

РЕФОРМИРОВАНИЕ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ В УКРАИНЕ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Рассмотрено состояние бюджетной системы за годы независимости в стране, проблемы ее реформирования и перспективы развития в контексте нового Бюджетного кодекса Украины.

REFORMATION OF BUDGETARY SYSTEM IN UKRAINE: THE STATE AND PROSPECTS

Is the state of the budgetary system for years nezalezhnost in Ukraine, problems of its reformation and prospect of development in konsteksti of the renewed Budgetary code of Ukraine.

Стаття надішла 12.04.11

УДК 334.72

О. П. Крайник

Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ВПЛИВ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦТВА

Розглядаються підходи та основні завдання вдосконалення регуляторної політики у сфері підприємництва. Показано роль і місце громадських організацій підприємців у загальній структурі механізму співпраці органів державного управління і бізнесу. Висвітлено форми діалогу між регуляторними органами та громадськістю, які значно підвищують ефективність участі громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань у формуванні ефективної регуляторної політики у сфері підприємництва.

Підприємництво, регуляторна політика, громадські організації

Державне регулювання процесу підприємництва є складовою економічної політики як центральних органів державного управління, так і регіональних та місцевих владних структур. Основна мета вдосконалення регуляторної політики — забезпечення оптимального рівня втручання органів регіонального управління та місцевого самоврядування в діяльність суб'єктів підприємництва, вибір таких механізмів регулювання, які сприяли б як розвитку підприємницьких структур, так і економічному зростанню в регіоні. Головне завдання вдосконалення регуляторної політики — це усунення правових, адміністративних та економічних перешкод у розвитку підприємництва, у тому числі шляхом залучення громадських організацій до формування державної регуляторної політики у сфері підприємництва, що підтверджує актуальність обраної теми статті.

Питанням визначення засад регуляторної політики та розвитку підприємництва присвячено праці українських дослідників К. Ляпіної, Д. Ляпіна, Я. Демченкова, О. Літвінова. Успішний розвиток підприємництва можливий лише в умовах забезпечення здорової конкуренції, створення сприятливого клімату та раціональної підтримки з боку держави, ефективної дії ринкових механізмів.

Основними функціями державного регулювання підприємницької діяльності є:

- 1) сприяння розширенню наявних, створенню та залученню нових суб'єктів господарювання;
- 2) підтримка та розвиток конкуренції, антимонопольне регулювання;
- 3) захист прав як підприємців, так і споживачів їхньої продукції;
- 4) забезпечення ефективного функціонування підприємницьких структур;
- 5) забезпечення надходжень від діяльності підприємницьких структур до бюджетів усіх рівнів.

Вирішення проблем розвитку підприємництва — основний фактор економічного зростання як у регіонах, так і в державі в цілому. Інститутом, за допомогою якого держава впливає на бізнес, є правова система. Закони зобов'язані захищати як окремих громадян від неправомірних дій підприємців, так і підприємницькі структури від посягань на них з боку різних членів суспільства. Правова система встановлює способи реалізації бізнесом його функцій і одночасно карає за їх невиконання в межах закону. Вона регулює відносини підприємництва та суспільства, підприємницьких структур між собою, а також підприємницьких структур і влади; зобов'язана забезпечити рівні можливості створення товарів і послуг, виходу на ринок й отримання прибутку для всіх суб'єктів господарювання і за цього відстоювати та захищати інтереси суспільства загалом.

Формування нормативно-правової бази повинно усунути наявні перешкоди в розвитку підприємництва й сприяти в подальшому успішній його діяльності. Для забезпечення економічного розвитку і країни, і регіону та використання потенціалу підприємницьких структур велике значення має зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність. Отож, передумовою появи регуляторної політики стала необхідність урегулювання відносин, які вже давно виникали між підприємцями і владою. Закон України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» [1] поклав основи для майбутнього союзу та подальшої співпраці бізнесу і держави, окресливши механізми та напрямки для діяльності кожної зі сторін. Це важливий і поступовий крок у досягненні плідного співробітництва.

