

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**МЕХАНІЗМИ ПОЛІПШЕННЯ
ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО КЛІМАТУ
В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ
ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Київ 2013

УДК 334:338.24.021.8(477)

М 55

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилення на видання обов'язкове*

Автори:

Бережний Я. В., к. держ. упр. (розділ 1-2, додатки) (керівник авторського колективу);

Кілієвич О. І., доцент (п. 1.2);

Ляпін Д. В., к. т. н., с. н. с., заслужений економіст України (п. 2.2, додаток 2);

Медведкова Н. С., к. е. н. (п. 1.4, додаток 1);

Шатило О. А., к. держ. упр. (п. 2.4, додаток 5)

За редакцією *к. е. н., с. н. с.,*

заслуженого економіста України Я. А. Жаліла

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

Механізми поліпшення підприємницького клімату в про-
М 55 цесі реалізації економічних реформ в Україні / Я. В. Бережний, О. І. Кілієвич, Д. В. Ляпін, Н. С. Медведкова [та ін.]. – К. : НІСД, 2013. – 80 с.

ISBN 978-966-554-215-5

Досліджено трансформаційні зміни в економіці України з погляду інституційних перетворень у національному господарстві після кризи. Розставлено науково-прикладні акценти на таких категоріях, як посткризова інформаційна асиметрія економіки, вади ринку й держави у розвитку бізнес-середовища, стан конкуренції національних товарних ринків. Розглянуто особливості посткризового податкового регулювання як основи запровадження економічних реформ у перші посткризові роки. Узагальнення перерахованих явищ та особливостей економічних реформ в Україні дало змогу встановити визначальні механізми поліпшення бізнес-клімату у процесі економічних реформ сьогодення.

ISBN 978-966-554-215-5

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2013

ЗМІСТ

Вступ	4
1. ТРАНСФОРМАЦІЙНІ ЗМІНИ в економіці України після кризи	4
1.1. Посткризова інформаційна асиметрія економіки України.....	4
1.2. Особливості вад ринку і держави у бізнес середовищі.....	10
1.3. Сучасний стан конкурентності національних товарних ринків	15
1.4. Особливості посткризового податкового регулювання	21
2. МЕХАНІЗМИ ПОЛІПШЕННЯ БІЗНЕС-КЛІМАТУ у ПРОЦЕСІ РЕФОРМ	27
2.1. Державні закупівлі у стимулюванні розвитку підприємництва.....	27
2.2. Ліцензування як механізм формування конкурентного середовища	34
2.3. Технічне регулювання: конкурентний бар'єр на ринках	42
2.4. Захист інтелектуальної промислової та майнової власності	55
Висновки	66
Додатки	68
Додаток 1	68
Додаток 2	70
Додаток 3	72
Додаток 4	74
Додаток 5	76

Вступ

Необхідність поєднання економічної та соціальної результативності й реформування економіки, а також максимально ефективного використання національного ресурсного потенціалу обумовлює першочерговість повноцінної реалізації державної політики розвитку підприємництва. Сприяння розвитку національного підприємництва є стрижнем економічних реформ. Поліпшення бізнес-клімату стимулюватиме економічне зростання, активізуватиме створення робочих місць, буде позитивним чинником залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій.

Сучасний розвиток підприємництва у країнах світу супроводжується наполегливим пошуком інструментів для розширення меж сприяння підприємницькому середовищу та діловій активності громадян. Це супроводжується намаганнями сформувати певний баланс між регуляторними практиками й господарською діяльністю економічних агентів на товарних ринках задля зростання привабливості ведення бізнесу в національній економіці. Проте зростання невизначеності в посткризовому економічному середовищі не лише ускладнює пошук такого балансу, а й провокує порушення попереднього, що загострює поглиблення існуючих вад ринкової чи управлінської системи у тій чи іншій країні. Основним джерелом невизначеності є зростання непоінформованості одних учасників ринку щодо інших. Виникають нові симптоми й тенденції поведінки підприємств щодо реакції на посткризові явища.

Економічна система України не стала винятком – у ній разом з іншими країнами світу відбувається пошук способів установаження нової економічної рівноваги та розвитку в посткризовому конкурентному просторі. Вироблення механізмів переформатування підприємницького середовища та їх застосування у процесі реалізації економічних реформ мають першочергове значення для посилення конкурентоспроможності української економіки, підвищення її стійкості, гнучкості та структурної модернізації згідно з вимогами часу.

1. Трансформаційні зміни в економіці України після кризи

1.1. Посткризова інформаційна асиметрія економіки України

Світова фінансово-економічна криза та її наслідки, розгортаючись у 2008–2011 рр., підтвердили низку висновків ґрунтовних економічних досліджень щодо зростання рівня інформаційної асиметрії чи неповноти

інформації на фінансових і фондових ринках, а також ринку праці, псевдодораціональної поведінки учасників таких ринків, складність прийняття адекватних рішень щодо цих змін державою у здійсненні економічної політики¹. Що менший рівень конкуренції у певному сегменті внутрішнього ринку, то більш негативні та глибокі наслідки проникнення асиметрії у його функціонування. Відсутність чи обмеженість конкретних ринків має серйозні наслідки для функціонування інших². Особливо гостро й непрогнозовано подібна ситуація спрацювала в українській економіці, що, попри високу відкритість для зовнішніх банківських капіталів, зберігала недорозвинений (несиметричний) внутрішній ринок із високим рівнем впливу олігопольних об'єднань і вертикально-інтегрованих підприємств у державному й комерційному секторах економіки.

На сьогодні фіксується широка управлінсько-економічна проблемна ситуація, що виникла внаслідок загострення інформаційної асиметрії на внутрішньому ринку України. Вона полягає в **дезорієнтованості управлінців унаслідок накладання інституційного «шоку» розпочатої адміністративної реформи, стрімкого скорочення окремих ніш внутрішнього ринку, низки вад антикризових заходів і зростання конкурентного тиску на зовнішніх ринках разом із появою нових кризових явищ у світовій економіці**, де виробники країн світу інтенсивно шукають ринки збуту задля компенсування звуження власних національних ринкових ніш. Ця ситуація об'єктивно обумовлена такими причинами.

Зростання посткризової дезорієнтованості органів влади. Сталий низький рівень конкурентності на внутрішньому ринку України³ не дає змоги уряду отримувати об'єктивну та швидку інформацію про стан певного товарного ринку. У макроекономічному розрізі перебіг фінансово-економічної кризи в Україні підтвердив, що негативні поведінкові реакції економічних агентів не обмежуються фінансовим сектором економіки та поширюються на виробничі галузі зі зростаючою швидкістю залежно від рівня зниження конкуренції на внутрішніх ринках⁴. Коли

¹ Ковальчук В. Моделі ринків з асиметричною інформацією у дослідженнях Нобелівських лауреатів / В. Ковальчук // Вісник ТНЕУ. – 2009. – № 3. – С. 123–132.

² Stiglitz J. E. Information and the change in the paradigm in economics. Nobel Prize Lecture, 2001. – December 8 / J. E. Stiglitz [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html

³ В Україні частка конкурентних товарних ринків становить 49,8 % (переважно ринки сільгосппродукції, торгівля й посередницькі послуги). Див. : *Звіт Антимонопольного комітету України за 2011 рік (14 березня 2012 р.)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=212425&cat_id=212422

⁴ Гриценко А. А. Формування інформаційно-поведінкової парадигми монетарної політики / А. А. Гриценко, Т. О. Кричевська // Економічна теорія. – 2007. – № 2. – С. 46–69.

в умовах швидкої зміни ситуації на ринках органи державної влади не отримують повноцінної інформації про дійсний стан речей в економіці, це різко обмежує їхню здатність до вироблення адекватних антикризових заходів. Фактично органи державної влади вирішують тактичні (оперативні) проблеми колишнього стану ринків, тоді як в економіці виникають нові проблеми, часто не пов'язані з попередніми.

Так, типові дії управлінців припускають, що об'єктивна інформація про вигоди й витрати на ринку існує і може бути використана зацікавленими сторонами без додаткових зусиль. Проте прямі розрахунки, що використовуються в поточних економічних ситуаціях економічними агентами (особливо інвесторами), не пов'язані з монетизованими витратами й вигодами. Учасники, активно задіяні в таких ситуаціях, можуть мати точні (об'єктивні) судження про витрати й вигоди альтернативних регуляторних правил, беручи до уваги різноманітність монетизованих і немонетизованих вигід. Це відбувається, тому що швидкість реакції органів державної влади обмежена управлінським ланцюгом та офіційними статистичними даними. Таким чином, управлінці, на відміну від безпосередніх учасників ринків постійно відстають від ситуації на ринках. У кризовий період це відчувається особливо гостро на неконкурентних ринках, оскільки там найповнішою інформацією володіє не орган державної влади, а економічний агент – лідер певного ринку чи монополіст, що об'єктивно має найліпші можливості представити свої інтереси перед уповноваженим регуляторним органом. Тому саме монополіст швидше зможе отримати такі антикризові регуляторні правила (або виняток із них), які нададуть йому найбільших переваг⁵, проте загальний стан ринку може погіршитися. У цьому випадку інвестори, як і інші учасники ринку, це усвідомлюють, і тому, незважаючи на анонсовані державою монетизовані вигоди, намагатимуться вийти з монопольного ринку раніше, ніж держава спробує ввести будь-які антикризові заходи. Це прямо спостерігається в Україні, зокрема в автомобілебудуванні, комерційних і пасажирських перевезеннях, в імпортній та експортній діяльності за певними товарними групами тощо.

Закріплення галузевості (та нішовості) в економіці. Вади посткризових реформ (наприклад, часта зміна податкового, митного законодавства, регуляторних норм і обмежень тощо) разом з консолідацією вертикалі органів державної влади поступово обмежують можливості маневрування економічних агентів на ринку та переходу з однієї ринкової ніші до іншої. Так, кожний економічний агент має власні межі раціональної поведінки,

⁵ Ostrom E. Governing the commons. The Evolution of institutions for collective action / E. Ostrom. – NY : Cambridge University Press, 1990. – 181 p.

що стимулює його економічну діяльність⁶. Проте розгортання інституційної кризи в Україні⁷ за наслідками світової економічної кризи спричинило прагнення економічних агентів до закріплення *status quo* на внутрішньому ринку, відбулося своєрідне «замикання» окремих ніш і сфер господарської діяльності від потенційної появи конкурентів (входу нових гравців на певний ринок)⁸. Підприємства, які тим чи іншим чином набули місця лідерів на окремих ринках, прагнуть до збереження власної переваги на них і зазвичай самоусуваються від діяльності в суміжних сферах.

