

УДК 35.078:338.24

**В. Г. Гончарова**, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри обліку і аудиту Запорізького національного університету

### ОСОБЛИВОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЯХ

*У статті висвітлено напрями економічного зростання суб'єктів малого підприємництва на основі використання потенціалу регіональних економічних систем та шляхи вдосконалення механізмів державно-громадської регіональної підтримки розвитку малого підприємництва в адміністративно-територіальних одиницях через визначення щільності взаємозв'язків між різними рівнями управління.*

*Ключові слова: державна політика; мале підприємництво; підтримка; ефективний механізм; узгодження інтересів.*

*The article highlights the areas of economic growth of small businesses based on the potential of regional economies and ways of improving the mechanisms of public-public regional support small business development in the administrative-territorial units by defining the density of interconnections between the various levels of government.*

*Keywords: public policy; small enterprise; support; effective mechanism; concordance of interests.*

**Постановка проблеми** (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Зміна ролі регіонів в економіці країни, структурна неоднорідність простору держави у природно-географічному, ресурсному, економічному, соціальному, етнічному аспектах зобов'язує будь-який захід внутрішньої політики здійснювати з урахуванням інтересів регіонів. Останнім часом виникла гостра потреба застосування нових підходів до організації державної підтримки розвитку малого підприємництва в адміністративно-територіальних одиницях, чіткого розмежування повноважень загальнодержавних і місцевих органів влади, визначення напрямів трансформації регіонального управління. Розширення повноважень регіонів України відповідає світовій практиці децентралізації управління, Європейській хартії про місцеве самоврядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). Теоретико-концептуальні засади створення організаційно-правових, економічних та інституціональних умов для розвитку підприємництва відображено в наукових працях Р. Дж. Беннета, А. Мак-Кошена, М. Долішного, С. Мочерного, В. Савчука, Ф. Шамхалова та ін. Значний внесок у загальну теорію та методологію державного управління, зокрема державного регулювання розвитку підприємництва, зробили Г. Білоус, М. Кастель, А. Крутік, Т. Куценко, В. Савченко та ін. Проте нині досить гостро постає проблема створення ефективної системи регіонального управління та державної політики у сфері підтримки малого підприємництва, оскільки попередню господарську систему вже демонтовано, а нові форми та методи її організації лише формуються. Система регіонального управління в Україні та необхідність

© В. Г. Гончарова, 2012

її трансформації поставила перед науковцями та безпосередніми учасниками процесу управління низку важливих завдань і, зокрема, встановлення того, які процеси управління можуть виникати в майбутньому під час подальшої трансформації економіки, визначення методів, що забезпечать здійснення нових видів управління, вдосконалення функціональної та територіальної системи регіонального управління.

**Мета статті** (формулювання цілей статті (постановка завдання) – удосконалення механізму державно-громадської регіональної підтримки розвитку малого підприємництва (МП) в адміністративно-територіальних одиницях через визначення щільності взаємозв'язків між рівнями управління для економічного зростання суб'єктів малого підприємництва.

**Виклад основного матеріалу** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Вихідним положенням державного управління розвитком малого бізнесу є послаблення й поступове обмеження адміністративно-директивного регулювання та створення економічних і правових умов для розвитку суб'єктів малого підприємництва. Центральні органи влади концентрують свою діяльність на створенні та вдосконаленні законодавчої бази, забезпеченні взаємної координації й інформаційного обміну між регіонами щодо заходів з політики сприяння розвитку малого бізнесу, здійсненні методичних розробок щодо механізмів сприяння цьому сектору економіки, регіональні та місцеві органи влади – на вдосконаленні практики управління. Це потребує децентралізації влади, посилення ролі регіонів в управлінні розвитком малого бізнесу; розмежування функцій органів виконавчої влади; розподілу відповідальності.

У зв'язку із цим усе більшої актуальності набувають питання розробки наукових засад регіональної політики. Кількісні та якісні характеристики й перспективи малого підприємництва суттєво залежать від стану та динаміки середовища, в якому реалізується підприємницька діяльність. За нинішніх умов зовнішнє середовище з самого початку можна визначити як несприятливе. Виходячи з цього, формування адекватного ринковим умовам підприємницького середовища є важливою складовою регіональної політики.

