

потенциала України // Вісн. Дніпропетр. нац. ун-ту залізничн. трансп. імені акад. В. Лазаряна. – Вип. 24. – Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетр. нац. ун-ту залізн. трансп. ім. акад. В. Лазаряна, 2008. – 247 С. 4. Міщенко М. І. Проблеми розвитку залізничного транспорту зарубіжних країн // Вісн. Дніпропетр. нац. ун-ту залізничн. трансп. ім. акад. В. Лазаряна. – Вип. 26. – Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетр. нац. ун-ту залізн. трансп. ім. акад. В. Лазаряна, 2009. – 244 С. 5. Сич Є. М., Колесникова Н. М. Ефективність застосування адаптивно-гармонізаційного ціноутворення на залізничному транспорті // Проблеми та перспективи розвитку транспортних систем в умовах реформування залізничного транспорту: техніка, технологія, економіка і управління: Матер. IV міжнар. наук.-практ. конф. Серія „Економіка і управління”. – К.: ДЕТУТ, 2008. – 201 С.

УДК 330

О.П. Крайник

Львівський регіональний інститут державного управління Національної Академії державного управління при президентові України

Є.С. Барвінська

Інститут економіки та менеджменту Національного університету “Львівська політехніка”

МОДИФІКАЦІЯ РЕГУЛЯТОРНОГО МЕХАНІЗМУ РОЗВИТКУ ПІДПРИЄМНИЦТВА

© Крайник О.П., Барвінська Є.С., 2009

Розглянуто суть державної регуляторної політики та сформовано передумови змін регуляторної політики в сфері підприємництва. Показано вплив бізнес-асоціацій на впровадження державної регуляторної політики. Сформовано основні позитивні тенденції, характерні сучасному стану регулювання підприємницької діяльності. Зроблені висновки про необхідність постійної модифікації регуляторного механізму та оновлення інструментів участі об'єднань підприємців і роботодавців в діяльності органів державного управління щодо регулювання діяльності суб'єктів господарювання в національній економіці.

Essence of public regulator policy is considered and pre-conditions of appearance of regulator policy are formed in the sphere of enterprise. Influence of associations of business is on introduction of public regulator policy is shown. Basic positive tendencies, adjusting of entrepreneurial activity characteristic to the modern state, are formed. Conclusions are done about the necessity of permanent modification of regulator mechanism and update of instruments of participation of uniting businessmen and employers in activity of organs of state administration in relation to adjusting of activity of subjects of manage in a national economy.

Постановка проблеми. У країнах з розвинутою ринковою економікою та демократичними засадами врядування підприємництво визнається одним з головних чинників політичної та соціальної стабільності суспільства. Опираючись на досвід цих країн, можна зробити висновок про необхідність перманентної підтримки та активізації діяльності підприємництва, що здатне забезпечити вирішення низки регіональних проблем. Створення класу підприємців та підприємницького середовища, з одного боку, вимагає підвищення освітнього рівня працівників

бізнес-сфери для освоєння нових ідей технічного, технологічного та іншого характеру. З іншого боку підприємництво, діючи у конкурентному середовищі, забезпечує пропозицію товарів і послуг, якість яких постійно покращується. Висока адаптивність сучасних підприємницьких структур до всього нового дозволяє реалізовувати інвестиційні проекти із залученням ресурсів і досвіду іноземців, оновлювати технології та матеріально-технічно базу підприємств, формувати інноваційні підходи у підприємців до систем управління виробництвом і збутом продукції, що забезпечує підвищення рівня конкурентоспроможності економіки регіону. Тому одним з найважливіших завдань сучасного етапу реформування національної економіки України є створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, зокрема шляхом вдосконалення існуючої регуляторної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми аналізу та створення нових підходів до формування сучасної регуляторної політики в сфері підприємництва стосуються дослідження низки українських вчених. Д. Коннік [7] проаналізував та запропонував шляхи впливу підприємців на владу; О. Літвінов та Д. Ляпін [9] показали напрями реалізації державної регуляторної політики органами виконавчої влади; А. Дашкевич В., та С. Іголкін [11] висвітлили основні завдання державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; Г. Білоус, О. Кужель та В. Приходько [12] показали особливості процесу розвитку малого підприємництва України на сучасному етапі.