Виникнення цього наслідку інформаційної асиметрії після кризи є неминучим, проте масштаб впливу залежав від структуризації ринків, якщо ринки неструктуровані (як в Україні), небажані для економіки реакції учасників ринку зростають понад очікування управлінців у кілька разів⁹. Водночас глибина проникнення цього явища в економіці країни прямо пов'язана з рівнем визначеності (належності) будь-якої власності на внутрішньому ринку, особливо корпоративної¹⁰. Отже, через відсутність повноцінного державного контролю у сфері корпоративної власності сучасне загострення інформаційної асиметрії в Україні стає основною причиною неефективності національного ринку. Відповідно розвиток цієї сфери відносин потребує концентрації зусиль державних структур для формування передумов запобігання можливостям антиконкурентної поведінки учасників на будь-якому сегменті внутрішнього ринку країни, подолання інформаційної асиметрії між економічними агентами-лідерами й іншими учасниками ринку¹¹. Спроби встановити нагляд за рівнем дотримання корпоративних прав власності для учасників національного ринку пов'язані з типовими проблемами зростання конкуренції.

⁶ Канеман Д. Рациональный выбор, ценности и фреймы / Д. Канеман, А. Тверски // Психологический журнал. – 2003. – Т. 24. – № 4. – С. 31–42.

⁷ Післякризовий розвиток економіки України: засади стратегії модернізації / Я. А. Жаліло, Д. С. Покришка, Я. В. Белінська, Я. В. Бережний [та ін.]. – К.: НІСД, 2011. – С. 72.

⁸ *Zvit* Антимонопольного комітету України за 2011 рік (14 березня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=212425&cat_id=212422

⁹ *Stiglitz J. E.* Information and the change in the paradigm in economics. Nobel Prize Lecture, 2001. – December 8 / J. E. Stiglitz [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html

¹⁰ *Nekounam J.* Study of Relationship between Institutional Ownership and Information Asymmetry / J. Nekounam, A. Gerami, A. Talari // International Research Journal of Finance and Economics. – 2012. – Issue 87. – P. 19–24.

¹¹ *Внутрішній ринок України: теорія та стратегія посткризового розвитку*: наук.-метод. розробка / В. Г. Бодров, Н. І. Балдич, В. О. Гусев [та ін.]; за заг. ред. В. Г. Бодрова. – К.: НАДУ, 2011. – С. 71–72.

Соціалізація попиту на внутрішньому ринку. У посткризовий період купівельна спроможність громадян знижується. Зворотним атрибутом цього є зростання роздрібної торгівлі на противагу оптовій, коли використання підприємцями різноманітних знижок і здешевлення товарів для їх швидкого розпродажу супроводжується зрушенням оптових замовлень на нові групи товарів. Зниження попиту загострює проблеми конкурування економічних агентів на внутрішньому ринку, що зростає до масштабів соціально значущих товарів. Таким чином, серед економічних агентів зростає зацікавленість нішами соціальних і суспільних товарів, робіт і послуг, оскільки це сприяє розширенню чи підтриманню масштабу виробництва¹². Зокрема, така ситуація спостерігається через скорочення ніш товарів і послуг некритичного споживання (туризм, розваги, громадське харчування тощо). Часто ця поведінка не завжди відповідає потенційним очікуванням управлінців і залежить від ступеня усвідомлення власних соціальних та економічних цінностей підприємцем (власниками підприємства) в умовах необхідного балансу вигід і витрат. Крім того, особливе значення мають рівень сприйняття державних соціально-економічних ініціатив і ринкова поведінка безпосередніх споживачів продуктів на ринках, що подекуди залежить більше від психологічного стану людини (покупця), аніж від його дійсних бажань щодо отримання певної вигоди¹³. Так, для громадян це недовіра до банківських установ (відмова від споживчого кредитування, упередження щодо банківської форми заощадження й подібне), сумнівне надання переваги імпортованим продуктам тощо. Тому ступінь ринкового саморегулювання та, відповідно, державного втручання в економіку в різних країнах неоднаковий, а економіка функціонує на основі поєднання механізмів ринкового саморегулювання й державного регулювання, за яких виникає необхідність уникнення і адміністративних, і ринкових вад.

Руйнування попередньої стійкості управлінських проблем у посткризовий період. Виникнення кардинально нових управлінських проблем (неспроможностей) чи загострення попередніх відбувається лише під час спроби внесення значних змін в існуючу систему чи її повному перегляді (наприклад, зміна форми правління, адміністративної реформи

¹² Дудкін О. В. Формування комплексу ринкових сигналів соціально-відповідального підприємства / О. В. Дудкін, В. О. Щербаченко // Механізми регулювання економіки. – 2010. – № 3. – Т. 2. – С. 165–175.

¹³ *Kahneman D.* Maps of bounded rationality: a perspective on intuitive judgment and choice. Nobel Prize Lecture, 2002. – December 8 / D. Kahneman [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2002/kahnemann-lecture.pdf

тощо). При цьому виникнення кризи в економічній системі країни супроводжується загостренням ринкових та управлінських проблем одночасно¹⁴. Проте управлінські проблеми, на відміну від ринкових, не накопичуються самі по собі, їх кількість і якість (вплив) залишаються сталими¹⁵. Ринкові ж проблеми зростають із розгортанням кризових явищ. Це означає, що здійснення управлінських реформ (зокрема адміністративної) щодо існуючих проблем у державному управлінні в роки кризи пов'язане з ризиком появи нових проблем разом зі зростанням негативного впливу існуючих. Отже, прорахунки в реалізації адміністративних перетворень під час кризи значно ускладнюють економічну кризу.

Вади ринку симетрично пов'язані з вадами держави, що обумовлюється асиметричною інформацією між учасниками ринку. Вона є складником кожної з таких вад. Тому загострення асиметричності (спотворення) інформації провокує спрацювання певної окремої вади, що виявляється у кризових явищах в економіці будь-якої країни, особливо у перехідних економіках. Кризові ситуації на ринку провокують посткризову інформаційну асиметрію, що створює ризики й загрози для нової кризи чи повторення попередньої. Тобто попередження наслідків неспроможностей держави завдяки активізації адміністративної реформи й запровадженню інструментів програмно-цільового планування¹⁶ є хоча і бажаною, проте недостатньою умовою в українських реаліях, оскільки може посилити вплив одних вад через послаблення інших¹⁷. Тому майже неможливо визначити єдині універсальні пропорції регуляторного впливу на економічне середовище без установаження особливостей ринку певної країни, у т.ч. його інституційного (ціннісно-поведінкового) характеру механізмів ринкового саморегулювання. Такий механізм у ринкових економіках функціонує на засадах взаємодії ринкової ціни, співвідношення попиту і пропозиції, а також конкуренції. Це визначає вимогу до урядів щодо дієвого забезпечення головного чинника саморегуляції – конкуренції.

¹⁴ *Stiglitz J. E.* The private uses of public interests: incentives and institutions / Joseph E. Stiglitz // *Journal of economic perspectives*. – 1998. – Vol. 12. – No 2. – P. 3–22.

¹⁵ *Бережний Я. В.* Посткризова неспроможність ринку як передумова державного управління економікою / Я. В. Бережний // *Організованість як ефективність державного управління* : зб. наук. праць ДонДУУ. – Т. XI, Вип. 168, Ч. 1. – Донецьк : ДонДУУ, 2010. – С. 62–73.

¹⁶ *Модернізація України – наш стратегічний вибір* : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2011. – С. 120–122.

¹⁷ *Ляпін Д. В.* Аналіз виконання окремих положень політики дерегуляції щодо спрощення підприємницької діяльності / Д. В. Ляпін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/547/>; *Ляпін Д. В.* Щодо шляхів вдосконалення реалізації регуляторної політики в Україні / Д. В. Ляпін [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/517/>

Отже, поєднання усіх перерахованих залежностей щодо розгортання інформаційної асиметрії вказує сферу застосування засобів регулювання у формуванні конкурентного середовища для усунення її проявів у економічній системі (структурованість ринків, належність власності (гарантований захист), баланс раціональної поведінки економічних агентів і покупців із соціальними ініціативами уряду, урахування вад ринку й держави конкретного ринкового середовища); тобто у випадках, коли застосування активного державного втручання в економіку у посткризових умовах є обґрунтованим, проте залишає широкий спектр вибору його інструментів, залежно від особливостей взаємодії між економічними агентами та споживачами на основі їх інформаційно-поведінкових реакцій і психологічної готовності до глибинних змін.

1.2. Особливості вад ринку та держави у бізнес-середовищі

Розвиток будь-якої соціально-економічної системи, особливо у періоди швидких інституціональних змін, потребує від держави складного компромісного вибору між саморегульованим ринковим механізмом і державним втручанням у суспільні процеси у будь-яких сферах державної політики, зокрема і при формуванні відносин між владою та бізнесом.

Присутність держави на ринках як одного з економічних агентів зі специфічними регуляторними функціями ґрунтується на кількох дещо суперечливих постулатах, що мають корені в неокласичних та інституціональних економічних теоріях. У рамках неокласичної теорії сформована концепція неспроможності ринку, що означає неспроможність саморегульованого ринкового механізму у певних ситуаціях функціонувати ефективно¹⁸. Традиційно виділяється п'ять таких ситуацій:

- майже всі ринки є недосконало конкурентними (а деякі з них з різних причин є монополізованими), що означає наявність в окремих учасників ринку здатності впливати на ціни й порушувати тим самим баланс інтересів;
- ринки перебувають під впливом природних монополій, де конкуренція неефективна з технологічних причин, адже збільшення кількості

¹⁸ Ефективність окремого ринку означає забезпечення кожному з учасників (виробникам і споживачам) можливості приймати ефективні для себе рішення (які максимізують його чисту вигоду за інших рівних умов), при цьому рішення всіх учасників збалансовані щодо цін та обсягів, що виключає дефіцити і нереалізовані залишки продукції; це можливо лише в умовах досконалої конкуренції та повної поінформованості. Якщо кожен окремий ринок функціонуватиме ефективно, тоді й уся економічна система буде ефективною, що забезпечить ефективне використання ресурсів, отже, найліпші серед усіх можливих будуть показники економічного розвитку (у валових показниках). У такій ідеальній ситуації жодних проблем для розвитку підприємництва з боку держави не існувало б.

виробників призводить до зростання собівартості продукції та швидкого виснаження природних ресурсів;

- багато ринків породжують позитивні та/або негативні зовнішні ефекти (екстерналії) у вигляді невідшкодованих вигід чи витрат для третіх сторін, які не є безпосередніми учасниками ринку; у випадку негативних екстерналій (наприклад, шкідливі викиди) це означає надмірні обсяги виробництва за заниженими цінами порівняно з ефективним ринком без зовнішніх ефектів, що рано чи пізно призводить до екологічних і соціальних катаклізмів;

- існує значна група т.зв. суспільних благ – товарів і послуг, власну потребу в яких окремий індивід не може задовольнити самостійно через колективне (спільне) споживання (національна безпека, вуличне освітлення тощо); у випадках суспільних благ традиційний індивідуалістичний ринок узагалі не здатний сформувати ціни, адже потрібне попереднє колективне рішення щодо обсягів виробництва та способів фінансування цього виробництва;

- на всіх ринках існує асиметрія інформації – нерівний доступ до інформації про суттєві характеристики благ у виробників (продавців) і споживачів (покупців): друга сторона є гірше поінформованою, причому на ринках продукції кінцевого споживання це домогосподарства, а на ресурсних ринках – фірми; через асиметрію інформації окремі учасники приймають неефективні рішення, а якщо взяти до уваги загальні чинники ризиків і невизначеностей, що зачіпають усіх учасників, то проблема стосується всіх економічних агентів.

