фондів соціального страхування, які раніше треба було подавати для відкриття рахунку в банку. Зрозуміло, що повноцінна реалізація цього принципу дозволяє суттєво скоротити часові витрати для започаткування власної справи і, відповідно, покращити умови ведення підприємницької діяльності.

Зміна рейтингу України за індикаторами звіту  
“Ведення бізнесу” (“Doing Business”), 2008 – 2011 рр.

| Індикатори “Doing Business”       | Рейтинг<br>відповідно до<br>“Doing Business<br>2011” | Рейтинг<br>відповідно до<br>“Doing Business<br>2008” | Зміна рейтингу |
|-----------------------------------|--|--|----------------|
| Показник простоти ведення бізнесу | 145  | 144  | +1             |
| Реєстрація підприємства           | 118  | 113  | +5             |
| Отримання дозволів на будівництво | 179  | 175  | -4             |
| Реєстрація власності              | 164  | 142  | +22            |
| Оподаткування                     | 181  | 177  | +4             |
| Отримання кредитів                | 28   | 61   | -33            |
| Захист інвесторів                 | 109  | 141  | -39            |
| Ведення міжнародної торгівлі      | 139  | 121  | +18            |
| Забезпечення виконання контрактів | 43   | 48   | -5             |
| Ліквідація підприємства           | 150  | 143  | +7             |

У контексті завдань розвитку системи державного регулювання підприємництва необхідно підкреслити важливість запровадження єдиного порядку ліцензування при збереженні специфіки ліцензування окремих видів діяльності, встановлену спеціальними законами. Підґрунтям у цьому разі виступає запровадження принципу переважного застосування норм базового закону про ліцензування у законах, що регулюють відносини у відповідних сферах. З метою запобігання необґрунтованому розширенню видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, доречно чітко визначити критерії, за якими може бути запроваджено нове ліцензування. Варто також визначитися з доцільним ступенем централізації функцій з ліцензування, виконуваних органами влади різного рівня. Нині місцеві органи виконавчої влади визначені органами ліцензування лише для семи видів господарської діяльності. При цьому у значній частині органи ліцензування – центральні органи виконавчої влади – не мають своїх структурних територіальних підрозділів, отже, не можуть делегувати свої повноваження у сфері ліцензування на місцевий рівень і, відповідно, забезпечити належний контроль дотримання ліцензійних умов ліцензіатами. Вирішити ці проблеми можна за допомогою більшої децентралізації системи ліцензування шляхом передання на регіональний або місцевий рівні як окремих, так і всіх функцій із ліцензування переважної кількості видів господарської діяльності.

Одним із пріоритетів подальшого розвитку цієї сфери регулювання є налагодження системи взаємодії вповноважених органів влади та саморегульованих організацій підприємців, які мають підтримувати високі стандарти професійної діяльності, взаємини з клієнтами, вирішення суперечок.

Державне регулювання бізнесу шляхом ліцензування має бути збережене в певних галузях економіки. Частково повноваження щодо ліцензування та здійснення державного нагляду (контролю) за суб'єктами господарювання мають бути передані саморегульованим організаціям. На відміну від органів виконавчої влади, організації саморегулювання є фінансово відповідальними за завдання збитків їхніми членами третім особам. Тому перерозподіл відповідальності між регуляторами та саморегульованими організаціями бізнесу сприятиме підвищенню якості ліцензованих видів діяльності.

Суттєвого оновлення потребує чинна дозвільна система у сфері господарської діяльності. Це стосується не тільки вдосконалення практики ведення загальнодержавного Реєстру документів дозвільного характеру, але й перегляду порядку видачі таких документів, вимог до об'єктів, на які вони видаються. Першочерговим кроком у цьому напрямі має бути встановлення єдиних підстав для відмови у видачі документів дозвільного характеру, їхньому переоформленні, призупиненні, видачі дублікату, анулювання. Враховуючи специфічні характеристики різних сфер економіки, необхідно на законодавчому рівні зафіксувати норму щодо можливості встановлення додаткових вимог до дозвільної документації спеціальними законами. Актуальності набуває впровадження у практику дозвільної діяльності принципу "мовчазної згоди". Відповідно до цього принципу суб'єкт господарювання отримує можливість розпочати свою діяльність без дозвільного документа, у разі якщо дозвільний орган у встановлений термін ніяк не відреагував на подані для його отримання документи. Потребує впорядкування діяльність дозвільних центрів країни, оскільки окремі з них продовжують працювати за старими обтяжливими схемами під час видачі дозвільних документів. Подеколи доцільно розширити мережу таких центрів шляхом створення відповідних структур, зокрема в обласних державних адміністраціях.

Одним із важливих напрямів реформування дозвільної системи може стати застосування елементів ризик-менеджменту. Доцільність такого кроку зумовлюється, насамперед, потребами підвищення ефективності контрольної-наглядової діяльності уповноважених органів влади. Із прийняттям Закону України "Про засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" практично всі контрольні органи розробили критерії, за якими визначається періодичність проведення перевірок суб'єктів господарювання. В основу такого розмежування було покладено оцінку ризиків ведення відповідної підприємницької діяльності. Дотримання зв'язку між необхідністю отримання дозвільної документації та встановленими критеріями небезпеки того чи іншого виду господарської діяльності сприятиме як істотній економії бюджетних коштів, так і зниженню навантаження на бізнес-середовище, мінімізації підґрунтя для корупційних діянь під час видачі дозволів, підвищенню якості надання такого роду послуг.

