

## УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ УЗГОДЖЕННЯ ІНТЕРЕСІВ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА, ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА

Проблемам формування інституційних механізмів<sup>1</sup> узгодження інтересів малого та середнього підприємництва (МСП) та суспільства присвячено роботи багатьох учених, й України, й інших пострадянських країн. Усі вони стверджують, що всі ці країни поки ще не вирішили центральну задачу формування інституційної системи, що забезпечує ефективну взаємодію бізнесу, держави і структур громадянського суспільства. Це проявляється в комплексі проблем, що включають [2]:

- неефективність держави як суб'єкта розвитку, пов'язану, і з організацією державної влади та державної служби, і з фактичною відсутністю працюючих механізмів її діалогу про пріоритети розвитку з представниками підприємницької сфери (особливо МСП) та структурами громадянського суспільства;

- орієнтацію підприємницьких структур не на технологічні інновації, а на розподільну активність шляхом зрошування з владою;

- диференційоване ставлення представників органів влади до підприємців, засноване на персоналізованій взаємодії і видачі преференцій окремим представникам підприємницької сфери.

Усі ці проблеми призвели до появи високого рівня корупції, яка в Україні є серйозною перешкодою для ведення підприємницької діяльності та вкладення інвестицій з моменту здобуття незалежності. Сфери, де корупція особливо поширена, включають [3]: видача дозволів на ведення підприємницької діяльності, збір податків, митниця, державні закупівлі. Індекс сприйняття корупції в Україні, згідно з Трасперенсі Інтернешнл, залишається на рівні 2 балів протягом останніх років – у 2010 р. цей рівень був 2,4 за шкалою від 1 до 10, де 1 означає найбільш корумповану країну, а 10 – найбільш „чисту” (2,3 у 2003 р.; 2,2 у 2004 р.; 2,6 у 2005 р.; 2,8 у 2006 р.; 2,7 у 2007 р.; 2,5 у 2008 р.; 2,2 у 2009 р.). У цьому списку Україна займає 134 місце з 178 країн. Згідно з Глобальним барометром корупції Трасперенсі Інтернешнл у 2010 59% українців оцінювали дії уряду з боротьби з корупцією як неефективні, і тільки 16% оцінили їх як ефективні [3]. Така ситуація призводить до того, що МСП практично виключені з системи представництва інтересів на державному

рівні, а взаємодіють з органами державної влади на регіональному (у кращому випадку) та місцевому (переважно) рівні. Представники, що виражають інтереси малого та середнього підприємництва, не мають достатніх ресурсів, щоб безпосередньо самостійно організувати групи тиску, здатні впливати на процес прийняття політичних рішень безпосередньо. У той же час групи інтересів великого бізнесу активно використовують спеціально організовані групи тиску (зокрема депутати Верховної Ради, чиновники високого рівня тощо) для забезпечення власних інтересів.

Крім того, особливістю української дійсності є переважання повноважень центральної влади над повноваженнями регіональної та місцевої влади, найяскравішим прикладом чого є ситуація з затримками платежів місцевих та регіональних органів влади та бюджетних установ органами Державного казначейства України. Так, згідно з опитуванням, проведеним Аналітичним центром Асоціації міст України (АМУ) у 2012 р. серед 120 міст України [4], найбільш масові затримки і блокування платежів місцевих бюджетів почались з вересня 2012 р. Біля 80% опитаних органів місцевого самоврядування повідомили, що протягом 2012 р. Держказначейством блокувалося до 500 їхніх платіжних доручень та рахунків. При цьому більша частина таких платіжних доручень та рахунків стосуються так званих незахищених видатків місцевих бюджетів: житлово-комунального господарства, транспорту, утримання установ бюджетної сфери та соціальної інфраструктури, забезпечення дорожнього господарства та сфери благоустрою, капітальних видатків тощо. Тільки за даними міст, що надіслали відповідну інформацію, станом на 4 листопада 2012 р. були заблоковані майже 1 млрд грн коштів місцевих бюджетів.