У межах нормативних підходів, що ґрунтуються на інституціональній і неінституціональній теоріях та визначають інші, крім економічних, функції держави, формулюється ще три групи ситуацій неспроможності ринку:

- соціальні чинники – ринок не здатний забезпечити справедливий розподіл благ і доходів у суспільстві, хоча розуміння справедливості не є універсальним для всіх країн і змінюється з плином часу;

- «моральні» чинники – умовна назва ситуацій, що ґрунтуються на інституціональному аналізі формальних і неформальних норм у визначеності бажаності або небажаності (аж до повної заборони) споживання окремих благ з погляду на суспільні інтереси, на відміну від індивідуального ставлення споживачів до таких благ;

- політичні чинники – досить суперечлива група, що об'єднує потребу в інституційному облаштуванні ринків правилами гри (які можуть закріплюватися «джентльменськими угодами» або законодавчими нормами, що визначаються в рамках політичного процесу) та наявність різних цілей державної політики, що включаються до порядку денного чинної влади також у рамках політичного процесу. Ще одним виявом політичної не-

спроможності є нездатність саморегульованого ринку забезпечити інтереси різних політичних груп, проте ця проблема виглядає неоднозначно з огляду на ефективність і справедливість: адже може йтися і про політичні інтереси меншин (наприклад, національних), і про «політичні апетити» олігархічних груп, які в недемократичних країнах здатні «облаштувати» ринки правилами гри під себе.

Усі економічні та неекономічні ситуації неспроможності ринків мають не лише національний, але й місцевий (на рівні окремих громад) і глобальний (на рівні окремих регіонів чи світу загалом) виміри.

Концепція неспроможності ринку є ідеологічним обґрунтуванням державного втручання в діяльність бізнесу, хоча сукупно перераховані економічні та неекономічні чинники породжують застосування суперечливих інструментів державної політики щодо впливу на інтереси підприємців, адже намагання подолати одні проблеми ринків начебто в інтересах підприємців (наприклад, у сфері асиметрії інформації) зазвичай породжує інші проблеми (обмеження конкуренції). Також виникають конфлікти між різними цілями державної політики, наприклад при виборі інструментів економічного й соціального регулювання: захист інтересів, здоров'я споживачів, установлення стандартів якості може суперечити заходам економічного регулювання щодо зняття вхідних бар'єрів на ринках, спрямованих на стимулювання конкуренції.

Загальною проблемою є те, що симптоми ринкових неспроможностей накладаються один на одного, мають різні сфери поширення в географічному, секторальному й соціальному сенсах; реалізація інтервенційних заходів державної політики породжує зазвичай непропорційні впливи на різні території, різні соціальні групи й групи бізнес-інтересів, причому коротко-, середньо- й довгострокові наслідки втручання також можуть кардинально відрізнятися. Це особливо яскраво ілюструють приклади протекціоністських заходів щодо захисту інтересів одних бізнес-груп за рахунок інтересів інших (теж національних виробників) та споживачів або штучне стримування цін, що спонукається політичними цілями чи стимулюється лобістами.

Аналіз світової практики здійснення державної політики, що зачіпає інтереси підприємництва, сприяв розвитку в рамках теорії суспільного вибору (вона суміщає інструментарій аналізу економічних і політичних наук) концепції неспроможності влади: це нездатність органів влади ефективно й результативно вирішувати суспільні проблеми, що породжуються ситуаціями неспроможності ринку. Один із центральних постулатів теорії суспільного вибору – поширення мотиву раціональної поведінки (як намагання максимізувати власну вигоду в будь-якій ситуації) на індивідів, що працюють у владі. Традиційно виділяється чотири основні причини

систематичної неспроможності державної влади досягти декларованих цілей державного втручання:

- недостатня поінформованість (асиметрична інформація) – уряд ніколи не має вчасно всієї інформації, необхідної для прийняття найліпших (оптимальних чи, скоріше, компромісних) рішень; усю бажану інформацію за обмежений час неможливо отримати навіть технічно, до того ж існують групи інтересів, не зацікавлені у постачанні повної та достовірної інформації;

- обмежений контроль над реакцією приватного сектору, нездатність державних структур повністю передбачити віддалені наслідки ухвалених рішень (хоча аналіз рішень за методом витрат-вигод може зменшити кількість помилкових рішень);

- обмеженість можливостей суспільства щодо контролю над владними структурами; завжди існує загроза у надмірному зростанні державного апарату, всього суспільного сектору, отже, зростання видатків на його утримання і втрат в ефективності;

- недосконалість політичних процесів, зокрема при підготовці політичних рішень, адже безпосередньо розробленням і ухваленням займається досить обмежене коло осіб; рентоорієнтована поведінка політиків і підприєємців, лобіювання політичних рішень з боку груп особливих інтересів, практика взаємної підтримки політиками один одного (хоча ці недосконалості є природними наслідками функціонування політичних інститутів у демократичному суспільстві).

Для країн, у яких відбуваються швидкі інституціональні зміни, актуальною є концепція потенціалу держави¹⁹. Останній характеризує здатність влади вирішувати суспільні проблеми різної складності: що складніші проблеми здатна вирішувати влада, то вищий потенціал держави. Під час аналізу потенціалу держави слід класифікувати функції держави за рівнем їх складності для виконання:

- мінімальні функції, які будь-яка влада повинна безумовно виконувати (в іншому разі говорять про «крах держави», про держави, що не відбулися (наприклад, коли уряд не здатний контролювати законність і безпеку на території країни або захищати права власності);

- функції середньої складності;

- функції активного державного втручання (зокрема, регулювання фінансових ринків).

Очевидним є те, що потенціал молодих держав з невисоким фаховим рівнем державних службовців є нижчим, ніж у держав із тривали-

¹⁹ Концепція розвинена у Звіті Світового банку за 1997 рік «Про роль держави у світі, що змінюється».

ми традиціями інститутів державної служби та громадянського суспільства.

На початку XXI ст. Ф. Фукуяма у своїй книзі про розбудову сучасних держав²⁰ певною мірою узагальнив підходи до визначення масштабів державного втручання у соціально-економічні процеси, що визначає умови підприємницької діяльності. Він виділив два виміри державності: охоплення функцій – сфери, питання, які держава бере на себе або під свій контроль, і сила – наполегливість, успішність, з якою ці функції виконуються; влада в кожній країні бере на себе певні функції та виконує їх із різним ступенем успішності.

Якщо розглянути загальні тренди еволюції систем державного управління у ставленні до бізнесу, помітимо, що розвиток концепцій неспроможності ринків спонукав формування у II половині XX ст. нового менеджменту в суспільному секторі (*New public management*), що означало перенесення інструментарію ефективного керування приватним сектором у сферу діяльності владних інститутів, запровадження кількісного оцінювання ефективності й результативності діяльності бюрократичних структур. Розвиток концепції неспроможності влади сприяв формуванню у наприкінці XX ст. традицій належного врядування (*good governance*), що передбачає посилення підзвітності влади перед суспільством – населенням і бізнесом, підвищення відповідальності представників влади за власні рішення, що мають неоднозначні наслідки для суспільства.

Світова фінансово-економічна криза 2008–2010 рр., що, здається, плавно переходить у фазу кризи в системах державних фінансів, активізувала дискусію щодо взаємовідносин між владою й бізнесом, між державою та ринком, між неспроможностями ринку і влади: за одними оцінками, кризу було спричинено недостатнім державним втручанням, зокрема на фінансових ринках (недооцінка загроз асиметрії інформації); за іншими оцінками, криза виникла внаслідок невмілого втручання і має скоріше політичні, а не економічні корені.

Вирішення цієї складної управлінської дилеми і встановлення першості в розв'язанні посткризових проблемних питань для розвитку підприємництва, створення сприятливого бізнес-клімату в українських умовах вимагає аналізу сучасного стану конкурентності національних товарних ринків та особливостей антикризового регулювання в Україні, що останніми роками було зосереджено в реформуванні податкового законодавства.

²⁰ *Fukuyama, F. State building: Governance and World Order in the Twenty-First Century / F. Fukuyama. – London : Profile Books, 2004.*

1.3. Сучасний стан конкурентності національних товарних ринків

Національні товарні ринки визначають економічний потенціал розвитку країни. Їх інтенсивність прямо впливає на рівень продуктивності (ефективності) економічної системи й залежить від конкуренції між групами ринкових товарів²¹. У США та ЄС 85–95 % товарних ринків мають високий рівень конкуренції, тоді як в Україні частка конкурентних товарних ринків становить 49,8 %²². За міжнародним рейтингом конкурентоспроможності на світовому ринку, Україна за рівнем ефективності товарних ринків²³ займає 129-ту позицію серед 142 країн світу й за рівнем економічної свободи²⁴ 43-тє місце з-поміж 43 країн Європи (включаючи Білорусь) і 163-тє місце з-поміж 179 країн світу. Крім того, національна економіка значно поступається за рівнем купівельної спроможності економікам країн Східної Європи. Тобто вітчизняна економічна система зберігає не лише значні відмінності в регулюванні товарних ринків, а й неефективність такого регулювання.

Таким чином, проведення реформ в Україні визначається двома основними компонентами: станом товарних ринків та особливостями регулювання підприємницького середовища, що наповнює ринки (механізми регулювання). Стан і вади товарних ринків та механізми регулювання, як зазначалося, тісно пов'язані рівнем інформаційної асиметрії. Вона визначається низкою характерних тенденцій на внутрішньому ринку України:

- посилення олігополії на внутрішньому ринку. Протягом тривалого часу (2001–2010 рр.) спостерігалось поступове зменшення частки конкурентних товарних ринків у економіці України – з 53,6 % у 2001 р. до 48,3 % у 2010 р. У 2011 р. частка конкурентних ринків зросла на 1,5 в.п., що відбулося за рахунок зниження впливу монополій (частка скоротилася на 1,3 в.п.) і домінування окремих підприємств (на 3,1 в.п.) за одночасного зростання частки ринків із жорсткою олігополією (на 2,9 в.п.). Зокрема, рівень монополізації зменшився у 29 і зріс у 14 галузях економіки. Проте лише товарний ринок торгівлі й посередницьких послуг (82,0 % продукції

²¹ Brown D. The productivity effects of privatization: Longitudinal estimates from Hungary, Romania, Russia and Ukraine / D. Brown, J. Earle, A. Telegdy // Journal of Political Economy. – 2007. – Vol. 114. – P. 61–99.

²² *Зем* Антимонопольного комітету України за 2011 рік (14 березня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=212425&cat_id=212422

²³ *The Global Competitiveness Report 2011–2012*. – Geneva : World Economic Forum, 2011. – P. 27.