Виклад основного матеріалу. Регуляторна політика 90-х років, де відбувався не завжди вдалий пошук збалансованого механізму державного регулювання економіки як невід'ємної частини державного управління, забезпечила збільшення кількості неефективних та недоцільних державних рішень, які знайшли своє відображення у відповідних нормативно-правових актах. Результатом впровадження цих нормативно-правових актів стало збільшення перешкод для здійснення підприємницької діяльності, зростання рівня тінізації, посилення соціальної напруги у суспільстві.

Тому під час трансформації економічних відносин в умовах загальної лібералізації суспільного та економічного життя з особливою гостротою постало питання про роль і місце держави щодо правового регулювання підприємницьких відносин.

Державне регулювання підприємництва є напрямом державної політики, спрямованим на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та способом, що встановлюються Конституцією та законами України.

Раціональна, послідовна та передбачувана регуляторна політика у сфері підприємницької діяльності повинна забезпечити прозорі правила регулювання діяльності суб'єктів підприємництва, перегляд існуючих регуляторних актів щодо їх доцільності в економічних умовах, що постійно змінюються, визначення ефективності регуляторних актів та в разі незадовільних результатів запровадження процедури дерегулювання, оцінки економічних і соціальних результатів запропонованих змін. Тому державне регулювання має важливе значення у функціонуванні господарського механізму, завдання якого забезпечення підвищення рівня та якості життя населення регіонів та держави загалом.

Отже, передумовою появи регуляторної політики стала необхідність врегулювання відносин, які вже давно виникали між підприємцями і владою. Закон України "Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності" поклав основи взаємодії та співпраці бізнесу і влади, окресливши механізми та напрямки для діяльності кожної із сторін [1].

Згідно з цим законом впровадження державної регуляторної політики забезпечується шляхом:

- координації діяльності органів різних рівнів виконавчої влади з планування регуляторної діяльності, підготовки проектів регуляторних актів із застосуванням процедури публічного обговорення;

- визначення ефективності проектів регуляторних актів та оцінки економічних і соціальних результатів їх впровадження;
- удосконалення законодавства з метою зменшення надмірного державного втручання у сферу підприємництва;
- висвітлення проблем реалізації регуляторної політики у засобах масової інформації, забезпечення гласності під час підготовки проектів нормативних актів шляхом залучення об'єднань підприємців, громадян України до розроблення та їх обговорення;
- проведення аналізу запровадження регуляторних актів та оприлюднення стану їх реалізації у підприємницькій діяльності;
- вдосконалення дозвільної системи у сфері підприємництва, спрощення процедури державної реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності.

У розвиток цього закону було прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.09.2005 р. № 391 «Про подальші заходи щодо здійснення державної регуляторної політики». – згідно якого регуляторні дії повинні забезпечувати безпеку життя, здоров'я та власності громадян. В економічно-правовому середовищі такі правила, як закони, постанови, норми та професійні вимоги, регулюють відносини між підприємцями, їхніми клієнтами та споживачами, працівниками, іншими зацікавленими особами, на яких впливає підприємницька діяльність, та державними органами влади [2].

По суті регуляторна політика – це управління процесом нормотворення, а її метою є забезпечення якості правових (регуляторних) актів за допомогою визначення необхідної технології розробки цих актів та «примушення» суб'єктів нормотворчості (регуляторних органів) дотримуватись цієї технології [3].

Крім того, за своєю суттю державна регуляторна політика є частиною загальної політики України, спрямованої на забезпечення умов сталого економічного зростання та вдосконалення механізмів державного управління. Метою правового забезпечення державної регуляторної політики є створення правопорядку у сфері господарювання.

Відповідно до Указу Президента України від 01.06.05 № 901 «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики», цей порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, враховуючи конституційну вимогу відповідальності держави перед людиною за свою діяльність і визначення України як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави [4].

