

УДК 338.24: 658.114(477)

О. М. САФРОНОВА

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ДЕРЕГУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ В СУЧАСНИХ УМОВАХ УКРАЇНИ

Проаналізовано проблеми реалізації державної політики дерегулювання підприємницької діяльності в сучасних умовах України, пов'язані із необхідністю формування сприятливого бізнес-середовища і забезпеченням посткризового розвитку національної економіки. Визначено актуальні напрями розвитку відповідної державно-управлінської діяльності, окреслено доцільні механізми їх реалізації.

Ключові слова: державна політика дерегулювання; підприємництво; регуляторна реформа.

In the article it is analyzed the problems of public policy implementation in the sphere of entrepreneurship's deregulation in Ukraine which deal with the necessity to create a favorable environment for business and to provide a postcrisis recovery of national economy. In this context the actual tasks of this governmental activity's development are identified and the actual mechanisms of their implementation are outlined.

Key words: public policy of deregulation, entrepreneurship, regulatory reform.

У ринковій системі підприємництво відіграє провідну роль в активізації всіх господарських процесів, поєднуючи виконання суто економічних завдань – виробництво товарів і послуг, утворення фінансових ресурсів тощо, та найважливіших соціальних – створення робочих місць, реалізації творчого організаційного та трудового потенціалу нації. З огляду на це запровадження ефективної системи стимулювання підприємницької діяльності може і повинно стати для України одним із провідних чинників посткризового відновлення національної економіки. Це передбачає усунення штучних адміністративних бар'єрів, зменшення корупції, створення сприятливого інституційного середовища для ведення легального, цивілізованого бізнесу. Виконання цих завдань пов'язується зі здійсненням державою послідовної політики дерегулювання підприємницької діяльності.

Запровадження відповідної політики визначено в якості пріоритету Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [5]. Слід визнати, що нині саме в напрямі втілення ідей усунення надмірних адміністративних обмежень для розвитку підприємницької діяльності спостерігаються найбільш відчутні зрушення у сфері реалізації зазначеної програми. Зокрема, на виконання зазначеної програми уряд країни лише за останні півроку розробив

біля 30 проектів законів, пов'язаних з дерегулюванням підприємницької діяльності, більшість з яких уже прийнята Верховною Радою України. Однак не всі можливості такого реформування використані, існує величезний потенціал розвитку відповідної державно-управлінської діяльності. Обговорення положень проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 р. та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 рр. [3], яке розпочалось нещодавно на парламентському рівні, дозволяє задіяти цей потенціал для потреб посткризової модернізації національної економіки.

У фахових джерелах підкреслюється, що в умовах ринкових відносин розвиток підприємництва значною мірою залежить від сформованого державою інституційного середовища: чинної системи надання суб'єктам підприємницької діяльності різноманітних адміністративних послуг – дозволів, ліцензій, патентів, сертифікації та стандартизації продукції, існуючих умов залучення інвестицій тощо [7, с. 4; 8, с. 172–180]. Засобом формування інституційного середовища виступає державна політика регулювання підприємництва. З метою внесення певних корекцій у механізм її реалізації та усунення штучних адміністративних обмежень, які штучно стримують розвиток легальної і суспільно-корисної підприємницької діяльності, урядові структури періодично запроваджують політику дерегулювання.

Політика дерегулювання активно використовувалась урядами багатьох країн при здійсненні антикризових заходів у 2008 – 2010 рр. Зокрема, в ЄС на законодавчому рівні визнано необхідність оптимізації заходів з дерегулювання підприємницької діяльності, своєчасності їх застосування відповідно до особливостей фаз економічного циклу. Акцент робиться на тому, що зняття надмірних адміністративних бар'єрів у веденні бізнесу здатне спричинити мультиплікативний ефект і дати поштовх для розвитку всіх секторів економіки [9].