²⁴ *Index of Economic Freedom, 2012* / The Heritage Foundation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.heritage.org/index/visualize?countries=ukraine%7cpoland&src=ranking>

реалізовано за наявності кількох продавців) та агропромислового комплексу (68,1 %) зберігають відносно конкурентне середовище. Тому в дійсності посткризове переформатування підприємницького середовища не вплинуло на реальну конкуренцію на внутрішньому ринку, її, як і раніше, відчувають у своїй діяльності лише 25–30 % підприємств²⁵.

Такий псевдоконкурентний стан пояснюється тим, що у посткризовий період визначальну вагу для виживання підприємств отримує цінова кон'юнктура. Це підштовхує монополії та домінуючі підприємства (частка ринку яких 35 % і вище) варіювати ціни на власну продукцію задля розширення чи підтримання попереднього рівня збуту²⁶. Вони проникають на нові ринкові ніші та одночасно вивільняють певні ніші на «своїх» ринках, що дає змогу подібним до них (за масштабами) підприємствам розширювати власні можливості. Тобто монополійні й домінуючі ринки переходять у ринки жорсткої олігополії зі «старими» обличчями. Крім того, посткризове звуження ринків природно вивільняє чимало ринкових ніш від малих і середніх підприємств, що для одних ринків може мати наслідком зростання конкуренції, для інших розширює поле діяльності для олігопольних підприємств. Проте і за першої, і за другої умови ринки поступово монополізуються. В економіці відбувається поширення ефекту олігопольної поведінки, коли на конкурентному ринку через поширення функціонування суміжних олігопольних чи монопольних ринків формується набір орієнтирів успішності ведення господарської діяльності на основі відтворення правил олігопольного ринку в новій сфері, консервується відставання економіки та знижується темп її розвитку²⁷, зокрема підвищується рівень цін на всіх ринках, що прямо знижує купівельну спроможність громадян. Наприклад, в Україні це виявляється у авіап перевезеннях, ринках світлих нафтопродуктів, маршрутному міському й міжміському сполученні чи на різних локальних ринках тощо;

• *підтримка олігопольної поведінки органами державної влади*. В Україні, за даними Антимонопольного комітету України, 7,2 % усіх ринків

²⁵ За даними вибіркового дослідження Антимонопольного комітету України серед підприємств. Див.: *Талах В.* Актуальні питання конкурентної політики. Презентація Загальнодержавної програми розвитку конкуренції в Україні на 2013–2023 роки і план дій на її виконання. Антимонопольний комітет України, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=214830&cat_id=214829

²⁶ *Обзоры* мировой экономики и финансов. Перспективы развития мировой экономики. (Противоречие двух темпов подъема. Безработица, биржевые товары и потоки капитала). – Вашингтон: Международный валютный Фонд, 2011. – С. 5–7.

²⁷ *Stiglitz J. E.* Information and the change in the paradigm in economics. Nobel Prize Lecture, 2001. – December 8 / J. E. Stiglitz [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2001/stiglitz-lecture.html

становлять ринки з чистою монополією, 27,6 % – з ознаками домінування одного підприємства (частка ринку якого 35 % і вище), і 15,4 % – жорсткої олігополії. Ця ситуація супроводжується значним зловживанням на ринках підприємств із домінуючим становищем – на них припадає 43 % від загальної кількості зафіксованих випадків порушень антимонопольного законодавства, 22 % подібних випадків фіксується в діях органів державної влади. У посткризовий період рівень антиконкурентних зловживань в економіці серед підприємств зріс у 3,2 раза, серед органів державної влади – у 2,5 раза²⁸. Для органів державної влади й місцевого самоврядування такі порушення мали характер схилення економічних агентів до неконкурентної поведінки, створення умов для неї чи її легітимації (56 % випадків порушення антимонопольного законодавства) та закріплення спотвореної конкуренції (21 %). Водночас 87 % усіх випадків недобросовісної конкуренції вибудовується на поширенні недостовірної інформації про конкурентні товари на певному ринку. Через це один учасник угоди може зловживати непоінформованістю іншого. Відбувається зростання випадків усіх економічних агентів з укладання комерційних угод між собою, зростає роль державного управління як системи гарантування й регулювання взаємних домовленостей на ринках²⁹. Іншими словами, збереження непоінформованості учасників ринку (зловживання доступом до належної інформації), з одного боку, підтримується провідними економічними агентами, з другого – органами державної влади. Перші досягають утримання цін на вироблені товари і, відповідно, надприбутків, другі зберігають неформальний прямий контроль за певним сегментом ринку задля отримання «тіньової» ренти;

• *некерованість державних матеріальних активів України в ринково-му середовищі*. Структура державної власності неоднорідна. Протягом усього часу реформ державного сектору економіки 45 % державних підприємств приватизовано (зазвичай із використанням позаконкурсних процедур – 70 % від приватизованих державних підприємств) способом значного подрібнення цілісних майнових комплексів (84,6 %) ³⁰. Ті самі підприємства чи окремі структурні одиниці, що залишилися в державній власності, мають розпоршене управління. 3-поміж держав-

²⁸ *Звіт* Антимонопольного комітету України за 2011 рік (14 березня 2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.amc.gov.ua/amc/control/uk/publish/article?art_id=212425&cat_id=212422

²⁹ *Stiglitz J. E. Equilibrium in Product Markets with Imperfect Information / J. E. Stiglitz // The American Economic Review. – 1979. – Vol. 69. – No 2. – P. 339–345.*

³⁰ Передусім така приватизація торкнулася Донецької, Львівської, Дніпропетровської, Харківської областей і м. Києва. Див. : *Інформація* щодо реформування відносин власності в Україні за 2011 рік / ФДМУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports_spfu.php?year=2012

них підприємств лише 75,3 % зберігають формальну господарську керіваність 140 органами виконавчої влади³¹. Постійно надають фінансову і статистичну звітність до уповноважених органів 0,1 % підприємств, майнову – 41 %³². У цих умовах пряме керування будь-яким органом державної влади підпорядкованими йому підприємствами закономірно позбавлене економічного ефекту, оскільки провокує постійну зміну «правил гри» в ринковому середовищі внаслідок природних вад розпошеності управлінської уваги та неповноти інформації про об'єкт і середовище управління.

На сьогодні в державній власності перебувають 11,4 % від усіх підприємств у країні, проте має сталий господарський контроль з боку уповноважених органів державної влади через корпоративне управління лише 1,3 % з них (або 0,1 % від усіх підприємств у країні), причому чверть із них перебуває у стані призупиненої діяльності (банкрутства, ліквідації, санації тощо). Централізовано корпоративне управління поширюється переважно на збиткові підприємства, що акумулюють 15,1 % від основних виробничих фондів державних підприємств. Інші ж, у т.ч. стратегічні, закріплені за окремими галузевими відомствами, що спричиняє поступову втрату державних активів через емісію акцій чи створення міністерствами нових підприємств на основі подрібнення цілісних майнових комплексів. Таким чином постійно знижується частка держави у материнських державних підприємствах. Підконтрольними залишаються 86 % стратегічних підприємств³³.

Унаслідок такої ситуації існує постійний конфлікт інтересів між державними регуляторами, розпорядниками державного майна, фірмами-конкурентами державних підприємств, а також приватними економічними агентами, зацікавленими в набутті ліквідної державної власності.

³¹ *Інформація* про юридичних осіб, які за результатами інвентаризації «не визнані» органами управління та по яких упорядковано облік (за результатами Ревізійної комісії) станом на 1 березня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/ukr/reports/diagr_28032012.pdf

³² *Інформація* щодо проведення інвентаризації юридичних осіб державної форми власності та стан наповнення Єдиного реєстру об'єктів державної власності станом на 1.10.2011 р. / Фонд державного майна України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.spfu.gov.ua/ukr/reg_view.php

³³ Загалом 73 % корпоративованих підприємств перебуває у віданні Фонду державного майна України. З-поміж них лише дев'ять з 486 підприємств залишаються прибутковими і два (ВАТ «Турбоатом» і ВАТ «Одеський Припортовий завод») зберігають високу здатність до самоінвестування. Див. : *Звіт* про результати управління корпоративними правами держави в господарських товариствах, національних акціонерних та державних холдингових компаніях за 2011 рік // Структура корпоративних прав держави. – К. : Фонд державного майна України, 2012. – 14 с.

Це закономірно призводить до зниження ефективності економіки України та обмеження потенціалу розвитку ринкового середовища. Зокрема, у 2007 р. підприємства державного сектору, маючи 59 % усіх основних виробничих фондів у країні, виробляли лише до 35 % ВВП³⁴.

Крім того, відсутність повноцінного нагляду за державною власністю і повсюдним процесом її набуття у спосіб неконкурентних процедур нівелює механізми захисту майнових прав власності нових набувачів. Це, з одного боку, провокує таких набувачів максимально використовувати отримане майно без його модернізації з остраху можливого повернення у державну власність чи перепідпорядкування іншому економічному агенту, з другого – розриває попередні майнові та господарські зв'язки із цілісними виробничими комплексами через побоювання претензій до майнових чи інтелектуальних прав на спільні продукти з боку третіх сторін;

• *інституційно-правове обмеження зростання масштабу підприємництва.* Існують висока складність юридичного укладання і при цьому легке розірвання контрактів через різночитання у Цивільному й Господарському кодексах України³⁵. Такий стан зберігається, незважаючи на спрощення останнім часом (2009–2012 рр.) реєстрації та підтвердження прав на нерухомість, необхідності нотаріального посвідчення простих угод чи використання різноманітних формальних процедур посвідчення контрагентів. Розв'язання господарських спорів зазвичай залежить від рівня кваліфікації та схильності судді до застосування тих чи інших норм. Проте за останні п'ять років керівники лише до 20 % малих і середніх підприємств України³⁶ вважають існуючу судову систему спроможною ефективно захистити їхні контрактні права³⁷. Як наслідок, такі підприємства не прагнули і не прагнуть укладати вартісні контракти й розширювати власну діяльність. Наприклад, на піку передкризового зростання економіки України (2006–2007 рр.) у кількісному й відносному вимірах частка малих і середніх підприємств в Україні відповідала ліпшим показни-

³⁴ *Україна: економічна оцінка (забезпечення сталого зростання, регулювання товарних ринків, конкуренція, конкурентоспроможність): економічні дослідження* ОЕСР. – Париж: ОЕСР, 2007. – С. 84.

³⁵ *Шишкин С. А.* Гражданский и хозяйственный кодексы Украины: анализ текущего состояния и рекомендации по совершенствованию / С. А. Шишкин, П. Ю. Дробышев // Исследование и анализ. – № 329. – Варшава: Центр социально-экономических исследований (CASE), 2006. – 57 с.

³⁶ *Україна: економічна оцінка (забезпечення сталого зростання, регулювання товарних ринків, конкуренція, конкурентоспроможність). Економічні дослідження* ОЕСР. – Париж: ОЕСР, 2007. – С. 75–76.

³⁷ *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009, 2011: звіт за результатами соціологічних досліджень.* – К., 2011.