Передаючи повноваження з питань державного управління розвитком малого бізнесу на регіональний рівень, у першу чергу, слід внести чіткість у вертикаль державного управління [1]. Внести зміни до норм законодавства, в яких чітко розмежувати та класифікувати повноваження органів вищої державної виконавчої влади, регіональної (обласної) влади й органів місцевого самоврядування щодо управління, сприяння та підтримки розвитку малого бізнесу.

Аналіз фактичного стану справ дає підстави зробити висновок про те, що повноваження органів влади щодо управління розвитком малого бізнесу доцільно поділити між трьома рівнями управління:

- вищі органи державної влади (Верховна Рада України та Кабінет Міністрів України);
- регіональні органи влади (обласні та районні ради, обласні й районні державні адміністрації, а також влада міст обласного підпорядкування);
- органи місцевого самоврядування (сільські, селищні та міські ради та їх виконавчі комітети).

Розробку та реалізацію державної політики розвитку малого бізнесу забезпечують органи державної виконавчої влади відповідно до своєї компетенції й повноважень у взаємодії з підприємницькими структурами, об'єднаннями підприємців, громадськими організаціями та спілками, банками та небанківськими фінансово-кредитними установами [2].

Слід підкреслити, що в ефективному розвитку малого бізнесу насамперед зацікавлений регіон. По-перше, велика частка цього сектора економіки орієнтована на регіональний ринок. По-друге, збільшення кількості суб'єктів малого бізнесу сприятиме створенню нових робочих місць, тим самим полегшуючи проблему безробіття в даній місцевості. По-

третє, пропорційно зростанню кількості малих підприємств та підприємців зі збільшенням обсягів виробництва зростають податкові надходження до місцевих бюджетів.

Регіональна політика управління розвитком малого бізнесу виходить із того, що основні функції управління переносяться на регіональний та місцевий рівні.

Державна підтримка розвитку малого підприємництва на регіональному рівні – це науковий інструмент довготермінового прогнозування, індикативного планування, засіб розв'язання регіональних державних і міжрайонних проблем. При цьому головний управлінський акцент має спрямовуватися на розвиток інфраструктури, управління агропромисловою діяльністю, місцевою промисловістю, сферою послуг, а також ефективним використанням місцевих територіальних ресурсів.

Виходячи із визначеної сукупності мети, функцій, методів, форм регіонального управління, ми запропонували організаційно-економічний механізм державної підтримки розвитку малого підприємництва на рівні регіону. Організаційно-економічний механізм державної підтримки розвитку малого підприємництва є елементом загального механізму управління підприємницькою діяльністю та охоплює принципи, функції, методи управління, форми й інструменти підтримки малого підприємництва; суб'єкт управління, аналіз розвитку малого підприємництва та зовнішнього середовища його функціонування, об'єкт управління (рис. 1).

Для формування механізму державної підтримки розвитку малого підприємництва в адміністративно-територіальних одиницях як цілісної системи пропонуємо застосувати процесний та програмно-цільовий підхід [3]. Суть процесного підходу полягає в тому, що державна підтримка розглядається як серія взаємопов'язаних управлінських функцій. Суть програмно-цільового підходу полягає в розробці політики реалізації стратегічних напрямів та найактуальніших програм розв'язання соціально-економічних проблем регіону та передбачає визначення комплексу взаємопов'язаних організаційно-правових та фінансово-економічних заходів, спрямованих на їх виконання.

Процес державної підтримки розвитку малого підприємництва включає такі етапи:

- аналіз стану та розвитку малого підприємництва регіону;
- розробка регіональної програми розвитку малого підприємництва;
- прийняття управлінських рішень;
- контроль за виконанням управлінських рішень.

Важливою складовою механізму державної підтримки розвитку малого підприємництва є принципи, які слід розглядати у двох площинах: принципи регіональної системи управління малим підприємництвом і принципи побудови програмних документів [4].

Методологічну підставу побудови механізму державної підтримки розвитку малого підприємництва становлять загальні теоретичні принципи, на базі яких має розроблятися остання:

- відповідність характеру та рівню розвитку малого підприємництва в регіоні;
- відповідність цілям розвитку керованої економічної системи;
- інтегрованість різних економічних інтересів усіх учасників господарського процесу;
- забезпеченість мотивації всіх учасників господарського процесу.