Крім того, якщо у попередні роки блокування коштів відбувалося наприкінці року і тривало по 2 – 3 тижні (листопад – грудень 2009, 2010, 2011 років), то 2012 року кошти більшості органів місцевого самоврядування, заблоковані у вересні, станом на 28 грудня 2012 року ще залишалися заблокованими. Аналогічна ситуація продовжила і в 2013 р., про що свідчать мери таких великих міст, як Харків (200 млн грн),

<sup>1</sup> У статті використовується розуміння інституційного механізму як „...системи трансформації господарських взаємовідносин суб'єктів у напрямі їх ієрархічного упорядкування відповідно до вимог традиційно існуючого або легітимно встановленого суспільством інституту” [1, С. 83]

Львів (19 млн грн), Полтава (170 млн грн), Донецьк (55 млн грн), та ін. Дійшло до абсурду, коли окремі міста вимушені брати кредит (маючи власні, але заблоковані Держказначейством кошти) в приватних банках під процент, щоб забезпечити палим автомобілі швидкої допомоги та розрахуватися за угодами підряду (укладеними переважно з суб'єктами МСП) з виконавцями ремонту дитячих садочків, шкіл, шляхів, об'єктів благоустрою.

Таким чином, наявне протиріччя між інтересами місцевих громад, зокрема суб'єктів МСП, та державними контролюючими органами. Крім того, в Україні, незважаючи на складну економічну ситуацію та дефіцитність бюджетів усіх рівнів, наявне дублювання контролюючих функцій: правильність витрат бюджетних коштів контролюють 3 державні структури – Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України та Рахункова палата України, фінансування яких у 2012 р. склало 0,331% загальних витратів Загального фонду Держбюджету (табл. 1), що, наприклад, у 662 рази перевищує фінансування заходів з реалізації Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні, у 1,27 рази більше фінансування Міністерства економічного розвитку і торгівлі України і усього у 2,5 рази менше, ніж фінансування всієї Національної академії наук України.

Досвід країн ЄС свідчить про раціональність зосередження всіх контролюючих функцій у Рахунковій палаті. Наприклад, у Німеччині при складанні та виконанні бюджету здійснюється контроль уповноваженим по бюджету, представленим у кожному федеральному міністерстві, і контроль Рахунковою палатою, яка перевіряє звітність та виконання бюджету з точки зору економічного та цільового використання бюджетних коштів та дотримання правових норм. При цьому центральний банк даних з обробки, здійснення платежів та зберігання інформації знаходиться в Центрі компетенції „KKR”, структурному підрозділі Міністерства фінансів Німеччини (аналог Державної казначейської служби в Україні), до функціональних обов'язків якого входить технічне виконання бюджету [5].

Система державного фінансового контролю Великобританії представлена Офісом національного аудиту – вищим органом фінансового контролю, Центральною групою внутрішнього контролю – урядовою структурою (Міністерство фінансів), Службами внутрішнього контролю міністерств і відомств, Локальною комісією аудиту [5]. Офіс національного аудиту проводить аудит всіх рахунків Уряду та Національного фонду запозичень та затверджує заявки Казначейства на виділення коштів з цих фондів, після того, як ним буде визначено, що запитувані кредити є цільовими і не перевищують суми, підтверджені Парламентом. Генеральний аудитор і контролер володіє законним правом перевіряти і сертифікувати рахунки міністерств і агентств уряду, і доповідати про результати Парламенту.

Таким чином, у більшості країн ЄС та світу є центральний орган, до задач якого входить контроль витрати бюджетних коштів.

Наші дослідження довели, що, з урахуванням досвіду ЄС, необхідно було б зосередити контрольні функції в одній структурі – Рахунковій палаті України (з метою зменшення трансакційних витрат держави), а також вирішити проблеми казначейського обслуговування, наприклад, шляхом:

- використання коштів казначейського рахунку, на якому обліковуються доходи та видатки місцевих бюджетів, для покриття дефіциту фінансових ресурсів Державного бюджету України тільки на договірній основі між Міністерством фінансів України та відповідними органами місцевого самоврядування;
- заборони використання коштів казначейського рахунку, на якому обліковуються доходи та видатки місцевих бюджетів і бюджетних установ, для покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України;

- надання права та створення можливостей обслуговування органів місцевого самоврядування і бюджетних установ у комерційних банківських установах по незахищеним статтям витрат;

- встановлення чітких термінів для виконання платіжних доручень місцевих бюджетів і бюджетних установ – в терміни не більше 1 операційного дня за захищеними статтями витратів та не більше 2 робочих днів за незахищеними статтями витратів;

- віднесення до переліку бюджетних правопорушень невиконання органами Державної казначейської служби термінів проведення платежів місцевих бюджетів і бюджетних установ;

- скорочення процедур та документів, які застосовуються в процесі виконання місцевих бюджетів за витратками та здійснення операцій з їх обліку.