У липні 2008 року Держкомпідприємництва згідно з даними опитування підприємців висвітлило основні проблеми, з якими стикаються підприємці в своїй діяльності. До основних проблем, що заважають розвитку малого бізнесу в Україні, зараховано [5]:

- 1) високі ставки податків – 83 %;
- 2) низький попит на продукцію – 42 %;
- 3) велика кількість ліцензованих видів діяльності – 38 %;
- 4) складність отримання кредиту – 36 %;
- 5) різні дозволи – 28 %;
- 6) вимоги щодо „добровільних внесків”- 24 %;
- 7) складна процедура реєстрації – 20 %;
- 8) надмірна кількість регуляторних актів щодо ведення бізнесу – 19 %.

Як очевидно із наведених показників, перший, третій, сьомий та восьмий пункти свідчать про надмірний рівень регулювання, власне восьмий – про надмірну кількість регуляторних актів щодо ведення бізнесу.

До того ж, аналізуючи дані Звіту [6], поданого Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва можна виділити проблеми, які мають стабільний характер та негативно впливають на перебіг провадження державної регуляторної політики, головними з яких є:

- відсутність у діях органів виконавчої влади системного підходу до провадження державної регуляторної політики та відверте ігнорування окремими органами виконавчої влади виконання вимог державної регуляторної політики взагалі;

- незадовільний рівень володіння фахівцями органів виконавчої влади та представниками зацікавленої громадськості практичними навичками застосування норм та процедур законодавства з питань державної регуляторної політики. Однією з причин цього є відсутність в органах виконавчої влади окремо створених структурних підрозділів відповідальних за здійснення державної регуляторної політики

Як відомо рівень регуляторної політики визначається якістю нормативно - правових актів, що приймаються компетентними органами. У той же час, на думку вітчизняних вчених, ця якість перебуває в прямій залежності від технології їх підготовки, прийняття і за необхідності – коригування, а також виконання таких двох функцій:

1) участі громадськості, науковців у підготовці, обговоренні цих актів;

2) моніторингу – постійного зворотного зв'язку між дією цих документів та особами, відповідальними за їх дію, – суб'єктами регуляторної політики. Якщо перша функція здійснюється за допомогою оприлюднення проектів регуляторних актів, то друга – шляхом відстеження їх результативності, постійного моніторингу [7].

Відправною точкою в оцінюванні наслідків дії регуляторного акту має бути відповідь на запитання: Чи є взагалі доцільним втручання держави у ринкові механізми?

З прийняттям Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" межі повноважень підприємців, так само як і їх об'єднань, значно розвинулись та розширились. Так у Законі одним з основних принципів державної регуляторної політики визначено прозорість та врахування громадської думки. Це означає – „відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності” [8].

Реалізація задекларованих у Законі принципів забезпечує нову якість діалогу між органами влади та громадськістю. Протягом останніх років можна спостерігати розвиток такої співпраці в Україні: поширення набули громадські слухання та круглих столів, участь у яких беруть представники об'єднань підприємців, органів влади, громадськості, політичних партій та громадських рухів. Важливим є те, що такі заходи вживають як на рівні місцевої влади, так і на рівні центральних органів виконавчої влади.

Не заперечуючи необхідність усних форм діалогу, коли учасники висловлюють своє ставлення до проблеми, деякі вчені наголошують на необхідності введення у практику більш фахових форм діалогу, а саме форми письмової консультації з представниками громадськості та суб'єктами господарювання. [9].

Закон прямо передбачає обов'язковість таких письмових форм консультацій по кожному проекту регуляторного акта. У Законі безпосередньо перелічені права приватних осіб та їх об'єднань щодо участі у здійсненні регуляторної політики, а саме (стаття 6):

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;

- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;

- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та вживання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;

- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності.

На основі аналізу, проведеного Держкомпідприємництва[10], сформуємо основні тенденції, що з'явилися в останні роки в сфері регулювання підприємницького середовища. До позитивних тенденцій можна зарахувати таке.

По-перше, це стабілізація загальної кількості проектів регуляторних актів, розроблених органами виконавчої влади центрального та регіонального рівня. Так, у 2008 році загальна кількість проектів регуляторних актів, розроблених в органах виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, становить 1804, проти 1821 – у 2007 році та 1878 у 2006 році.