кам у країнах ЄС, проте їх внесок у ВВП країни залишався від 4 до 6 разів меншим, не перевищуючи позначки 13 %³⁸.

Разом із цим в Україні досить широко застосовується практика адміністративного регулювання ціноутворення й тарифів при високій частці виключень з антимонопольного законодавства щодо певних видів товарів. Це позбавляє можливості цінової конкуренції на національному ринку, відповідно, більш відчутним стає фіскальний тягар для усіх успішних підприємств. Зростання фіскального тиску стимулює їх до застосування різноманітних схем трансферного ціноутворення³⁹. Вони, скоріше, виведуть отримані прибутки за кордон, аніж нарощуватимуть темпи виробництва в Україні понад той, що відповідає об'єктивній господарській необхідності з підтримки діяльності підприємства, або зростатимуть екстенсивним способом (з найменшими витратами й інвестиціями) паралельно розширенню власного сегмента ринку. У випадку посткризового відновлення це – кількісне зростання виробництва без розширення номенклатури продуктів. Наприклад, у металургії скоріше збільшуватимуть споживання руди для виплавки більшої кількості металу однієї марки, аніж замінять існуючу плавильну установку на ту, що без збільшення обсягів руди даватиме більше металу та можливість запропонувати різні марки сталі за менших енерговитрат. У цьому ж контексті показовою є вітчизняна практика виходу з ринку, що жодним чином не пов'язується економічними агентами з рівнем економічної продуктивності окремого підприємства⁴⁰. Тобто існуюча система економічних відносин в Україні не заохочує ведення ефективної господарської діяльності.

Поширеною залишається практика використання різноманітного субсидування підприємницької діяльності, зокрема через окремі статті видатків державного бюджету України⁴¹, цільові асигнування чи трансферти. Це призводить до викривлення ринків на користь окремих економічних агентів. Прикладом такого викривлення є реалізація положень Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, яка передусім орієнтується на

³⁸ *SME financing in the global financial crisis / OECD Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34197_41662161_1_1_1_1,00.html*

³⁹ *Тищук Т. Державне регулювання трансфертного ціноутворення в Україні як засіб протидії впливу капіталу / Т. Тищук, О. Іванов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/739/>*

⁴⁰ *Brown D. The productivity effects of privatization: Longitudinal estimates from Hungary, Romania, Russia and Ukraine / D. Brown, J. Earle, A. Telegdy // Journal of Political Economy. – 2007. – Vol. 114. – P. 61–99.*

⁴¹ *Про державний бюджет України на 2012 рік : закон України від 22.12.2011 р. № 4282-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4282-17>*

заохочення свободи в торгівлі (швидкий вихід на ринок, скасування дозвільних процедур тощо). Проте її рівень і до реформ перевищував і середньоєвропейський показник, і більшість показників країн-сусідів⁴². Тому зростають не ділова активність і вирівнювання структурних диспропорцій на внутрішньому товарному ринку країни, а зовнішньоекономічна діяльність підтримуваних суб'єктів. Як наслідок, позиція України в рейтингу умов ведення бізнесу в 2012 р. погіршилася⁴³, тоді як експортна й імпортна діяльність поступово поживається. При цьому у посткризових умовах відсутності нових зовнішніх ринків для українських товарів за зростання зовнішньоекономічної активності спричиняє зростання імпорту. Таким чином, відтворюється передкризова ситуація надмірної зовнішньої залежності національної економіки, що в підсумку робить країну більш уразливою і послаблює ефект від реалізації Програми економічних реформ.

1.4. Особливості посткризового податкового регулювання

Однією з головних умов антикризових дій та ефективної реалізації податкової реформи в Україні є сприяння економічному зростанню. До кількісних показників, за допомогою яких можна оцінити значення такого сприяння в сучасній податковій системі, належить рівень адміністрування податків (кількість податкових платежів, витрати часу на складання податкових звітів тощо) і податкового навантаження. Зокрема, за їх допомогою компанія *PricewaterhouseCoopers* установила, що оцінки конкурентоспроможності для України з окремих податкових процедур після реформи не змінилися на тлі зниження загального рейтингу у сфері ведення бізнесу з 149 у 2010 р. до 152 позиції у 2011 р.⁴⁴ Податкова система країни зберігає за собою 181 місце зі 183 країн світу⁴⁵. Тобто попри зусилля щодо податкового стимулювання підприємницької активності останніх років, Україна залишається нездатною конкурувати у сфері податкового адміністрування. Така ситуація набуває загрозливих форм для вітчизняного господарства через пряму залежність між податковою політикою держави та інвестиційною привабливістю національної економіки. Зокрема, зміна

⁴² *Index of Economic Freedom, 2012* / The Heritage Foundation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.heritage.org/index/visualize?countries=ukraine%7cpoland&src=ranking>

⁴³ *Doing Business, 2012. Ukraine* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreconomies/ukraine>

⁴⁴ *Paying Taxes* / PricewaterhouseCoopers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/download-order.jhtml>

⁴⁵ *Doing Business-2012: Doing Business in a More Transparent World* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/~media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf>

податкового навантаження (політика і ставки) на 1 % спричиняє зміну індексу інвестиційної привабливості на 7 в.п. (рис. 1.1 а, б, в)⁴⁶.

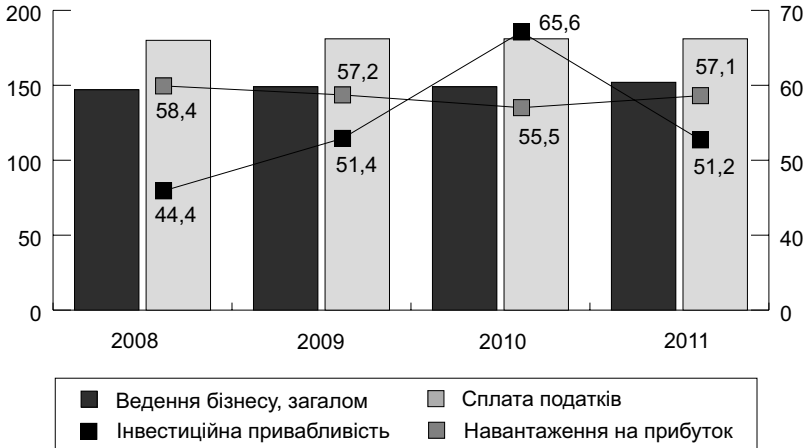


Рис. 1.1 а) Вплив фіскального навантаження на прибуток підприємств на інвестиційну привабливість України за індексом Європейської бізнес-асоціації, в.п.

Вади податкової політики в Україні збереглися, незважаючи на зменшення кількості податкових платежів і часу їх обробки. При цьому величина податкових ставок не відіграє головну роль у формуванні сприятливого фіскального середовища. Наприклад, зниження ставки податку на прибуток на 2 в.п. до 23 %, а також надання податкових пільг окремим групам суб'єктів господарювання (готелі, окремі експортери чи імпортери тощо) не стало чинником пом'якшення податкового навантаження⁴⁷. Як і рік по тому, Україна випереджала Угорщину, Польщу та Білорусь за прорахунками в податковій політиці внаслідок існування непрозорих схем у стягненні податкових платежів і невизначеності в адмініструванні податків⁴⁸.

⁴⁶ За розрахунком Європейської бізнес-асоціації (ЕВА), індекс інвестиційної привабливості України 2011 р. за п'ятибальною системою дорівнював 2,56 бала (або 51,2 % від 5 балів).

⁴⁷ *Paying Taxes* / PricewaterhouseCoopers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pwc.com/gx/en/paying-taxes/download-order.jhtml>

⁴⁸ Так, адміністрування податків у 2011 р. перешкодою назвали 16 % підприємців (у 2010 р. – 14 %), податкові ставки – лише 7 % (8 %). Ці негативні чинники визнали керівники на Сході й Заході України. Див.: *Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2011* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.feg.org.ua/docs/Presentation_of_the_Report_on_Competitiveness_of_Ukraine_2011.pdf

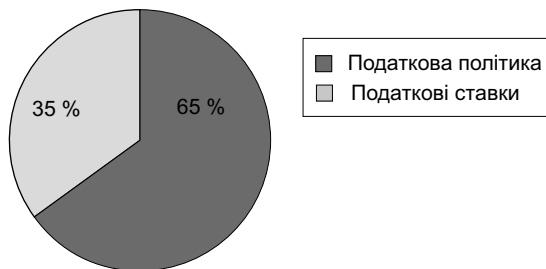


Рис. 1.1 б) Структура важливості для бізнесу компонентів податкової реформи

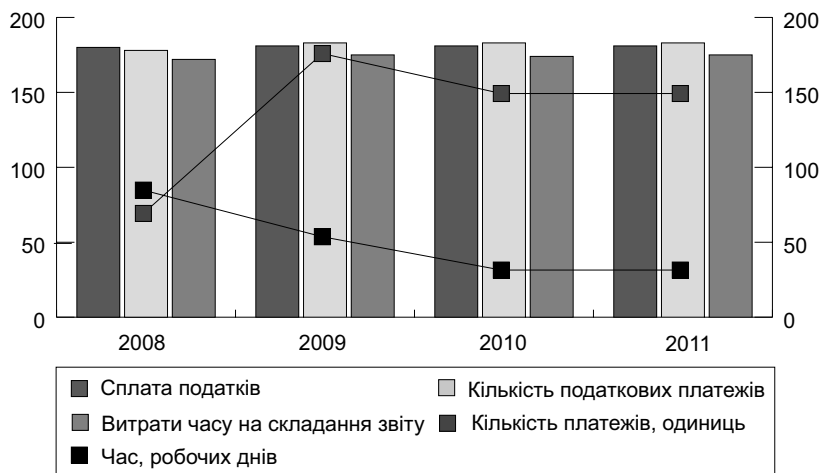


Рис. 1.1 в) Умови ведення бізнесу (позиція в рейтингу) та їх складники за складністю податкового адміністрування

Податкова система України хронічно потерпає від дисбалансів і відсутності чітких галузевих пріоритетів у розвитку економіки країни, виключно фіскального характеру податкової політики, її нерівномірності та неуніфікованості за окремими групами й суб'єктами платежів (див. Дод. 1). Так, у структурі податкового навантаження на прибуток 76 % (або 43,3 % у загальній структурі фіскальних платежів) становить частка навантаження на доходи фізичних осіб. Це відбувається з надмірним розпошенням податкових платежів. Зокрема, за методикою оцінок Світового банку, 80 % (або 108 платежів) від загальної кількості податкових стяг-

вень припадає на доходи фізичних осіб⁴⁹. При цьому зберігаються високі часові витрати на їх адміністрування (55 % від загального часу). Податкові служби обтяжують власну діяльність обробкою надмірної кількості дискретних платежів із доходу громадян (замість їх уніфікації), що відволікає зусилля службовців від вироблення стимулюючих заходів і спрощення оподаткування в корпоративному секторі економіки. Показовою у цьому є майже симетрична ситуація з оподаткуванням корпоративного прибутку та інших форм доходу, де на структурну частку навантаження на корпоративний прибуток – 21 % (або 12,2 % у загальній структурі фіскальних платежів) припадає лише 4 % (або 5 платежів) від усіх податкових стягнень при 17 % часу на їх обробку, і навпаки – 3 % (або 1,6 %) навантаження на інші доходи (такі як ПДВ і непрямі податки) включає 16 % (або 22) платежів при 28 % відповідного часу. Тобто фіксується ситуація, коли адміністрування податків потерпає від відсутності дієвої системи оцінки потенційних ризиків виникнення порушень податкового законодавства, що впливає на існуючий розподіл інтенсивності обробки податкової звітності.