Здійснення таких заходів потребує посилення контролю додержання порядку видачі документів дозвільного характеру через удосконалення законодавчих вимог до функціонування дозвільних центрів, а також запровадження адміністративної відповідальності посадових осіб за видачу відповідних документів поза межами

дозвільних центрів. У цьому ж контексті нагальним питанням є додатковий перегляд дозвільних документів, які видаються центральними і місцевими органами влади. У разі відсутності законодавчих норм щодо необхідності отримання таких документів, вони мають бути скасовані. Під час здійснення цих заходів центральним органам виконавчої влади доцільно переглянути встановлені вимоги і процедури видачі документів дозвільного характеру в підвідомчих їм сферах у частині можливої заміни їхньої видачі запровадженням декларації.

Враховуючи зазначене, назрілим питанням є запровадження комплексного підходу до перегляду регуляторної бази, побудованої за галузевим принципом. Практика проведення такої роботи в окремих сферах підприємницької діяльності (зокрема, у сфері землекористування, будівництва, туризму) має бути поширена на інші сектори і галузі національної економіки, особливо ті, які нині штучно переобтяжені вимогами отримання різноманітних дозволів і погоджень. Результатами ревізії нормативно-правової бази повинні стати раціоналізація відповідних правил і суттєве скорочення процедур з їхньої реалізації, поліпшення інституційного середовища для ведення підприємницької діяльності.

В умовах посткризового відновлення економіки України підґрунтям розвитку системи державного регулювання підприємництва виступає вдосконалення чинної практики надання адміністративних послуг суб'єктам підприємницької діяльності. Як механізми виконання цього завдання пропонується розглядати:

- завершення впровадження принципу “єдиного вікна” при здійсненні державної реєстрації суб'єктів господарювання та постановки їх на облік у відповідних органах;

- запровадження єдиного порядку ліцензування при збереженні специфіки ліцензування окремих видів діяльності, встановлену спеціальними законами;

- визначення чітких критеріїв, за якими може бути запроваджено нове ліцензування, доцільного ступеня централізації функцій з ліцензування, виконуваних органами влади різного рівня;

- перерозподіл відповідальності між регуляторами та саморегульованими організаціями бізнесу з метою підвищення якості ліцензованих видів діяльності;

- удосконалення процедур ведення загальнодержавного Реєстру документів дозвільного характеру, упорядкування діяльності дозвільних центрів, упровадження принципу “мовчазної згоди” та елементів ризик-менеджменту до практики дозвільної діяльності;

- запровадження комплексного підходу до перегляду регуляторної бази, побудованої за галузевим принципом.

Втілення відповідних заходів сприятиме усуненню штучних адміністративних бар'єрів для розвитку підприємницької діяльності. Водночас це стане підґрунтям для запровадження в цій сфері відносин дієвих державних механізмів проактивного характеру – упорядкування системи державних закупівель, підвищення ефективності механізмів фінансово-кредитної політики підтримки малого і середнього бізнесу, створення належної інфраструктури стимулювання інвестиційних та інноваційних процесів тощо. З огляду на це перспективним напрямом подальших досліджень автор статті вважає аналіз перспективних напрямів використання засобів проактивного характеру та умов їхнього використання в

контексті завдань посткризового відновлення економіки України.

Література:

1. Бодров В. Г. Державне регулювання економіки та економічна політика : навч. посіб. / В. Г. Бодров, О. М. Сафронова, Н. І. Балдич. – К. : Академвидав, 2010. – 520 с. – (Сер. “Альма-матер”).
2. Економічні реформи: реальність та очікування українського бізнесу : матеріали парлам. слухань від 22 верес. 2010 р. – Режим доступу : [http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par\\_sl/sl2209110.htm](http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2209110.htm)
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/public/article?art\\_id=243908352](http://www.kmu.gov.ua/control/public/article?art_id=243908352)
4. Колодко Гж. Від ідеології неолібералізму до нового прагматизму / Гж. Колодко // Економіка України. – 2010. – № 9. – С. 4–12.
5. Механізми розвитку підприємництва в умовах посткризового відновлення економіки України : доп. Нац. ін-ту стратег. досліджень до засідання “круглого столу”, 17 листоп. 2010 р. – Режим доступу : [http://www.niss.gov.ua/public/File/2010\\_table/1117\\_dop.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_table/1117_dop.pdf)
6. Яременко О. Лібералізм, економічна свобода і держава / О. Яременко // Економіка України. – 2010. – № 12. – С. 4–15.
7. The Global Competitiveness Report, 2009-2010 : Матеріали Всесвітнього економічного форуму (WEF). – Режим доступу : <https://members.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf>
8. Doing Business 2008. Making a Difference for Entrepreneurs : матеріали Міжнар. фінансової корпорації (IFC) та Світового банку (WB). – Режим доступу : <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2008>
9. Doing Business 2011. Making a Difference for Entrepreneurs : матеріали Міжнар. фінансової корпорації (IFC) та Світового банку (WB). – Режим доступу : <http://www.doingbusiness.org/reports/doing-business/doing-business-2011>

*Надійшла до редколегії 24.03.2011 р.*