По-друге, збільшення частки регуляторних актів, для яких виконували аналіз регуляторного впливу та оприлюднення проектів регуляторних актів. Так, у 2008 році до 9,1 % (проти 10,2% у 2007 році та проти 13,1% у 2006 році) зменшилась питома вага проектів регуляторних актів, стосовно яких Держкомпідприємництвом та його територіальними органами були прийняті рішення про залишення цих проектів без розгляду з причин нездійснення аналізу регуляторного впливу або непроведення їх оприлюднення. Загальний рівень виконання вимоги щодо супроводження проектів регуляторних актів обґрунтуванням доцільності їх прийняття досяг за підсумками 2008 року становив 96,4% проти 95,1% у 2007 році та 94,8% у 2006 році.

По-третє, підвищується активність суб'єктів господарювання та їх вплив на прийняття тих чи інших регуляторних актів. Так, якщо у 2006 році на адресу Держкомпідприємництва надійшли зауваження до 30 проектів регуляторних актів, розроблених центральними органами виконавчої влади, то у 2007 році кількість проектів регуляторних актів, до яких надані зауваження та пропозиції, становить вже 48, а у 2008 році – 64. Узагальнюючи роботу в сфері реалізації державної регуляторної політики протягом 2007–2008 рр. можна констатувати певні позитивні зрушення, а саме:

- зменшення кількості відомчих регулювань, які приймаються не відповідно до вимог чинних нормативно - правових актів;

- зменшення кількості регуляторних актів, які треба переглядати;

- активізація громадськості у прийнятті та перегляді нормативно-правових актів у сфері державної регуляторної політики.

До того ж упровадження державної регуляторної політики в сферу підприємницької діяльності органами виконавчої влади у 2007–2008 рр. засвідчило існування низки проблем, зокрема:

- доволі часто на місцевому рівні ще приймають регуляторні акти без погодження з Держкомпідприємництвом та його територіальними органами;

- проблемними ще є питання, пов'язані з відстеженням результативності дії регуляторних актів як на кількісному, так і на якісному рівнях, які виникають в результаті складних та не завжди зрозумілих методик проведення цього процесу.

До того ж проведення оцінки наслідків дії регуляторного акту є одним з найважливіших етапів аналізу регуляторного впливу. Дуже часто його проводять за допомогою аналізу вигод та витрат. Економічний та соціальний ефект дії регуляторного акту в загальному випадку розраховується як різниця між вигодами та витратами: $\text{Економічний ефект} = \sum \text{Вигод} - \sum \text{Витрат}$.

Відстеження результативності є невід'ємною складовою нової якості державного управління. Кваліфікований аналіз результатів такого відстеження дозволяє оперативно та своєчасно

коригувати державні рішення та рішення органів місцевого самоврядування для досягнення найбільшого суспільного блага.

Отже, необхідно визнати, що практично весь регуляторний процес зазнає змін та супроводжується ширшими обговореннями та консультаціями, тобто впливом безпосередньо суб'єктів господарювання, на які ці регуляторні впливи спрямовані. І насамперед це забезпечується зобов'язанням органів влади оприлюднювати інформацію про свою регуляторну діяльність на всіх етапах її здійснення.

Ще однією важливою можливістю впливу на регуляторну політику в сфері підприємництва є об'єднання підприємців у бізнес-асоціації, які в змозі професійніше опрацьовувати регуляторні акти та висловлювати свою думку з приводу тих чи інших положень регуляторного процесу.

Однак сьогодні, на думку вчених, ще поки що доволі значна частина українських підприємців є членами таких організацій. Це пов'язано з тим, що в пострадянському просторі було значною мірою дискредитоване саме поняття громадської організації, адже в СРСР вони завжди створювалися за вказівкою “згори” [11].

При тому, незважаючи на доволі невелику кількість асоціацій в Україні, відсутність інформації про них і скептицизм з боку підприємців щодо вступу до таких організацій, існують об'єднання підприємців, що дійсно працюють та орієнтовані на потреби своїх членів, надають їм істотну допомогу і підтримку, виконуючи при цьому економічну і соціально-політичну функції. Підприємці поступово доходять висновку, що вирішувати проблеми та вживати рішучих заходів все-ж таки краще і легше разом. При цьому таку можливість вони вбачають саме у створенні таких організацій. [12].

Позитивне значення бізнес-асоціацій у сприянні розвитку сектора малого та середнього підприємництва не викликає сумніву, але бізнес-асоціації в Україні як організаційні структури потребують зміцнення, розбудови та професійного ставлення.