Питання запровадження державою виваженої політики дерегулювання активно обговорюються й вітчизняними науковцями і практиками [4; 6; 7]. При цьому серед фахівців цілісного бачення перспектив реалізації цієї політики на теперішній час не існує. Хоча здійснення відповідних реформ відбувається нині прискореними темпами, все ж варто визнати, що заходи з дерегулювання підприємницької діяльності носять розрізнений і нерідко досить суперечливий характер. Унаслідок цього очікувані сподівання на отримання потужного реформаційного імпульсу від запровадження цієї політики часто не справджуються. Потреби реалізації більш виважених підходів до організації системи державного сприяння розвитку підприємництва зумовлюють необхідність неупередженого аналізу сучасних здобутків політики дерегулювання, узагальнення новітніх тенденцій і стійких зв'язків у цій сфері господарських відносин.

Отже, метою статті є з'ясування сучасного стану реалізації політики дерегулювання підприємницької діяльності в Україні, уточнення пріоритетних напрямів і доцільних механізмів запровадження відповідної державно-

управлінської діяльності в контексті завдань посткризисного відновлення національної економіки.

При визначенні сутності політики дерегулювання у сфері підприємництва дослідники справедливо зазначають, що втілення цієї державно-управлінської діяльності означає не зменшення ступеня впливу держави на відповідні господарські процеси, а скоріш зміну форми подібного впливу [7, с. 4-5; 8, с. 175]. У цьому разі перевага надається методам опосередкованого впливу, зорієнтованих на економічну мотивацію суб'єктів підприємницької діяльності. Діяльність уповноважених державних структур також набуває дещо іншу спрямованість, оскільки ними контролюється вже не перебіг окремих процесів у цій сфері відносин, а загальні результати їх реалізації, насамперед – з позицій усунення можливих суспільних ризиків ведення підприємництва [8, с. 256–257]. Раціональне дерегулювання дозволяє створити підґрунтя для налагодження ефективної взаємодії влади, бізнесу і суспільства, вирішення соціальних проблем, пов'язаних із проведенням економічних реформ. Суттєвими перевагами політики дерегулювання є також те, що такого роду заходи здатні забезпечити швидкий ефект у вигляді покращання бізнес-середовища та створити підґрунтя для довгострокового припливу інвестицій у реальний сектор економіки.

З огляду на це не випадково, що запровадження саме політики дерегулювання підприємницької діяльності в сучасних умовах України стало пріоритетним напрямом реформування економіки. Так, з ухвалення в 2011 р. Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” відбувся довгоочікуваний прорив у дозвільній системі – перехід від дозвільного принципу до декларативного [1]. У результаті значно розширено сферу застосування декларативного принципу започаткування бізнесу, отримання дозволів відтепер не потрібне для більшості видів господарської діяльності. Відмінено ліцензування 18 видів економічної діяльності, серед яких перевезення вантажів, альтернативна енергетика, туристичні послуги.

Найбільш суттєві зміни такого плану відбулись у сфері будівництва: ще рік тому процес отримання дозволів на велике будівництво, як мінімум, розтягувався на рік-півтора. Нині ж відповідно до закріплених у чинному законодавстві норм отримання дозволу на забудову має тривати максимум два місяці. Кількість же дозвільних процедур і погоджень у будівництві зменшилось з 93 до 23. Розширення сфери застосування декларативного принципу перекладає відповідальність за дотримання належного рівня суспільної безпеки з відомств, які видають дозволи, на підприємців. Унаслідок цього не тільки скорочуються функції уповноважених державних структур у сфері нагляду і контролю, але й суттєво покращується використання бюджетних ресурсів.

Зрушення у сфері дозвільної діяльності пов'язані також із започаткуванням роботи єдиних дозвільних центрів, що здійснюють свою діяльність за

принципом “єдиного вікна” і покликані в один прийом вирішити комплекс проблем підприємців. Наприклад, у Києві з 1 липня 2011 р такий центр розпочав свою роботу, і станом на кінець року він видав понад 50 видів дозвільних документів, які стосуються виділення ділянок, питань архітектури, культури тощо.