Зазначимо, що основним засобом реалізації державної підтримки розвитку малого підприємництва є регіональна програма. Основа для розроблення регіональних програм – Національна програма сприяння розвитку малого підприємництва в Україні. При цьому в регіональній програмі мають знайти відображення не тільки основні напрями реалізації програми вищого рівня, а й конкретизація її завдань. Специфічна особливість регіональної програми розвитку малого підприємництва – це її ув'язка із програмою соціально-економічного розвитку регіону та визначення можливостей розв'язання проблем регіону за рахунок створення сприятливих умов для розвитку малого бізнесу.



Рис. 1. Механізм державної підтримки розвитку малого підприємництва в адміністративно-територіальних одиницях

Регіональні програми складаються відповідно до Методичних рекомендацій щодо формування і реалізації регіональних програм розвитку малого підприємництва, що розроблені Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва [5].

Розробка регіональної програми розвитку малого підприємництва базується на певних принципах побудови програмних документів, таких як:

- системність, котра потребує розглядати підприємництво як складову національної економіки, виділяючи при цьому її основні елементи, спільну й локальні цілі та завдання. Це дозволяє структурувати підприємницьку діяльність за галузевими, територіальними ознаками, виділяти суб'єкти підприємництва за обсягами виробництва, кількістю працівників, формами власності та управління;

- комплексність, що дозволяє визначити взаємозв'язки та спільні фактори з іншими програмними рішеннями;

- ефективність має передбачати необхідність оцінки і вибору кращих варіантів розв'язання проблеми;

- перспективність має забезпечити узгодження розробленої програми зі стратегічними напрямками розвитку національної економіки;

- прогресивність, яка зумовлює потребу зіставлення програмних завдань їх відповідності основним напрямкам національної економіки;

- реальність передбачає необхідність оцінки ресурсної забезпеченості зі стратегічними напрямками розвитку економіки [1].

Аналіз малого підприємництва полягає у виявленні тенденцій його розвитку, внеску в економіку даного регіону та наповнення бюджету за рахунок діяльності малих підприємств, а також дослідження галузевого та територіального розподілу цього сектора економіки. На підставі проведеного аналізу визначаються недоліки та диспропорції в розвитку малого підприємництва регіону.

Для виявлення перешкод на шляху розвитку малого підприємництва доцільно досліджувати зовнішнє середовище його функціонування. Це дозволить виявити фактори, які негативно впливають на розвиток підприємництва та певним чином невілювати їхню дію.

Ефективний регіональний механізм державної підтримки розвитку малого підприємництва дозволить повністю реалізувати накреслені цілі, результативно здійснити всі її функції, форми й методи регулювання малого підприємництва. У результаті ефективної державної політики підтримки розвитку малого підприємництва мають скластися умови розвитку об'єкта таким чином, щоб здебільшого відповідали інтересам регіону.

Зазначимо, що в цілому політика підтримки малого підприємництва на регіональному рівні ефективніша через те, що регіональні структури влади краще обізнані з проблемами, з якими стикаються під час своєї діяльності малі підприємства, вони мають можливість проводити всі заходи більш адресно з урахуванням пріоритетних напрямків розвитку суб'єктів малого підприємництва.

На нашу думку, доцільними будуть такі напрями вдосконалення системи державної підтримки розвитку малого підприємництва в адміністративно-територіальних одиницях.

1. Реформування законодавства України про місцеве самоврядування з метою чіткого визначення повноважень органів місцевого самоврядування, механізмів здійснення цих повноважень і відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування.

2. Державний контроль за неухильним дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Забезпечення доступності інформації про поточне виконання бюджетів усіх рівнів та проведення публічного діалогу під час складання бюджету на наступні періоди.

3. Втілення засад концепції надання державних послуг через прийняття відповідних законодавчих актів. Установлення стандартів на надання державних послуг. Вартість державних послуг не повинна перевищувати витрати, пов'язані з їх наданням.

4. Розроблення й запровадження програми реформування системи державного управління, спрямованої на зменшення її вартості для суспільства та підвищення її ефективності.

5. Розширення саморегулювання бізнесу. Делегування окремих повноважень органів державної влади саморегулювальним організаціям у підприємницькому секторі.