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва забезпечував реалізацію заходів щодо зменшення регуляторного впливу та координації діяльності органів виконавчої влади в цій сфері та здійснював аналіз нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади, рішень голів місцевих адміністрацій для зменшення надмірного державного регулювання. Однак у період зміни рівня регуляторного впливу почали вима-

люватися ті проблеми, які заважають подальшому здійсненню регуляторної реформи. Серед них особливе значення мають ті, що пов'язані з низькою обізнаністю громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань щодо їхніх повноважень як безпосередніх учасників регуляторного процесу, та недостатній рівень роботи громадських організацій суб'єктів господарювання щодо провадження державної регуляторної політики й залучення до цієї роботи міжнародних експертних організацій. Отже, співвідношення публічних і приватних інтересів при державному регулюванні підприємницької діяльності повинне виражатись у такому державному впливові, що дає можливість суб'єктам підприємництва ефективно розвиватися і забезпечує необхідні публічні потреби й інтереси. Це передбачає використання механізму взаємодії органів державного управління з громадськими об'єднаннями підприємців і роботодавців як суб'єктів регуляторної політики в Україні.

Значне місце в загальній структурі механізму співпраці органів державного управління і громадських організацій підприємців займають регіональні громадські колегії, створені в усіх регіонах України відповідно до наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 16.04. 2007 р. № 50 «Про затвердження Положення про громадську колегію Держкомпідприємства України» [4]. Згідно з ним колегії очолюють уповноважені в регіонах, що дає можливість забезпечити взаємодію цих органів як з координаційними радами, так і з громадською колегією. До їх складу входять юристи, представники громадських об'єднань підприємців, наукових кіл, місцевої влади, засобів масової інформації тощо. Рішення регіональних громадських колегій беруться, як правило, до уваги та виконуються, що свідчить про позитивне ставлення місцевої влади до їх діяльності в більшості регіонів.

Центральне місце в структурі механізму взаємодії органів державного управління і громадських організацій підприємців посідають координаційні ради (комітети, комісії) з питань розвитку підприємництва, створені при місцевих органах виконавчої влади відповідно до Указу Президента України від 15.07.2000 р. № 906/2000 «Про заходи щодо забезпечення підтримки та дальшого розвитку підприємницької діяльності» [8]. Цим указом було зобов'язано Кабінет Міністрів України, Раду Міністрів Автономної Республіки Крим, обласні державні адміністрації, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації забезпечити створення при місцевих органах виконавчої влади координаційних рад з проблем розвитку підприємництва на чолі з керівниками відповідних органів виконавчої влади й обов'язковим залученням до їх складу на паритетних засадах уповноваженого із захисту прав підприємців, представників об'єднань підприємців, органів державної податкової служби та внутрішніх справ і участь представників таких рад у розгляді місцевими органами виконавчої влади питань розвитку підприємництва й реалізації регуляторної політики.

Незважаючи на те, що рішення, які приймаються на засіданнях координаційних рад, мають рекомендаційний характер, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування враховують їх у своїй подальшій діяльності, а

інформація про результати прийнятих рішень заслуховується на наступних засіданнях координаційних рад. Інформація про діяльність регіональних координаційних рад висвітлюється через місцеві засоби масової інформації (радіо, телебачення та місцеву пресу), що сприяє вільному доступу до неї всіх без винятку верств населення.

Важливою ланкою взаємодії бізнесу та влади є самоврядні організації підприємництва, які відіграють значну роль у розвитку підприємництва в Україні. На сьогодні в країні налічується близько 500 різних місцевих, регіональних і всеукраїнських громадських об'єднань підприємців, діяльність яких спрямована на захист інтересів підприємництва на всіх рівнях державного управління.

Сучасний етап становлення бізнесу в країні потребує активізації діяльності громадських організацій підприємців та посилення їхньої ролі в процесі формування й реалізації державної політики в сфері підприємництва. Однак органи державного управління ще не повною мірою використовують потенційні можливості громадських об'єднань підприємців. Структури-представники державної влади, що відповідають за стимулювання розвитку і підтримку підприємництва, будучи обмеженими в фінансово-матеріальних можливостях, не в повній мірі можуть виконувати поставлені перед ними завдання. Тому державним органам, як зазначають українські вчені-дослідники проблеми, доцільно спиратися на об'єднання підприємців, підтримувати й спрямовувати їхні ініціативи та пропозиції щодо забезпечення розвитку підприємництва, одержувати оперативну інформацію про сучасний стан національної економіки і потреби суб'єктів господарювання, делегувати їм певні права з реалізації заходів державної економічної політики, проектів рішень органів влади з відповідних питань, повноважень з експертизи інвестиційних проектів, економіко-правового аналізу проектів законів і постанов уряду [2].

Реалізація функцій державної влади в сфері стимулювання розвитку підприємництва шляхом залучення громадських об'єднань підприємців сприятиме прискоренню прийняття і реалізації управлінських рішень, зменшенню видатків місцевих та державного бюджету на їх виконання.