Серед важливих здобутків реалізації політики дерегулювання підприємництва слід відзначити оптимізацію системи ліцензування. Наразі скасовано майже 35 % видів ліцензій у сфері господарської діяльності, провадження яких не пов’язане із загрозою безпеці держави, життю і здоров’ю населення, погіршенням стану навколишнього середовища, а також стосовно яких існують інші засоби державного регулювання. Наприклад, у сфері будівництва відмінено ліцензування 90 % видів будівельних робіт (2046 із 2268), скасовано необхідність реєстрації майже третини видів діяльності (23 із 78). Більшість ліцензій стали безстроковими, і для їх отримання нині треба збирати менше документів. Очікується, що вже до кінця 2011 р. залишиться лише 30 ліцензованих категорій, пов’язаних між собою відповідальністю і ризиком. Це стосується, насамперед, будівництва атомних станцій, мостів, автошляхів або багатопверхових житлових будинків.

Позитивні зміни відбулись у сфері реєстрації юридичних осіб і суб’єктів підприємництва. Усунуто суперечності між положеннями законодавчих актів, що регулюють порядок проведення державної реєстрації, та припинення діяльності окремих видів юридичних осіб. Для спрощення умов створення бізнесу запроваджено електронну реєстрацію юридичних осіб і суб’єктів підприємництва. Ця новація дозволяє подавати держреєстратору документи в електронній формі, при цьому реєстраційна картка і документи завіряються електронним цифровим підписом заявника. Електронна реєстрація виключає необхідність контактувати з державним реєстратором безпосередньо. Отже, зводить до мінімуму корупційні ризики на цьому етапі започаткування бізнесу, скорочує кількість і зменшує тривалість реєстраційних та післяреєстраційних процедур [4].

Суттєво, що вимоги стосовно мінімального розміру статутного капіталу при заснуванні юридичних осіб у формі ТОВ – однієї з найбільш поширених форм організації бізнесу в нашій країні – відтепер скасовано. Усунуто норми стосовно внесення до статутного капіталу кожним із засновників не менше 50 % вкладу до держреєстрації компанії; немає й норми щодо обов’язкового нотаріального посвідчення підписів засновників на статутних документах. Унаслідок цього значно скорочуються витрати осіб, які прийняли рішення про започаткування своєї підприємницької діяльності.

На законодавчому рівні врегульовано низку питань, пов’язаних із ліквідацією підприємства. Зокрема, обмежені строки подання податковим органам і Пенсійним фондом довідки про відсутність у підприємства заборгованості. При запровадженні відповідної процедури передбачено принцип “мовчазної згоди”: якщо упродовж десяти днів після встановленого строку така довідка не представляється, вважається, що вона представлена.

Раніше її потрібно було очікувати досить довго, що не дозволяло ліквідувати підприємство і створювало проблеми для засновників.

Спрощено порядок ведення підприємницької діяльності шляхом відміни посвідчення про держреєстрацію юридичних осіб і фізичних осіб підприємців. Відтепер його заміняє виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, що відчутно скорочує обсяги документообігу. У цьому ж контексті слід згадати революційну новачку, яка нині тільки очікує своєї реалізації – повну відміну печаток. У парламенті вже зареєстровано законопроект Кабінету Міністрів України, за яким печатки будуть мати виключно інформаційний характер, а не дозвільний, як зараз. Зменшення потоків документообігу пов'язується також із радикальним скороченням кількості бланків строгої світності – майже в 15 разів. Налагодження обміну інформацією серед уповноважених державних структур та створення об'єднаних мереж електронних баз даних дозволить зменшити не тільки масштаби документообігу, але й суттєво скоротити витрати суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язані із надання уповноваженим державним структурам численних довідок, звітних форм, квитанцій тощо.