З метою оптимізації контролю за витратою бюджетних коштів, необхідно розширення конституційних повноважень Рахункової палати України шляхом внесення змін до Конституції, статті 98 в частині повернення Рахунковій палаті функцій контролю за доходами державного бюджету таким чином, щоб контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до державного бюджету та їх використанням здійснювала Рахункова палата. На практиці це означає надання права Рахунковій палаті здійснювати повноцінний аудит державних коштів. Саме ця функція притаманна в діяльності переважної більшості рахункових палат країн Європи і СНД.

Для інституційного забезпечення узгодження інтересів суб'єктів МСП, територіальних громад та держави вважаємо необхідним:

- створення механізмів представлення інтересів СПД – фізичних і юридичних осіб на державному і місцевому рівнях, зокрема через механізм підприємницьких професійних асоціацій, забезпечення впливу суб'єктів підприємницької діяльності на прийняття

## Видатки Загального фонду Державного бюджету за розпорядниками

Розпорядники	Затверджено Верховною Радою України на 2012 рік з урахуванням змін (Закони ВР України від 12.04.2012 №4647-VI; від 08.06.2012 №4961-VI; 19.06.2012 №4968-VI; 21.06.2012 №4994-V; 22.06.2012 №5022-VI; 04.07.2012 №5183-VI, №5185-VI, №5186-VI, №5187-VI; 30.07.2012 №5191-VI; 06.09.2012 №5234-VI, №5235-VI; №5236-VI; 18.09.2012 №5253-VI, №5303-VI, №5304-VI, №5305-VI, №5306-VI, №5308-VI, №5309-VI; 16.10.2012 №5417-VI, №5418-VI, №5419-VI, №5420-VI, №5421-VI, №5424-VI, №5425-VI, №5426-VI; 06.11.2012 №5467-VI, №5470-VI; 04.12.2012 №5513-VI), грн	План на 2012 рік з урахуванням внесених змін, грн	Виконано за 2012 рік, грн	% фактичних видатків Загального фонду
<b>Державна податкова служба України</b>	<b>4 518 888900,00</b>	<b>4 638 153805,26</b>	<b>4 423 818296,05</b>	<b>1,118</b>
Керівництво та управління у сфері контролю за дотриманням та виконанням податкового законодавства	4 116 551200,00	4 116 551200,00	3 995 835903,08	1,01
<b>Державна казначейська служба України</b>	<b>851 577 000,00</b>	<b>851 577 000,00</b>	<b>812 335 141,32</b>	<b>0,205</b>
Керівництво та управління у сфері казначейського обслуговування	821 577 000,00	821 577 000,00	782 335 441,32	0,2
<b>Державна фінансова інспекція України</b>	<b>416 520 100,00</b>	<b>416 520 100,00</b>	<b>413 844 373,20</b>	<b>0,105</b>
Керівництво та управління у сфері контролю за витрачанням бюджетних коштів	416 520 100,00	416 520 100,00	413 844 373,20	0,105
<b>Рахункова палата</b>	<b>74 210 400,00</b>	<b>84 210 400,00</b>	<b>83 942 246,33</b>	<b>0,021</b>
Керівництво та управління у сфері контролю за виконанням державного бюджету	74 210 400,00	74 210 400,00	73 942 858,10	0,019
<b>Національна академія наук України</b>	<b>3 065 999100,00</b>	<b>3 375 062540,09</b>	<b>3 241 716101,27</b>	<b>0,819</b>
<b>Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва</b>	<b>13 522 600,00</b>	<b>13 537 766,35</b>	<b>9 835 738,15</b>	<b>0,0025</b>
Керівництво та управління у сфері регуляторної політики та розвитку підприємництва	9 958 800,00	9 973 966,35	7 842 238,15	0,002
Заходи по реалізації Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні	3 563 800,00	3 563 800,00	1 993 500,00	0,0005
<b>Міністерство економічного розвитку і торгівлі України</b>	<b>2 203 161800,00</b>	<b>2192 467 400,00</b>	<b>1 041 894674,44</b>	<b>0,26</b>
<b>Апарат Верховної Ради України</b>	<b>869 821 200,00</b>	<b>871 709 518,43</b>	<b>821 957 245,92</b>	<b>0,208</b>
Здійснення законотворчої діяльності Верховної Ради України	460 295 200,00	451 651 638,76	437 462 561,79	0,111