6. Ефективний державний нагляд за безумовним дотриманням посадовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимог національного законодавства про регуляторну політику (зادля недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності). Внесення відповідних змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення та до Закону України "Про державну службу".

7. Посилення контролю та відповідальності за виконання функціональних обов'язків адміністраторами та дозвільними органами.

8. Законодавче вдосконалення процедур системи державної реєстрації суб'єктів господарювання в частині: реорганізації та ліквідації суб'єкта господарювання; створення, реорганізації та ліквідації юридичних осіб публічного права.

Наступний пріоритет – продовження державної політики у сфері управління розвитком малого бізнесу на місцевому рівні. Чинники, які негативно впливають на розвиток малого бізнесу на місцевому рівні:

– нав'язування адміністративних послуг, які не є обов'язковими і часто насправді не потрібні підприємцям – це є "легальним" способом віднімання частини прибутків (неподаткове дофінансування органів влади) [5];

– втручання через механізми перевірок та систему дозволів у діяльність "не своїх" підприємств та протекціонізм для "своїх";

– примушення до сплати хабарів, що дозволяє підприємцю подолати створені адміністративною системою штучні перепони;

– вимагання "добровільних внесків" у "кишенькові" благодійні фонди, які контролюються місцевою владою.

Нині зазначені перешкоди типові для всіх регіонів України. Вони створюються не реформованою адміністративною системою, яка все ще пристосована лише до командно-адміністративного способу регулювання економікою. Ця система й окремі її гравці (чиновники) – вмотивовані безпосередньо втручатись у економічну діяльність незалежних суб'єктів підприємництва. За таких умов окремі чиновники розглядають суб'єктів малого бізнесу як свою "вотчину". Наявна адміністративна система є одночасно і "дахом", який підміняє собою законні механізми захисту прав власності, а також виступає дійовим учасником у тіншовій регуляції та розподілі доходів від діяльності суб'єктів малого підприємництва.

З огляду на зазначене в попередніх розділах показано, що в даний час на шляху розвитку малого підприємництва в адміністративно-територіальних одиницях стоять численні адміністративні бар'єри, які приводять до довгого ухвалення дозвільних процедур унаслідок неефективної нормативної правової бази. Існує поганий доступ до отримання державних замовлень. Не розвинений кредитно-фінансовий механізм виражений недоступністю кредитів для більшості суб'єктів малого підприємництва, слабо розвиненим пільговим кредитуванням. Правова, економічна безпека слабкі через недостатню інформаційну та консультативну підтримку. Відчувається дефіцит професійних кадрів для підприємницьких структур та інфраструктури підтримки малого підприємництва, що представлена декількома організаціями. Все це в сукупності не сприяє підвищенню престижу та соціального статусу підприємця, пропаганді позитивного досвіду підприємницької діяльності.

Виконання завдань у сфері державної підтримки малого підприємництва потребує комплексного підходу з урахуванням залучення до їх реалізації джерел фінансового забез-

печення різних рівнів. В умовах, що склалися, досягнення результатів діяльності в даній сфері можливо тільки програмно-цільовим методом.

Причини й обставини, що зумовили застосування програмно-цільового підходу як засобу комплексного розв'язання проблем державної підтримки малого підприємництва в попередні періоди, зберігаються нині.

Важливу роль у механізмі підтримки малих підприємств відіграють товариства взаємного кредитування суб'єктів малого підприємництва, що створюються для акумуляції грошових коштів його учасників, пожертвувань та інших надходжень для надання взаємної фінансової допомоги і надання пільгових кредитів. До складу товариства взаємного кредитування можуть входити інші юридичні й фізичні особи за умови, що частка статутного капіталу, яка належить вхідним у товариство суб'єктам малого підприємництва, становить менше 51 % від загального розміру капіталу.

Розвиток малого підприємництва багато в чому залежить від матеріально-технічної підтримки суб'єктів малого підприємництва, здачі органами місцевого самоврядування на пільгових умовах в оренду нежитлових приміщень, устаткування в лізинг.

В умовах бюджетного дефіциту значної ролі дотацій і субвенцій, що отримуються окремими регіонами з державного бюджету, сподівання суб'єктів малого підприємництва на отримання пільгових позик малоздійсненні. Але регіон міг би виділити території пріоритетного розвитку – підприємницькі зони, в яких на підставі законодавчих актів місцевим властям буде надано можливість здійснення комплексу заходів щодо стимулювання підприємництва, зокрема: податкове стимулювання (пільги щодо земельного податку тощо), надання землі під нове будівництво, передача в оренду на пільгових умовах старих приміщень під реконструкцію тощо.