Зауважимо, що здійснення такого роду заходів супроводжуються певними змінами у сфері організації державного контролю і нагляду. Наприклад, значною мірою було впорядковано виконання відповідних функцій уповноваженими органами влади. Передбачається, що державний нагляд (контроль) здійснюється за принципом наявності одного органу державного нагляду (контролю) у складі центрального органу виконавчої влади. При цьому закладається підґрунтя для реалізації принципу розділення функцій стандартизації, контролю відповідності та ринкового нагляду. Отже, йдеться про втілення якісно нових підходів до організації державного контролю і нагляду, що безперечно, визначально впливатиме на всі господарські процеси, пов'язані із веденням підприємницької діяльності.

Важливі зміни в реалізації цього напрямку політики дерегулювання пов'язуються із прийняттям Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів про посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади і органів місцевого самоврядування” [2]. Відповідно до закріплених у ньому норм чиновник будь-якого відомства буде особисто відповідати, якщо за його провинкою виникнуть адміністративні перешкоди для ведення бізнесу. Мова йде про випадки, коли посадова особа затягує процес видачі ліцензії, необґрунтовано відмовляється її видавати або підписує регуляторний акт, який не пройшов обговорення з громадськістю або ускладнює процедури ведення бізнесу. У такому разі чиновнику загрожує штраф, повторне ж порушення означає звільнення. Зауважимо, що якщо раніше підприємцям приходилось витратити роки на судову тяганину, аби відмінити чергову довідку, запроваджену за наказом місцевого бюрократа, то тепер законом передбачена санкція у вигляді штрафу автоматично. Штрафувати відповідно до нових норм буде уповноважений орган державної влади (наразі це Міністерство економічного розвитку і торгівлі України).

Наведене свідчить, що нині в нашій країні політика дерегулювання підприємницької діяльності здійснюється за великою кількістю напрямів та з використанням різноманітних інструментів. Проте, оцінюючи досягнуті результати втілення відповідних заходів, слід визнати, що їх ефективність є недостатньою. Причиною такого стану справ є насамперед те, що дерегуляторна реформа поки що не набула системного характеру: здійснюються важливі, але все ж поодинокі заходи, які не можуть забезпечити цілісність і послідовність реалізації відповідної політики держави [6]. Хоча стратегічні цілі відповідної державно-управлінської діяльності досить зрозумілі, однак реалізація поточних завдань її запровадження часто підміняється ситуативними рішеннями і кон'юнктурними міркуваннями [4]. Це не дозволяє повною мірою реалізувати потенціал проведення дерегуляторних реформ, а відтак – суттєво обмежує можливості його використання для досягнення цілей посткризового відновлення національної економіки. По суті, нині задіяний лише верхній, найбільш поверховий зріз чинної системи державного регулювання підприємництва, де негативний вплив стримуючих адміністративних чинників є найбільш показовим і явним. Більш глибинні, змістовні характеристики відповідної державно-управлінської діяльності належної реалізації поки що не отримали. Аби перевести їх у площину конкретних дій, необхідно дещо змінити акценти в пріоритетах запровадження відповідної політики держави.

Так, на порядку денному постає питання щодо проведення інвентаризації платних державних послуг. На сьогодні не існує вичерпного переліку адміністративних послуг, а також державних структур, які надають населенню інформацію або послуги за гроші. Це слугує певним підґрунтям зловживання посадовими особами своїм службовим становищем та розвитку корупції. З метою вирішення цієї проблеми необхідно провести широкомасштабний аудит адміністративних послуг, які надаються відповідними державними структурами. За результатами такої перевірки структури, які залишаться і які надаватимуть платні послуги, мають бути зобов'язані перевести свої рахунки з приватних банків до Державного казначейства, тобто безпосередньо на казначейські рахунки.