Продовження таблиці 1

Розпорядники	Затверджено Верховною Радою України на 2012 рік з урахуванням змін (Закони ВР України від 12.04.2012 №4647-VI; від 08.06.2012 №4961-VI; 19.06.2012 №4968-VI; 21.06.2012 №4994-V; 22.06.2012 №5022-VI; 04.07.2012 №5183-VI, №5185-VI, №5186-VI, №5187-VI; 30.07.2012 №5191-VI; 06.09.2012 №5234-VI, №5235-VI; №5236-VI; 18.09.2012 №5253-VI, №5303-VI, №5304-VI, №5305-VI, №5306-VI, №5308-VI, №5309-VI; 16.10.2012 №5417-VI, №5418-VI, №5419-VI, №5420-VI, №5421-VI, №5424-VI, №5425-VI, №5426-VI; 06.11.2012 №5467-VI, №5470-VI; 04.12.2012 №5513-VI), грн	План на 2012 рік з урахуванням внесених змін, грн	Виконано за 2012 рік, грн	% фактичних видатків Загального фонду
Обслуговування та організаційне, інформаційно-аналітичне, матеріально-технічне забезпечення діяльності Верховної Ради України	292 598 300,00	303 130 179,67	299 684 151,12	0,0757
Фінансова підтримка санаторно-курортного комплексу Управління справами Верховної Ради України	87 124 300,00	87 124 300,00	55 296 601,65	0,014
Висвітлення діяльності Верховної Ради України через засоби телебачення і радіомовлення та фінансова підтримка видання газети „Голос України” і журналу „Віче”	29 803 400,00	29 803 400,00	29 513 931,36	0,0075
<b>Господарсько-фінансовий департамент Секретаріату Кабінету Міністрів України</b>	<b>294 451 800,00</b>	<b>294 492 827,00</b>	<b>245 793 700,80</b>	<b>0,062</b>
<b>Секретаріат Кабінету Міністрів України</b>	<b>294 451 800,00</b>	<b>294 492 827,00</b>	<b>245 793 700,80</b>	<b>0,062</b>
Обслуговування та організаційне, інформаційно-аналітичне та матеріально-технічне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України	245 612 000,00	245 612 000,00	221 311 172,33	0,056
Фінансова підтримка газети „Урядовий кур’єр”	5 622 700,00	5 622 700,00	5 134 145,41	0,0013
Інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення оперативного реагування органів виконавчої влади	32 379 000,00	32 379 000,00	14 942 831,57	0,0038
Забезпечення діяльності Українського інституту національної пам’яті	4 968 100,00	4 968 100,00	4 053 237,84	0,001
Інші				<b>97,2</b>
Усього витрати держбюджету	<b>413 605 316 000,00</b>	<b>427 040 695 336,69</b>	<b>395 681 526 271,79</b>	<b>100</b>

законодавчих і нормативних актів (відкрите громадське обговорення тощо);

– проведення ревізії чинних нормативних актів, які регламентують господарську діяльність, зокрема спеціально перевіряти їх на можливість прийняття відповідальними особами довільних рішень;

– перегляд порядку проведення перевірок МСП, визначення повноважень наглядових і контрольних органів, з чітким визначенням прав господарюючих суб'єктів щодо оскарження процедури проведення та результатів перевірок;

– максимальне розділення функцій регулюючих і наглядових органів. Діяльність, контроль над якою здійснюється відповідними державними органами іншими засобами, не має підлягати ліцензуванню, що дозволить уникнути подвійного регулювання;

– з урахуванням закордонного досвіду, створення (на базі Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва) державного органу, який буде реалізувати політику і відповідати за розвиток сектора малого та середнього підприємництва (наприклад, Агентство МСП), та буде підзвітним Президенту, а також створення Банку МСП.