Щоб місцеві органи влади створювали сприятливий клімат для розвитку малого підприємництва, вони мають отримати певні мотивації. Такою мотивацією можуть бути два основних фактори:

- Можливість збільшити доходи місцевого бюджету. Теоретично доходи місцевого бюджету залежать від рівня розвитку підприємництва в регіоні. Однак через централізацію податкових надходжень і практику дотацій регіонів місцеві органи управління поки що не відчують прямого зв'язку між наповненням місцевого бюджету та розвитком підприємництва в регіоні. Вони частіше розраховують на короткотермінові доходи, що надходять безпосередньо до місцевого бюджету і джерелом яких є доходи від послуг, оренди майна, штрафів та збільшення місцевих податків та зборів.

Отже, нині стимули місцевих органів влади сприяти покращанню умов для ведення підприємницької діяльності занижені.

Бюджетна реформа, що розпочалась у 2001 р., приводить до позитивних зрушень у цьому питанні. Але відсоток податкових надходжень, які залишаються на місцях, має зростати, саме тоді позитивна мотивація місцевої влади розвивати малий бізнес на своїй території збільшуватиметься.

- Забезпечити соціальну стабільність і рівень зайнятості населення. Однак не всі пов'язують зростання зайнятості та доходів населення з розвитком приватного підприємництва в регіоні. Часто вважається, що можна підняти рівень зайнятості та доходів через державні дотації великим промисловим підприємствам (містотвірним підприємствам), або через збільшення зайнятості населення регіону в державному секторі. Місцеві органи влади вважають такі шляхи вигідними через високий ступінь залежності місцевих бюджетів від дотацій.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Таким чином, для розв'язання зазначених проблем необхідно: подальше реформування бюджетних відносин, збільшення частки бюджетних надходжень, що залишаються в місцевих бюджетах; перехід до системи адміністративно-територіального устрою, коли адміністративною одиницею стане територія, здатна до самофінансування; посилення повноважень

самоврядних органів за рахунок зменшення повноважень місцевих адміністрацій; організація інформаційного обміну кращим досвідом в організації роботи місцевих органів влади з підприємцями, зокрема щодо видачі дозволів на певні види діяльності, на будівництво та реконструкцію будівель, розміщення нестационарних об'єктів, тощо; забезпечення доступу до інформації про проекти рішень органів місцевої влади та проведення публічних обговорень (громадських слухань) таких проектів рішень; створення відкритих баз даних з нормативними документами та рішеннями місцевої влади.

### Список використаних джерел:

1. Варналій З. С. Мале підприємництво України: моніторинг, інфраструктура, кадри / Варналій З. С. – К. : НДІ приватного права і підприємництва АПрН України, 2006. – 60 с.
2. Електронний уряд: прогрес на службі демократії [Електронний ресурс] // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень “Вісник центру”. – № 191. – Режим доступу : [http://www.icps.com.ua/doc/nl\\_ukr\\_20030609\\_0191.pdf](http://www.icps.com.ua/doc/nl_ukr_20030609_0191.pdf).
3. Про державну підтримку малого підприємництва : Закон України від 19 жовтня 2000 р. № 2063-III // Офіційний вісник України. – 2000 (01 груд.) – № 46. – Ст. 1977.
4. Кашуба Я. М. Дозвільна система та регуляторна політика на місцевому рівні : [довідник] / Кашуба Я. М., Кулина С. Я., Фалюта В. В. ; Представництво Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва у Львівській області ; ГО “Інноваційний фонд”. – Л. : ПАІС, 2007. – 244 с.
5. Куценко Т. Ф. Забезпечення інформаційної безпеки малого підприємництва / Куценко Т. Ф. – Львів : ІКР Краван, 2008. – 116 с.
6. Савченко В. Е. Порівняння розвитку малого підприємництва у країнах ЄС та в Україні / В. Е. Савченко, Д. В. Ляпіна. – К. : Ін-т конкурентного суспільства, 2007. – С. 6–11.