Створення й функціонування громадської колегії, інституту уповноважених, координаційних рад, регіональних громадських колегій і громадських приймалень дозволить запровадити особливий режим економічного партнерства між державою та об'єднаннями підприємців, вирішити ключові питання у сфері соціально-економічної політики, вийти на формування дієздатних і надійних програм стратегічного розвитку української економіки, сформувати потужний середній клас суспільства, який є основою ринкових перетворень і гарантом їх незворотності. Одним з успішних прикладів взаємодії підприємців з органами державної влади можна вважати діяльність об'єднань підприємців із захисту своїх прав, зокрема щодо збереження спрощеної системи оподаткування малого бізнесу, що особливо активно спостерігається останнім часом.

Важливим завданням громадських організацій у сфері формування та реалізації державної регуляторної політики є недопущення прийняття еконо-

мічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що можна розглядати як ефективний контроль за безумовним дотриманням посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимог національного законодавства про регуляторну політику. Тому діалог між владою і бізнесом продовжує розвиватись, при тому утверджуються нові стандарти в процесі співпраці суб'єктів господарювання з владою.

Наступним напрямом удосконалення підходів до формування сприятливого бізнес-клімату є проведення консультацій з громадськістю щодо реалізації державної регуляторної політики. Законом передбачено (відповідно до статті 9) [1] можливість проведення громадських слухань і відкритих обговорень проєктів регуляторних актів будь-яких інших форм для одержання зауважень і пропозицій. Публічне громадське обговорення передбачає організацію і проведення:

конференцій, семінарів, форумів, громадських слухань, «круглих столів», зборів, зустрічей з громадськістю, громадських приймалень;

теле- або радіодебатів, дискусій, діалогів, інтерв'ю та інших передач теле- і радіомовлення, інтернет-конференцій, телефонних «гарячих ліній», інтерактивного спілкування в інших сучасних формах.

Такі форми діалогу між регуляторними органами й громадськістю значно підвищують ефективність участі громадян, суб'єктів господарювання та їх об'єднань, наукових установ і консультативно-дорадчих органів у формуванні й реалізації регуляторної політики як на центральному, так і на місцевому рівні [6].

Рішення проведення громадських слухань та інших форм відкритих обговорень проєктів регуляторних актів приймається розробником регуляторного акта. Метою проведення громадських обговорень є одержання пропозицій та коментарів від громадськості щодо проєкту регуляторного акта. При цьому введення громадських обговорень дає можливість брати участь в обговоренні питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю, великій частині громадськості та забезпечує розробника регуляторного акта об'єктивною інформацією.

Одними з найбільш поширених та ефективних форм проведення громадських обговорень є громадські слухання та «круглі столи». Така форма діалогу забезпечує участь широкого кола зацікавлених осіб, які за результатами проведених громадських обговорень ухвалюють рішення, звернення чи рекомендації щодо певного регуляторного акту та його впливу на бізнес-середовище. Рішення громадських обговорень, як і рішення регуляторного органу за результатами розгляду отриманих рекомендацій та пропозицій, оприлюднюються в засобах масової інформації. Останні або приймаються регуляторним органом, або вносяться зміни до проєкту регуляторного акта, або аргументовано відхиляються.

Важливим у процесі залучення громадськості до обговорення є оприлюднення результатів реакції на розроблений законодавчий або нормативний акт. Незважаючи на отримані результати і незалежно від обраної форми проведення

обговорення за участю представників регуляторного органу та інших органів влади, громадських організацій, представників засобів масової інформації й інших зацікавлених сторін, готується звіт, який поширюється серед усіх зацікавлених сторін і учасників обговорень. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [5] також визначає порядок проведення консультацій з громадськістю щодо формування та реалізації державної політики. Зокрема, в обов'язковому порядку проводяться консультації з громадськістю відносно проектів нормативно-правових актів, які стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян. Організацію і проведення консультацій з громадськістю забезпечує орган виконавчої влади, який є розробником таких актів. Для координації заходів при органах виконавчої влади утворюються консультативно-дорадчі органи — громадські ради. Отже, громадські об'єднання підприємців мають можливість брати участь у проведенні громадських слухань і будь-яких інших форм відкритих обговорень проектів регуляторних актів з метою формування обґрунтованих зауважень і пропозицій.