Таким чином освоєно нові підходи взаємодії державного управління підприємців, їх громадських об'єднань, суспільством загалом. Оскільки економічна ситуація в країні постійно змінюється під впливом зовнішніх та внутрішніх впливів, стан такої взаємодії потребує постійної модифікації цього механізму та оновлення інструментів участі об'єднань підприємців і роботодавців в діяльності органів державного управління щодо регулювання діяльності суб'єктів господарювання в національній економіці. Тим більше, що в усіх розвинутих країнах держава бере активну участь у формуванні підприємницької діяльності, підтримці найбільш доцільних і ефективних напрямів її розвитку.

На сучасному етапі економічного розвитку, досягти оптимального поєднання державних і ринкових регуляторних методів і засобів можна лише за умови зацікавленості державних органів в особі її управлінців та політиків реалізувати найраціональніші підходи та проводити цілеспрямовану політику використання найбільш дієвих важелів державного регулювання.

Висновки та перспективи подальших досліджень. На підставі вищенаведеного дослідження можна зробити такі висновки.

Державне регулювання підприємницької діяльності здійснюється представниками органів державного управління та місцевого самоврядування та спрямоване на забезпечення інтересів держави, підприємців та суспільних інтересів шляхом використання засобів взаємодії у регулюванні підприємницьких відносин. Підставою державного регулювання підприємництва є необхідність забезпечення державного контролю над процесом діяльності підприємницьких структур.

Особливим завданням підготовки регуляторних актів є відстеження ефективності та результативності чинних державних регулювань як органами виконавчої влади, так і іншими органами державної влади.

Важливим та новим по-суті явищем є розвиток співпраці між підприємцями та органами державної влади. У цьому контексті поширення набули громадські слухання та круглих столів, участь у яких беруть представники об'єднань підприємців, органів влади, громадськості, політичних партій та громадських рухів.

Державне регулювання має важливе значення у функціонуванні господарських правовідносин, спрямованих на забезпечення розвитку як національної, так і економіки регіону. Йдеться про організацію такого рівня регулювання економіки, який відповідав би якісно новим явищам, пов'язаним з глобалізаційними процесами, структурними зрушеннями та підвищенням рівня впливу підприємницьких структур на зростання добробуту та якості життя населення.

До перспективних у цьому напрямку досліджень можна зарахувати формування чітких та зрозумілих методик аналізу регуляторного впливу за допомогою методу вигод-витрат. Крім цього важливо зосередитись в сучасних умовах на засобах забезпечення прозорості під час прийняття регуляторних актів, що регулюють процес підприємницької діяльності в сфері підприємництва.

1. Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 2. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.09.2005 р. № 391 «Про подальші заходи щодо здійснення державної регуляторної політики». – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 3. Кужель О. Економічні засади державної регуляторної політики у сфері господарювання: світовий досвід та вітчизняна практика // Економіст. – 2006. – № 7. – С. 50-57. 4. Указ Президента України від 01.06.05 № 901 «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики». – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 5. Лист Держкомпідприємництва від 12.03.08 № 2018 щодо вивчення реального стану справ та вироблення рекомендацій для місцевих органів виконавчої влади, спрямованих на усунення елементів репресивності в сфері розвитку та підтримки малого бізнесу – www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/. 6. Звіт про діяльність Комітету 2008 р. Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. – www.dkrp.gov.ua/control/uk/ 7. Коннік Д. Як влада приймає рішення, і як підприємці можуть на це впливати. – Програма “Регуляторна реформа в Україні”. – К., 2008. – 70 с. (С.4) 8. Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». – <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. 9. Літвінов О., Ляпін Д. Реалізація державної регуляторної політики органами виконавчої влади // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2008. – С. 153-170. 10. Звіт про діяльність Комітету 2008 р. Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва. – www.dkrp.gov.ua/control/uk/ 11. Дашкевич А.В., Іголін С.М. Державна регуляторна політики у сфері господарської діяльності в Україні. Перегляд регуляторних актів – Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва. – К., 2007. – 208 с. 12. Білоус Г.М., Кужель О.В., Приходько В.М. Мале підприємництво України: процес розвитку. – К.: Інститут конкурентного суспільства, 2007. – С. 117–136.