У розрізі видів економічної діяльності вирізняється зарегульованість податкового середовища в добувній промисловості та надання послуг підприємцям (зокрема діяльність інвестиційних компаній), де рівень оцінки підприємцями впливу вад податкової політики неспівмірно переважає негативні наслідки існуючих податкових ставок для підприємств (від 3 до 8 разів). За даними Європейської бізнес-асоціації, іноземні інвестори вважають, що збільшилася кількість перевірок, низка норм ухваленого Податкового кодексу не сприяє підприємництву. Зокрема, на інвестиційний клімат негативно вплинула відмова органів Державної податкової служби визнавати права платників на урахування збитків минулих років під час визначення оподаткованого прибутку. Класичного нерівномірного податкового тиску, тобто значного навантаження і податкових ставок, і податкової політики зазнають фінансова (банківська, страхова) діяльність, сфера відпочинку (готелі й ресторани) та будівництво. Найменш значний негативний вплив ці чинники справляють на підприємства сільського господарства, енергетику й комунальний сектор⁵⁰.

Отже, зроблені в податковій реформі кроки – зниження ставки податку на прибуток і надання податкових пільг, уніфікація відрахувань на

⁴⁹ *Doing Business-2012: Doing Business in a More Transparent World* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/#paying-taxes>

⁵⁰ *Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2011* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.feg.org.ua/docs/Presentation_of_the_Report_on_Competitiveness_of_Ukraine_2011.pdf

соціальне забезпечення, а також удосконалення адміністрування податків не знайшли відповідного відображення у рівні конкурентоспроможності України на світовому ринку капіталів та інвестицій. Одна з причин ситуації, що склалася, полягає у тому, що в інших країнах світу, де також було проведено низку реформ, рівень податкового адміністрування зберігає високу гнучкість у впливі на підприємницьке середовище, та у значно слабшому впливі на національну економіку інших чинників, таких як корупція.

Отже, до першочергових заходів коригування податкової політики варто відносити не перманентні дії щодо законодавчого регулювання податкових ставок, а низку послідовних кроків із трансформації внутрішньої (структурної) інституційної системи встановлення та реалізації податкової політики, спрощення різноманітних процедур на основі формування диференційованого підходу в адмініструванні податкових платежів:

- *установлення принципу заявного декларування доходів платниками податків.* Подання податкової звітності має відбуватися способом простої реєстрації (без одночасної перевірки) поданих даних в органах податкової служби, що можливо на основі досвіду функціонування «єдиного вікна» у дозвільній сфері регулювання. При цьому для запобігання потенційних порушень варто встановити штрафні санкції залежно від рівня порушення, крім випадків, уже передбачених законодавством у разі злісного порушення податкових норм (ухилення від сплати податків тощо). Це дасть змогу спростити податкові форми для платника та знизити рівень інтенсивності (навантаження) технічної роботи службовців завдяки переходу від поточної (сезонної – із січня до травня) до постійної (протягом року) системи аналізу даних. Наприклад, після реєстрації повного масиву декларацій (звітності) лише на основі заяви підприємство продовжує працювати чи виходить на ринок (у випадку створення) без витрачання часу на перевірку відповідності даних. Податкова служба протягом року обробляє отримані дані й на кінець нового звітного року при існуванні незначних порушень подає їх на адресу підприємства з фіксованим штрафом за неналежне оформлення. Як наслідок, для підприємств різко зменшиться час підготовки документів, створяться передумови до зведення окремих споріднених платежів до однієї форми;

- *перехід від технічної до аналітичної форми розгляду податкової звітності.* Це передбачає використання методик вибіркового перехресного аналізу й перевірки даних за окремими групами платників і платежами. Перехресне порівняння статистичних даних реєстрації з урахуванням динаміки змін податкових відрахувань за групами і платежами дасть змогу швидко встановлювати «вузькі» місця податкового законодавства чи неналежну поведінку окремих платників чи їх груп. Таким чином, безпосеред-

ної перевірки діяльності вимагатимуть лише окремі (злісні) неплатники чи системні випадки ухиляння від конкретних платежів. Такі дії не лише сприятимуть зменшенню кількості перевірок як таких, а й матимуть профілактичні наслідки для окремих галузей і сфер економічної діяльності. Крім того, відбудеться попередження проявів корупції та встановлення необґрунтованих судових та адміністративних приписів щодо перевірки діяльності певного суб'єкта господарювання;

- *застосування граничних меж проведення податкових перевірок і аудиту на компенсаційній основі*, із встановленням часових і формальних вимог із чітким терміном дії (наприклад, протягом звітного року). Тобто при зміні законодавства чи будь-яких інших умов податкові служби зобов'язуються самостійно коригувати й оформлювати документацію за умовами на момент подачі податкових документів платниками без їх залучення до цих дій. Нові внутрішні норми та правила не можуть вводитися в дію посеред звітного періоду. У випадку невідповідності між самостійно оформлених документів податківцями і звітними формами, поданими платником у новому звітному році, коректними за згодою визначаються дані платника. Такий порядок спонукатиме до унормування податкових процедур і встановлення передбачуваності регуляторного податкового поля.

Загальні закономірності розвитку і сучасний стан товарних ринків, досвід проведення нових реформ у спосіб удосконалення чинної податкової бази дають змогу дійти висновку про те, що підприємницьке середовище в Україні характеризується існуванням широкої невизначеності учасників ринку й управлінців щодо розуміння напрямку розвитку внутрішнього ринку як цілісного бізнес-середовища. В українських умовах вади і ринку, і держави не лише пов'язані між собою, а й характеризуються дзеркальною тотожністю. Основним джерелом такої ситуації є відсутність повної інформації одних учасників ринку щодо інших та органів державної влади про діяльність один одного та економічних агентів на ринку взагалі. Фіксується посткризове загострення інформаційної асиметрії національного господарства на основі системної інформаційної асиметрії в економіці України. Вади ринку і вади держави не можуть бути усунуті поодиночі через власну причинну тотожність. При цьому вади держави, на відміну від ринкових, перебувають у відносно сталому стані. Тобто за урахування встановлених особливостей в українській економіці першість у посткризових реформах має належати інституційній реформі (зміні «правил гри» на ринках за посередництва держави), а отже, нормативному перегляду механізмів державного регулювання економічної взаємодії між усіма учасниками національного ринку. Трансформація окремих механізмів регулювання внутрішнього ринку має спрямовуватися на захист і забезпечення будь-яких комерційних угод між економічними агентами (контракти, договори,

комерційні правочини й інші домовленості) на окремих ринках⁵¹ з метою усунення проявів системної інформаційної асиметрії та поліпшення підприємницького клімату у процесі реформ загалом.

До таких механізмів належать технічне регулювання та ліцензування (сфера – структурованість ринків); державні закупівлі (раціональна поведінка й суспільні ініціативи уряду); захист інтелектуальної промислової та майнової власності (належність власності).

2. Механізми поліпшення бізнес-клімату у процесі реформ

2.1. Державні закупівлі у стимулюванні розвитку підприємництва

Державні закупівлі утворюють самостійний сегмент національного ринку, який, за різними оцінками, становить у середньому 12 % для високорозвинених країн і до 20 % для інших. Подекуди вони становлять ледь не третину всього національного ринку (Нідерланди – 26,3 % від обсягу ВВП країни, Чехія – 25,4 %)⁵². Державні закупівлі будь-якої країни містять і можливості, і загрози для належної реалізації політики уряду, зокрема використання державних закупівель як інструменту просування інновацій та збалансування внутрішнього попиту і пропозиції товарів та послуг для досягнення позитивного соціального ефекту в країні. Державні закупівлі дають змогу формувати багатосторонні сприятливі умови для розвитку підприємництва, поліпшення бізнес-клімату у країні. Крім того, відповідно до світової практики застосування конкурентних механізмів дає змогу отримати в середньому 20 % економії державних коштів. Проте лише до 57 % країн із розвинутою економікою⁵³ мають чітко визначені критерії для здійснення різних цільових видів державних закупівель та їх прикладного застосування у підприємницькому середовищі. З-поміж сукупності критеріїв для окремих країн визначаються напрацювання щодо досягнення суспільного ефекту, розвитку депресивних територій та антимонопольної політики: цілісності процедур, інноваційності продуктів, протекціонізму для національних підприємств (малих і середніх); ефективності закупівель⁵⁴. Переважно використання механізму державних закупівель поширюється на захист інтересів національних виробників, стимулювання кон-

⁵¹ Коуз Р. Фирма, рынок и право / пер. с англ. Б. Пинскер ; под. науч. ред. Р. Капелюшников. – М. : Новое издательство, 2007. – 224 с.

⁵² *Government at a Glance 2011*. – Paris : OECD Publishing, 2011. – P. 149.

⁵³ *Summary. Government at a Glance 2011*. – Paris : OECD Publishing, 2011. – P. 4.

⁵⁴ *Integrity in public procurement : good practice from a to z*. – Paris : OECD Publications, 2007. – 175 p.

куренції на рівні великих виробництв завдяки підтримці малих і середніх підприємств чи отримання технологічних (інноваційних) вигід для країни у майбутньому.

Нині системи державних закупівель у більшості країн вибудовуються на основі рамкової угоди COT (*The Government Procurement Act, WTO*)⁵⁵, для країн із перехідною економікою існує розроблений Комітетом з міжнародного торговельного права ООН типовий Закон «Про закупівлю товарів (робіт) і послуг»⁵⁶, що інтенсивно впроваджувався у країнах Східної Європи й Тихоокеанського регіону.

Найпоширенішою практикою залишається модифікація означених рамкових процедур у межах зразкових національних моделей ЄС, США та Японії. Якщо процедури в кожній із моделей часто повторюються (аналогічні), то рівень обмежень щодо них та оперування державними закупівлями суттєво відрізняються, особливо коли йдеться про залучення зовнішніх постачальників (імпортерів).

Так, США вирізняються високим рівнем централізації закупівель, що здійснюються уповноваженим органом, який на засадах окупності розподіляє придбане майно⁵⁷. Процедури кодифіковані та позбавлені принципових обмежень (крім військової та космічної сфер). Існуючі обмеження мають тимчасовий характер і виконуються в межах вузьких пріоритетних програм зі стимулювання економіки (підприємництво, енергетика тощо).