Одним з найефективніших механізмів впливу громадськості на процес прийняття рішень, який дозволяє їй представникам висловити свою позицію стосовно проектів розроблених регуляторних актів, є погодження всіх розроблених центральними органами виконавчої влади проектів на центральному рівні — із спеціально уповноваженим органом по здійсненню державної регуляторної політики [7]. Саме на цьому етапі представники громадськості мають можливість істотно вплинути на процес підготовки та затвердження регуляторних актів. У відповідності із статтею 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» погодженням підлягають проекти регуляторних актів, які розробляються центральними органами виконавчої влади. Проекти регуляторних актів, підготовлені Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади, підлягають погодженню з відповідними територіальними органами, що представляють підприємницькі структури. У свою чергу, представники громадськості можуть користуватися визначеними правами в здійсненні державної регуляторної політики і надсилати пропозиції та зауваження до проектів регуляторних актів розробникам цих проектів.

Отже, об'єднання підприємців, бізнес-асоціації, громадські організації можуть впливати на рівень та якість виконання вимог законодавства щодо формування регуляторної політики в сфері підприємництва. Враховуючи складність сприйняття формулювань законодавчих актів, особливо на початкових етапах впровадження, участь громадськості може бути дуже ефективною, особливо щодо якісного аналізу регуляторного впливу та оцінки результативності.

Важливим аспектом унормування регуляторної діяльності є використання легітимних інструментів громадського примусу до виконання національного законодавства щодо регуляторної політики. Одним з таких інструментів

тут є публічні вимоги з боку громадськості. Це передбачає формування кола зацікавлених груп впливу. Такими групами є бізнес-асоціації та громадські організації. Однак вплив громадських організацій як суб'єктів регуляторної політики є недостатнім. За переконанням Інституту конкурентного суспільства це пов'язано передусім з недостатніми знаннями громадськими організаціями процедур регуляторної політики. Це може усунути розроблений путівник норм регуляторної політики та процедур адміністративного оскарження.

Досліджуючи досвід роботи міжнародних організацій стосовно сприяння та підтримки бізнесу, можна стверджувати, що така підтримка є одним з найважливіших напрямків розвитку не тільки економіки, але й становлення громадянського суспільства. Так, створюючи об'єднання бізнес-асоціацій, підприємці відіграють важливу роль у розвитку економіки, міжнародних відносин і суспільства загалом. Значний міжнародний досвід утворення та функціонування громадських об'єднань підприємців потрібно постійно аналізувати та використовувати в процесі власної діяльності. Отже, можна дійти висновку, що необхідне максимальне залучення підприємців до формування економічних і організаційно-правових засад державної регуляторної політики та введення в дію конкретних актів законодавства, які сприятимуть розвитку підприємництва й економіки загалом. Важливу вагу в оптимізації взаємовідносин між бізнесом і владою повинні мати громадські об'єднання підприємців як суб'єкти національної регуляторної політики.

Таким чином, формування державної політики розвитку підприємництва та створення цілісної системи його підтримки в контексті завдань загальноекономічного розвитку й формування ефективної економічної структури національної економіки складний і тривалий процес. Проте вже сьогодні можливо і необхідно здійснювати практичні заходи з формування економічних і організаційно-правових засад відповідної державної політики й введення в дію конкретних норм законодавства, які сприятимуть розвитку підприємництва та економіки в цілому. Значну роль у раціоналізації взаємовідносин між бізнесом і владою повинні відігравати громадські об'єднання підприємців як суб'єкти національної регуляторної політики. Основним напрямом удосконалення законодавчого забезпечення розвитку підприємництва є врахування в нормативних актах загальноекономічного скерування специфічних особливостей цього сектору економіки. Вирівнювання умов діяльності в бізнесі з умовами в інших секторах економіки забезпечить гармонізацію загальноекономічної структури з точки зору співвідношення в ній малого, середнього і великого бізнесу. Максимальна взаємодія та залучення об'єднань підприємців, бізнес-асоціацій, громадських організації до здійснення регуляторної політики як складової державної політики в Україні має розглядатись як комплекс взаємоузгоджених заходів з правової, адміністративної, макроекономічної та інституційної політики. Правильне та вмотивоване використання принципів і норм регуляторної політики дозволить запобігти появі необґрунтованих, недоцільних, економічно невігідних нормативно-правових актів, підвищить рівень відкритості та прозорості органів державної влади і місцевого самоврядування й стане позитивним

прикладом участі громадськості в процесі вироблення та реалізації державної політики, запорукою подальшої співпраці на засадах партнерства й побудови громадянського суспільства.

1. Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [Електронний ресурс].—2003. — Режим доступу:<http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 2. Літвінов О. Реалізація державної регуляторної політики органами виконавчої влади / О. Літвінов, Д. Ляпін // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 153–170. 3. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 15.10.2000 р. № 59 «Про затвердження Типового положення про координаційну раду» [Електронний ресурс]. — 2000. — Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/>. 4. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держкомпідприємництва) від 16.04.2007 р. № 50 «Про затвердження Положення про громадську колегію Держпідприємництва України». [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua-info.bir/legal/spisok2002/str.105.htm>. 5. Постанова Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р. № 1378 «Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [Електронний ресурс]. — 2004. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/>. 6. Регуляторна політика: нові можливості / За ред. К. Ляпіної і Я. Демченкова. — К.: Ін-тут конкурент. сусп-тва, 2008. — 170 с. 7. Указ Президента України від 25.05.2000 р. №721 «Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва» // Офіційний вісник України. — 2000. — № 22. — С. 24. 8. Указ Президента України від 15.07.2000 р. № 906/2000 «Про заходи щодо забезпечення підтримки та дальшого розвитку підприємницької діяльності» [Електронний ресурс].—2000.—Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=906%2F2000.

ВЛИЯНИЕ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Рассматриваются подходы и основные задачи по усовершенствованию регуляторной политики в сфере предпринимательства. Показаны роль и место общественных организаций предпринимателей в общей структуре механизма сотрудничества органов государственного управления и бизнеса. Освещены формы диалога между регуляторными органами и общественностью, значительно повышающие эффективность участия граждан, субъектов хозяйствования, их объединений в формировании эффективной регуляторной политики в сфере предпринимательства.

THE PUBLIC ORGANIZATIONS INFLUENCE ON EFFECTIVENESS OF PUBLIC REGULATION POLICY IN THE SPHERE OF ENTREPRENEURSHIP

Approaches and basic tasks of perfection of regulator policy are examined in the sphere of enterprise. A role and place of public organizations of businessmen is shown in the general structure of mechanism of collaboration of organs of state administration and business. The forms of dialog are lighted up between regulator organs and public, which considerably promote efficiency of participation of citizens, subjects of manage, their associations in forming of effective regulator policy in the sphere of enterprise.

Стаття надійшла 02.11.10

УДК 336.226.11

І. Р. Безпалько*Українська академія друкарства***ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ
ПОДАТКОВОЇ АМНІСТІЇ В УКРАЇНІ**

Досліджуються особливості проведення, передумови успішності та результативності, причини невдач легалізації чи репатріації активів у світовій практиці. Визначаються можливості використання податкової амністії в перспективі в Україні як одного із способів залучення додаткових інвестицій в економіку держави.

Тіньова економіка, тіньові доходи, світовий досвід, репатріація капіталу, податкова амністія, легалізація капіталів

В умовах кризових явищ світової і, зокрема, національної економіки актуальною й досить гострою залишається проблема залучення додаткових фінансових інвестицій. «Фінансове знекровлення» економіки будь-якої держави є наслідком приховування (тінізації) доходів суб'єктами господарювання.

Україна — не єдина країна, що стикається з проблемами тіньових капіталів і доходів. Сьогодні *FATF (Financial Action Task Force — Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей)* оцінює реальні обсяги тіньової економіки у високорозвинутих країнах на рівні 17% ВВП, у державах, що розвиваються, — 40%, а в країнах з перехідною економікою — понад 20% ВВП [1]. За даними центру «Соціум», щорічно у світі в тіньовому секторі створюється товарів і послуг на суму близько 8 трлн дол, що за своїм розмахом дорівнює масштабу економіки США.

Періодично загострюється і така глобальна проблема, як відтік капіталів за кордон. Це явище завжди вважалося негативним, як в економіці, так і в суспільстві загалом. Американський економіст Ч. Кіндлебергер називав його «нормальним рухом капіталу з країни» або ж, як інтерпретує інший фахівець з економіки У. Клайн, це — «акумулювання приватним сектором іноземних нетто-активів, у той час як держава вважає необхідним накопичувати нетто-зобов'язання та скорочувати свої нетто-активи» [8]. Саме тому питання повернення активів у країну їх походження є досить актуальним.

Розвинені країни світу віднайшли ефективні способи розв'язання зазначених проблем за допомогою заходів, спрямованих на легалізацію майна шляхом проведення податкових амністій.

Метою цієї статті є пошук на основі дослідження особливостей, передумов результативності та невдач різних держав світу ефективної моделі податкової амністії в перспективі її застосування в Україні.

Легалізація капіталу і майна — визнана світова практика, покликана наповнити бюджети додатковими коштами, повернути валютні цінності з-за кордону, легалізувати активи, які в свій час були нагромаджені й перебувають