Функціями Агентства МСП мають бути такі: підвищення якості регуляторного середовища для МСП; оптимізація процедур реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців; формування ефективної системи комунікацій МСП та органів виконавчої влади, включаючи механізм оперативного реагування на звернення підприємців; підтримка доступу МСП на ринки закордонних країн та підтримка експорту; підвищення доступності інфраструктури; удосконалення податкового та митного адміністрування; удосконалення правового регулювання містобудівної діяльності та поліпшення підприємницького клімату в сфері будівництва; розширення доступу МСП до закупівель інфраструктурних монополій і компаній з державною участю; підвищення якості державних послуг у сфері державного кадастрового обліку нерухомого майна та державної реєстрації прав на нерухоме майно і угод з ним тощо.

Функціями Банку МСП мають бути: здійснення фінансової підтримки МСП: банківське кредитування та участь у капіталі, надання доступу до венчурного капіталу, лізинг, факторинг, мікрофінансування. При цьому надавати адресну підтримку пріоритетних галузей МСП: інновації, модернізація, енергоефективність, виробничий сектор, соціально-значущі проекти. При цьому необхідно запровадити (з урахуванням передового досвіду) новий стратегічний підхід до роботи з МСП: нішева стратегія, гарантійний механізм, сек'юритизація. Здійснення нефінансової підтримки МСП: освітні програми для партнерів і МСП; популяризація підприємництва; поліпшення ділового клімату, спільні з МСП законодавчі ініціативи; співпраця із закордонними інститутами розвитку, а також аналітичні дослідження ринку МСП.

Фундаментом такого узгодження інтересів могло б стати закріплення у Конституції правового принципу – для державного органу, установи, посадової особи все, що не передбачено законом, заборонено.

### Література

1. Лебедева Н. Н. Институциональный механизм экономики: сущность, структура, развитие / Н. Н. Лебедева. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2002. – 326 с.
2. Институциональные аспекты взаимодействия власти, общества и бизнеса на постсоветском пространстве (Постсоветский институционализм 2012) : коллективная монография. – Омск : Изд-во ОмГУ, 2012. – 302 с.
3. Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии: Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией: Отчет о втором раунде мониторинга Украины [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [www.oecd.org/corruption/acn](http://www.oecd.org/corruption/acn)
4. Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні : Галузевий моніторинг № 10. – К. : АМУ, 2013. – 36 с.
5. Електронний ресурс: <http://www.intosai.org>

### Шлафман Н. Л. Удосконалення інституційних механізмів узгодження інтересів малого підприємництва, держави та суспільства

У статті викладено дослідження наявних інституційних механізмів використання потенціалу МСП в Україні, а також запропоновано комплекс заходів, що можуть забезпечити ефективне його використання для сталого розвитку України.

*Ключові слова:* мале підприємництво, інституційні механізми, потенціал.

### Шлафман Н. Л. Совершенствование институциональных механизмов согласования интересов малого предпринимательства, государства и общества

В статье изложены исследования существующих институциональных механизмов использования потенциала МСП в Украине, а также предложен комплекс мер, которые могут обеспечить эффективность его использования для устойчивого развития Украины.

*Ключевые слова:* малое предпринимательство, институциональные механизмы, потенциал.

### Shlafman N. L. Institutional Mechanisms to Coordinate the Interests of Small Business, Government and Society

The paper presents the study of the existing institutional mechanisms for the use potential of SMEs in Ukraine, and also provides a set of measures that can ensure the effectiveness of its use for the sustainable development of Ukraine.

*Keywords:* small business, institutional arrangements, capacity.

Стаття надійшла до редакції 04.12.2013  
Прийнято до друку 12.03.2014