Японія не виділяє державні закупівлі із загального бюджетного законодавства та реалізує їх відповідно до попереднього чотирирічного бюджетного плану розвитку. Проте самі закупівлі встановлюються децентралізовано. Країна має найбільш відкриту у світі систему для зовнішніх учасників, побудовану за принципом дворівневої класифікації претендентів на виконання державних контрактів.

Порівняно з перерахованими, система ЄС є найбільш строкатою та складною щодо реалізації певної уніфікованої політики. Наприклад, законодавство Німеччини змінювалося під впливом інтеграційних процесів у ЄС. Тепер регуляторні норми з державних закупівель закріплені в антимонопольному праві, а до цього переносилися з бюджетного в адміністративне. Тому закономірно, що загальні вимоги ЄС у цей час обмежуються виключеннями щодо сфери природних монополій та одночасно визнача-

⁵⁵ *WTO. Government procurement: the plurilateral agreement on government procurement (GPA)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm#parties

⁵⁶ *Official Records of the General Assembly, Sixty-sixth Session UN, Supplement No. 17 (A/66/17), Annex I.*

⁵⁷ *U. S. General Services Administration (GSA)* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gsa.gov>

ють вичерпний перелік державних органів і корпорацій, які можуть скористатися цим виключенням. Загалом у практиці більшості країн-членів ЄС ефективним виявилось різноманітне комбінування моделей провідних країн об'єднання, коли, наприклад, загальне управління закупівельною діяльністю здійснює міністерство фінансів чи економіки, зокрема способом формування бюджету, а окремі закупівлі проводять спеціалізовані структури.

Системи державних закупівель, відповідно до виробленої моделі, передбачають виражені обмеження щодо підтримки певної сфери господарства. Вони зазвичай вкладаються у підтримку малого бізнесу й високотехнологічних виробництв – створення попиту на інновації як продукти⁵⁸. У США та ЄС перевага надається стимулюванню малого бізнесу й формуванню сприятливого бізнес-клімату, в Японії – виробництву інноваційних продуктів. Так, США здійснюють підтримку малого бізнесу (малі й середні підприємства) у спосіб укладання угод Агенцією у справах розвитку малого підприємництва з іншими державними відомствами, що передбачає підписання субпідрядних контрактів переможців певних торгів з визначеними за окремими критеріями малими підприємствами, спроможними виконати такий підряд⁵⁹. Це відбувається навіть за умов відносної невідповідності таких процедур, коли виконання визначених робіт лише переможцем мало б вищу ефективність. Також політика державних закупівель США передбачає окремі програми підтримки малого бізнесу (підприємництва), енергозбереження, «жіночого» бізнесу (гендерне вирівнювання), підготовки кваліфікованих кадрів для державного та приватного сектору цієї сфери для ширшого залучення підприємств тощо⁶⁰.

У європейському законодавстві⁶¹ сприяння малому бізнесу має різну спрямованість та особливості, проте в більшості випадків зосереджується на квотуванні державних (муніципальних) замовлень на користь малих підприємств. Це 5–10 % загальних обсягів держзакупівель, іноді – до 20 %. Подібної практики дотримуються й Російська Федерація. У цьому випадку товарне квотування означає встановлення для суб'єктів ринку певної частки у виробництві та реалізації товару. Воно здійснюється для створення конкурентного середовища, запобігання монополізації ринку, стабіліза-

⁵⁸ *Demand-side Innovation Policies*. OECD Innovation Strategy. – Paris : OECD Publications, 2011. – 190 p.

⁵⁹ *Federal acquisition regulation*, 15b, 631-57g (2005).

⁶⁰ *Procurement Policy Letters* / Executive Office of the President. Office of Management and Budget [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.there.com/fedlaw/legal25/PolicyLetters.htm>

⁶¹ *Державні закупівлі в Європейському Союзі: системи оцінки та засоби правового захисту* / М. Трайбас, П. Бломберг, П.-Н. Горецькі [та ін.] ; пер. з англ. О. Мацак. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2008. – 176 с.

ції цін на внутрішньому ринку. Іноді з цією ж метою великі лоти умисно ділять на більш дрібні. Крім спеціальних обмежень доступу іноземних постачальників до державних замовлень, дедалі частіше практикується використання митних зборів і нетарифних обмежень, рідше – прями державні заборони. У Японії стимулювання поширене зазвичай лише на високотехнологічні інноваційні продукти, для них установлюється окремий режим укладання договорів на постачання, який подекуди не враховує інтереси вітчизняних виробників чи потенційних підрядників (наприклад, у видатках уряду на авіаційну техніку та пов'язане з нею обладнання до 60 % становить частка іноземних компаній)⁶².

Спільним для кожної моделі є набір принципів реалізації закупівельної політики:

- відкритість процедур;
- належний менеджмент (упровадження);
- превентивне попередження порушень;
- відповідальність і контроль після здійснення досягнутих угод за результатами державних закупівель.

Застосування перерахованих принципів у діяльності органів державної влади зазвичай зводиться до двох площин: цільового використання державних ресурсів і відповідності посадових осіб покладеним на них обов'язкам щодо здійснення таких закупівель⁶³. Кожен зі складників пов'язується з певним проблемним полем у цій сфері:

- перший – з розпорошеністю державних закупівель, що знижує можливість контролю за їх цільовим використанням і, відповідно, провокує значні збитки для суспільства, оскільки зі зростанням кількості напрямів фінансування зростають видатки на адміністрування цих потоків порівняно з окремими цільовими масштабними програмами (національними проектами). Крім того, значна кількість рівноцінних напрямів дезорієнтує управлінців щодо пріоритетів розвитку економіки країни;
- другий – з рівнем кваліфікації та професійності уповноважених державних службовців. Неналежна кваліфікація певного управління провокує виникнення корупційних дій і зростання загроз щодо будь-яких прохунків.

У будь-якому з перерахованих випадків державні закупівлі втрачають економічне призначення – закупівлі з найменшими витратами у співвідношенні витрати–якість, не говорячи про втрату інструментальної функ-

⁶² *Japan's Government Procurement: Policy and Achievements. Annual Report. Toward Government Procurement Open to the World* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kantei.go.jp/foreign/procurement/2009/index.html>

⁶³ *OECD principles for integrity in public procurement*. – Paris : OECD Publications, 2009. – 142 p.

ції стимулювання підприємницького середовища на внутрішньому ринку. Зазвичай мінімізація подібних проявів здійснюється завдяки встановленню прозорих і чітких процедур⁶⁴, які виявляють свою дієвість незалежно від рівня розвитку країни⁶⁵. Їх відмінності й наявність певних винятків залишаються для найбільш актуальних і відносно простих щодо встановлення загального економічного ефекту державних закупівель (пріоритетні напрями державної економічної політики, національна безпека й аерокосмічні дослідження).

Для України, яка має значний обсяг державних закупівель відносно ВВП (до 20 %) ⁶⁶, їх істотну диференціацію по суб'єктах-розпорядниках і високий рівень лояльності до корупційних дій у суспільстві⁶⁷, основним інструментом збереження можливості заощадження ресурсів від укладених угод і дієвого поліпшення підприємницького клімату залишається встановлення прозорих процедур і обмежень. Наприклад, загалом успішна підготовка до Євро-2012 унаслідок прискорення процедур закупівель за видатками значно перевершила очікуваний кошторис, незважаючи на досягнення наочної цілеспрямованості у своїй реалізації та прямого контролю на рівні уряду України. Крім того, попри відповідність міжнародним стандартам, національні процедури та правила вирізняються істотною формальністю й відстороненістю від макроекономічних процесів у економіці, що позбавляє можливостей впливу на стимулювання підприємницького середовища та створення сприятливого бізнес-клімату у країні (див. Дод. 2). Складається ситуація, за якої значний сегмент економічної діяльності, прямо керований урядовими рішеннями, існує поза проголошеною стратегією економічного розвитку держави, а іноді прямо їй суперечить (концентрація держзамовлень за наслідками закупівель в окремих приватних структурах, надмірне подрібнення контрактів, висока частка закупівель в одного учасника без будь-яких концептуальних чи технічних орієнтацій на підприємницьке середовище тощо). Тобто внаслідок проведення формально повноцінних процедур відбувається не стимулювання, а стримування розвитку бізнес-середовища на внутрішньому ринку: підтримується домінування на певному сегменті ринку одного підприєм-

⁶⁴ *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement*. – Paris : OECD Publications, 2005. – 302 p.

⁶⁵ *Curbing Corruption in Public Procurement in Asia and the Pacific: Progress and Challenges in 25 Countries*. – Manila : Asian Development Bank. OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, 2006. – 81 p.

⁶⁶ Школьник І. О. Державне замовлення як інструмент регулювання економічних процесів / І. О. Школьник [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/VUABS/2009_2/27.1.01.pdf

⁶⁷ *Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007–2009, 2011* : звіт за результатами соціологічних досліджень. – К., 2011. – 48 с.

ства, звуження ринкових ніш і замикання циркуляції фінансових потоків між окремими економічними агентами та групами економічних агентів, що автоматично знижує інвестиційну привабливість національного ринку та погіршує підприємницький клімат загалом.

Зазначене вимагає вироблення загальнопоширених обмежень щодо вже діючих процедур, удосконалення законодавства задля формування пілотних сегментів зі стимулювання загального економічного розвитку й підприємницького клімату та одночасного зниження корупційних ризиків. Показовим у цьому є досвід ЄС. Він вирізняється тим, що формування будь-якої нової програми фінансування передусім має передбачати антимонопольну спрямованість рішень щодо розподілу державних замовлень, навіть за умов певного зниження ефекту від економії державних ресурсів. Подібні тенденції простежуються і в інших провідних моделях інтегрованої системи державних закупівель (США і Японія), а також в економіках країн-сусідів, зокрема Російській Федерації. Таким чином, закономірним є диференційоване застосування інструментів державних закупівель у розрізі поділу економічних агентів на ринку на тих, що мають статус природних монополій, та інших контрагентів, що потребують опосередкованої підтримки через відсутність об'єктивних конкурентних переваг з великими підприємствами та міжнародними компаніями. Це потребує застосування низки обмежень:

- закріплення вичерпного переліку національних природних монополій, що мають право на використання процедур купівлі товарів, робіт і послуг в одного постачальника незалежно від вартісної оцінки закупівель. Це дасть змогу запобігти створенню посередницьких структур і субпідрядних агентів, що обслуговують такі підприємства (не маючи реальної виробничої, сировинної бази тощо), і знизить час реалізації контрактів за типовими умовами з прозорими кошторисами виконаних робіт і послуг;

- установа градації за переліком товарів, робіт і послуг, що закуповуються виключно на засадах аукціону. Існування такого переліку створить прогнозовану ситуацію на ринку щодо обраних товарів, робіт і послуг для іноземних інвесторів і вітчизняних підприємств. Вони отримають можливість конкурувати за окрему постійну нішу на ринку, що стимулюватиме їх ділову активність. Крім того, це усуне можливості адміністративних зловживань під час формування державного чи місцевого замовлення;