У контексті завдань розвитку державної політики дерегулювання підприємницької діяльності необхідно підкреслити важливість запровадження єдиного порядку ліцензування при збереженні специфіки ліцензування окремих видів діяльності, встановлену спеціальними законами. З метою запобігання необґрунтованого розширення видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, доречно чітко визначити критерії, за якими може бути запроваджено нове ліцензування. Удосконалення зазначеної системи передбачає налагодження ефективної взаємодії уповноважених органів влади та саморегульованих організацій підприємств. Перерозподіл відповідальності за підтримку належного рівня безпеки того чи іншого виду господарської діяльності між регуляторами та саморегульованими організаціями бізнесу сприятиме підвищенню якості ліцензування.

Потребує подальшого розвитку система єдиних дозвільних центрів, що здійснюють свою діяльність за принципом “єдиного вікна”. У деяких випадках

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. Дотримання зв'язку між необхідністю отримання дозвільної документації та встановленими критеріями безпеки того чи іншого виду господарської діяльності сприятиме як істотній економії бюджетних коштів, так і зниженню навантаження на бізнес-середовище, мінімізації підґрунтя для корупційних діянь при видачі дозволів, підвищенню якості надання такого роду послуг.

Назрілим питанням є запровадження комплексного підходу до перегляду регуляторної бази, побудованої за галузевим принципом. Одним із ефективних засобів вирішення цієї проблеми може стати створення електронних реєстрів регуляторних актів у кожному регіоні із загальним доступом для всіх бажаючих через інтернет. Формування таких баз даних передбачає попередню оцінку необхідності і доцільності відповідних документів. До нормативних документів, які мають бути відмінені або переглянуті, можуть бути віднесені, зокрема, такі, що стосуються місцевих податків і зборів, механізмів експертної оцінки землі і встановлення тарифів на її оренду, порядку передачі в оренду і продажу комунальних об'єктів, процедур отримання дозвільних документів, узгодження комунальних тарифів, будівництва і експлуатація малих архітектурних форм тощо. Саме в цих сферах відносин нині існують численні адміністративні перешкоди для розвитку підприємницької діяльності, які досить часто мають штучний характер. При здійсненні перегляду регуляторних актів важливо відійти від використання суто формальних процедур їх оприлюднення та оцінювання. Досвід країн ЄС засвідчує, що визначальним чинником забезпечення ефективності політики дерегулювання підприємницької діяльності в умовах циклічної макроекономічної нестабільності є кількісний аналіз впливу проекту рішення, так званий “cost-benefit analysis” – аналіз вигід і витрат [9]. Застосування такого роду методик у нашій країні поки що має формальний, значною мірою поверховий характер. Уявляється, що повноцінне її впровадження дозволить більш виважено підійти до визначення економічної доцільності того чи іншого регуляторного акта. Результатами ревізії нормативно-правової бази повинні стати раціоналізація відповідних правил і суттєве скорочення процедур з їх реалізації, поліпшення інституційного середовища для ведення підприємницької діяльності.

Потреби посткризового відновлення економіки України зумовлюють необхідність запровадження ефективної державної політики дерегулювання підприємницької діяльності. На теперішній час найбільш відчутні результати проведення економічних реформ пов'язуються із досягненням саме в цій сфері відносин – прийняттям низки законодавчих документів, спрямованих на розвиток ліцензійної і дозвільної систем, удосконалення процедур і правил здійснення уповноваженими державними структурами контрольної і наглядової діяльності, покращення інформаційного супроводу ведення бізнесу тощо. Проте ефективність здійснення відповідних заходів поки що залишається

недостатньою внаслідок того, що дерегуляторна реформа поки що не набула системного характеру: здійснюються важливі, але все ж поодинокі кроки, які не можуть забезпечити належну результативність відповідної політики держави в цілому. Підвищення дієвості державно-управлінського впливу в цій сфері відносин передбачає таке: проведення широкомасштабного аудиту адміністративних послуг, які надаються відповідними державними структурами, розвиток системи ліцензування та формування цілісної мережі єдиних дозвільних центрів, що здійснюють свою діяльність за принципом “єдиного вікна”, перегляд регуляторної бази, побудованої за галузевим принципом, на основі повноцінного використання кількісного аналізу впливу проекту рішення (“cost-benefit analysis” – аналіз вигід і витрат), створення електронних реєстрів регуляторних актів у кожному регіоні із загальним доступом для всіх бажаючих через інтернет тощо. Здійснення цих пріоритетних напрямів дерегуляторної політики варто врахувати при розробці проекту Державної програми економічного і соціального розвитку України на 2012 р. та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 рр.

Перспективними напрямами подальших досліджень є з’ясування умов і принципів запровадження ефективної політики дерегулювання підприємницької діяльності в контексті завдань модернізації національної економіки.

Література:

1. Про внесення змін до Закону України “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності” : Закон України від 7 квітня 2011 р. № 3204-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3204-17>
2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування : Закон України від 8 вересня 2011 р. № 3720-VI. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3720-17>
3. Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основні напрями розвитку на 2013 і 2014 роки : проект закону України від 15.09.2011 р. № 9159. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41158
4. Економічні реформи: реальність та очікування українського бізнесу: Матеріали Парламентських слухань від 22.09.2010 р. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl2209110.htm
5. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=243908352
6. Механізми розвитку підприємництва в умовах посткризового відновлення економіки України: Доповідь Національного інституту стратегічних досліджень до засідання “круглого столу” 17.11.2010 р. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/public/File/2010_table/1117_dop.pdf
7. Симоненко В. Адміністративне регулювання – найважливіший фактор реформ / В. Симоненко // Економіка України. – 2010. – № 10. – С. 4–14.

8. Уколов В. Ф. Взаимодействие власти, бизнеса и общества : [монографія] / В. Ф. Уколов. – М. : ЗАО “Издательство “Экономика”, 2009. – 622 с.

9. Smart Regulation in the European Union : Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 8.10.2010, COM (2010) 543 final. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0543:FIN:EN:PDF>

Надійшла до редколегії 12.10.2011 р.

УДК 35:338.24

К. А. ГРЕМ'ЯЦЬКА

ІСТОРИЧНІ ПЕРЕДУМОВИ ВИНИКНЕННЯ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ ЯК ІНТЕГРОВАНОЇ КАТЕГОРІЇ РИНКУ

Досліджено історичні передумови виникнення ринку нерухомості, з'ясовано підходи щодо визначення основних понять ринку нерухомості.

Ключові слова: *ринок нерухомості, класифікації об'єктів нерухомості, нерухоме майно, механізм державного управління регіональним ринком житлової нерухомості.*

In-process investigational historical pre-conditions of origin of market of the real estate, approaches are found out in relation to determination of basic concepts of market of the real estate.

Key words: *market of the real estate, classifications of objects of the real estate, real estate, mechanism of state administration of the housing real estate a regional market.*

Міський і регіональний розвиток неодмінно повинен відбуватися за умов державного управління регіональним ринком житлової нерухомості. Тобто застосування механізмів державного управління та державних механізмів управління.

Регіональне управління виступає синтетичним науковим напрямком, що вивчає регіони з погляду цілісних систем, що включає у сферу свого вивчення регіональний ринок нерухомості, сформувалася в 1940 – 50-х рр. у Західній Європі. У вітчизняній науці регіональне управління нерухомістю одержало розвиток на початку 1990-х рр. на стику державного управління, економіки й права як прикладна наукова дисципліна.

Дослідженням ринку нерухомості займалися такі вчені, як В. Фере, У. Шарп, Т. Райс, В. Вітлінський, П. Верчено, Г. Великоіваненко, О. Мертенс, А. Сігал та ін. Але питання впливу держави на ринок нерухомості недостатньо вивчено, тому є актуальним.