- звільнення від мита імпорту інноваційних (високотехнологічних) товарів, закуплених за процедурами державних закупівель безпосередньо у підприємств-виробників. Така позиція спонукатиме до зниження вартості інноваційних товарів (медобладнання, гірничих машин, високоточного устаткування для державних підприємств, технологій тощо) завдяки не

лише економії на митних зборах, а й полегшенню виробничо-логістичних схем для постачальника. Це розширить коло потенційних закордонних учасників завдяки середнім і малим підприємствам, усуне посередницькі структури, що дасть змогу максимально знизити ціну на подібні товари, роботи й послуги, а також збільшити обсяг та номенклатуру пропозиції;

- запровадження страхування договорів для дотримання укладених умов між органом державної влади й економічним агентом. Існування зовнішньої фінансової установи з контролем за здійсненням домовленостей має подвійний ефект. По-перше, ця установа гарантує повернення вкладених (заставних, авансових) платежів учасниками процедур державних закупівель. По-друге, потенційна можливість фінансових санкцій для органу, що здійснює відповідну процедуру, стимулює повне дотримання угод і попередження корупційних дій. Отже, якомога більше коло учасників матиме власну зацікавленість у конкурсній участі зі стійкими гарантованими умовами при зростанні фінансового рівня відповідальності і органу державної влади, і комерційних учасників таких процедур;

- установа переліку товарів, робіт і послуг, що мають надаватися виключно вітчизняними суб'єктами малого підприємництва (малі та середні підприємства). У цьому разі важливим є встановлення технічних вимог до малих підприємств задля уникнення появи посередників і зростання, відповідно, вартості за договорами чи виникнення ризиків корупційних дій. Зокрема, такими вимогами можуть бути належність до державного реєстру й наявність, наприклад, досвіду надання/виробництва певного продукту до трьох чи п'яти років (залежно від галузі), матеріальної бази, кваліфікованих кадрів тощо. Ці дії стимулюватимуть зміцнення ринків і національних виробників, розширення їх потенціалу до участі в державних закупівлях інших країн за подібними процедурами;

- зобов'язання органів державної влади при укладанні договорів, розрахованих на участь великих підприємств (незалежно від походження), вводити як обов'язкову умову укладання субпідрядків з вітчизняними малими та середніми підприємствами за певною квотою від усього обсягу замовлення (наприклад, до 20 % від суми контракту). При цьому вибір таких контрагентів має відбуватися переможцями конкурсів на умовах, що висувалися до них державою з урахуванням масштабу робіт для субпідрядників. Подібна практика дасть змогу налагодити дієві комерційні зв'язки між економічними агентами в різних «вагових категоріях» на національному ринку, а також стимулюватиме просування вітчизняних малих і середніх підприємств за кордоном щодо певних видів робіт. Як наслідок, знизиться рівень конкурентного тиску великого бізнесу та з'являться нові ринкові ніші через появу супутніх можливостей для малого й середнього бізнесу;

• запровадження при реалізації цільових пріоритетних програм і проєктів, не пов'язаних зі сферою національної безпеки й аерокосмічних досліджень, обов'язкової незалежної оцінки вартості контрактів з реалізацією програм понад один рік щодо виконання тих чи інших завдань окремими державними програмами і рівня прозорості процедури його укладання, незалежно від умов надання переваги виконавцю. Наявність цієї процедури як обов'язкової надасть гнучкості для перегляду чи уточнення угод від початку їх здійснення, попередить потенційні комерційні конфлікти в майбутньому й буде додатковим стримуючим чинником для вчинення корупційних чи завідомо невігідних для держави дій посадових осіб.

2.2. Ліцензування як механізм формування конкурентного середовища

В Україні вимоги до системи ліцензування визначаються низкою законодавчих актів, з-поміж яких основними є Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. № 1775-III⁶⁸ (*дали* – Закону) і низка спеціальних законів, що регулюють порядок ліцензування таких видів діяльності, як: банківська; професійна на ринку цінних паперів; з надання фінансових послуг; зовнішньоекономічна; телебачення й радіомовлення; у сфері електроенергетики та використання ядерної енергії; у сферах освіти й інтелектуальної власності; виробництво й торгівля спиртом етиловим, коньячним і плодovým, алкогольними напоями та тютюновими виробами; у сфері телекомунікацій; будівельна⁶⁹. Визначається, що система ліцензування має забезпечувати «досягнення цілей захисту прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, захисту навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави» (ст. 3, п. 2 Закону). Ліцензію визначено як «документ державного зразка, який засвідчує право ліцензіата на провадження зазначеного в ньому виду господарської діяльності протягом визначеного строку в разі його встановлення Кабінетом Міністрів України за умови виконання ліцензійних умов» (ст. 1, п. 5 Закону). Також визначено, що «ліцензія є єдиним документом дозвільного характеру, який дає право на зайняття певним видом господарської діяльності, що відповідно до законодавства підлягає обмеженню» (ст. 3, п. 7 Закону).

⁶⁸ Про ліцензування певних видів господарської діяльності : закон України від 1.06.2000 р. № 1775-III // Офіційний вісник України. – 2000. – № 27. – С. 1. – Ст. 1109.

⁶⁹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності : закон України від 19.10.2010 р. № 2608-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 88. – С. 9. – Ст. 3092.

За офіційною інформацією Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держпідприємництва України), за час чинності Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» стійкою є негативна тенденція до зростання кількості необґрунтованих рішень щодо запровадження ліцензування певного виду діяльності, які після певного періоду скасовуються як такі, предмет ліцензування яких неможливо встановити (наприклад, ліцензування розведення домашніх тварин, діяльність із перепродажу предметів мистецтва тощо)⁷⁰. З моменту набуття чинності у 2000 р. і до початку 2012 р. до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» було внесено 62 зміни (у т.ч. 10 змін за 2010–2011 рр.). Це свідчить про високу мінливість законодавства щодо ліцензування господарської діяльності та встановлення суперечливої тенденції. Так, за загального збільшення видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, відбувається вибіркоче виведення окремих із них зі сфери дії цього Закону. Наприклад, ст. 2 Закону, яка визначає виключення видів діяльності зі сфери його дії, з 2000 р. збільшилася за обсягом понад удвічі (див. Дод. 3, табл. 1). Така практика очевидно руйнує цілісність системи ліцензування й перешкоджає проведенню послідовної державної політики у цій сфері. Також, за інформацією Держпідприємництва, на початок 2010 р. система ліцензування не повною мірою виконувала покладену на неї «функцію налагодження взаємодії бізнесу й держави» та мала низку суттєвих недоліків:

- використання паралельно з ліцензуванням також інших обов'язкових обмежень бізнесу – регулювання підприємництва в рамках технічного регулювання (сертифікація), обов'язкового страхування, технічних умов, державних будівельних норм тощо);
- установа значної кількості видів господарської діяльності, для провадження яких необхідно отримати ліцензію;
- неодноразове недотримання органами ліцензування вимог законів у сфері ліцензування (наприклад, передача визначення спроможності виконувати ліцензійні умови афілійованим господарюючим структурам поза конкурсними процедурами встановлення фаховості потенційного суб'єкта господарювання – аудитора);
- порушення строків видачі та необґрунтоване анулювання ліцензій;
- необхідність отримання ліцензіатом, крім ліцензії для провадження господарської діяльності, також додаткових висновків, дозволів, спецдозволів, погоджень, акредитаційних сертифікатів тощо.

⁷⁰ Щодо необхідності скорочення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню / Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=147429&cat_id=58952

Така ситуація не може бути оцінена позитивно і має розглядатися як така, що стримує розвиток бізнесу, передусім малого та середнього.

Тому в рамках політики модернізації країни відбувалися нагальні зміни в системі ліцензування. Вони визначили низку позитивних тенденцій щодо скорочення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню. Цей процес проходить у три етапи у спосіб прийняття законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подальшого вдосконалення порядку ліцензування господарської діяльності», який скасував ліцензування трьох видів діяльності⁷¹; «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні», який звільнив від ліцензування ще п'ять видів діяльності⁷²; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності», який скасував ліцензування ще 15 видів діяльності та обмежив сферу застосування ліцензування для 11 видів діяльності⁷³. Таким чином, на початок 2012 р. налічувалося 45 видів підприємницької діяльності, провадження яких потребує ліцензування відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», а також ще 12 видів діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до інших законів.

Іншою позитивною тенденцією в рамках реформування системи ліцензування є встановлення для більшості ліцензій необмеженого строку дії⁷⁴. Строк дії всіх виданих ліцензій є необмеженим, проте уряд має право обмежувати строк дії ліцензій на окремі види діяльності (у цьому разі мінімальний строк дії не має бути меншим за п'ять років). Нині існує лише 10 видів підприємницької діяльності з обмеженими строками дії ліцензій, тоді як раніше більшість ліцензій потребували поновлення кожні п'ять років.

Проте варто зазначити, що, незважаючи на скорочення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, він і досі залишається надто великим і нараховує 45 позицій. Крім того, відбулося розширення об'єкта

⁷¹ *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо подальшого вдосконалення порядку ліцензування господарської діяльності*: закон України від 25.06.2009 р. № 1571-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 55. – С. 11. – Ст. 1896.

⁷² *Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні*: закон України від 15.12.2009 р. № 1759-VI // Офіційний вісник України. – 2009. – № 101. – С. 11. – Ст. 3494.

⁷³ *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності*: закон України від 19.10.2010 р. № 2608-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 88. – С. 9. – Ст. 3092.

⁷⁴ Ця зміна запроваджена Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15.12.2009 р. № 1759-VI та Постановою Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2000 р. № 1755» від 13.01.2010 р. № 21.

ліцензування з видів діяльності до видів робіт, які взагалі не були передбачені законодавством. Тому всі підзаконні акти, які конкретизували поняття «вид діяльності» й розширили його до поняття «види робіт», мали бути скасовані. Проте цього не відбулося. Також негативним є штучне скорочення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, значна частина якого виконана способом агрегування видів господарської діяльності (див. Дод. 3, табл. 2) та частково за рахунок видів діяльності, які регулюються спеціальним законодавством.

Також необхідно зазначити, що частка ліцензій для видів діяльності, для провадження яких скасовано необхідність отримання ліцензій, у загальному обсязі ліцензій, виданих у 2010 р. (254696), була незначною: виконання авіаційно-хімічних робіт (0,003 %, або 9 ліцензій); пересилання поштових переказів, простих і реєстрованих листів, поштових карток, бандеролей і посилок масою до 30 кг (0,006 %, або 16 ліцензій); виробництво дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органічного утворення, напівдорогоцінного каміння (0,02 %, або 44 ліцензії); пошук (розвідка) корисних копалин (0,05 %, або 134 ліцензії) тощо.

Тому можна стверджувати, що під гаслами кардинального спрощення процедур ліцензування та скорочення переліку видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, здебільшого було скасовано вимоги ліцензування по тих видах діяльності, які не справляли вагомого впливу на систему ліцензування та були одиничними.

У теорії державного управління визнано, що з метою досягнення високої ефективності система ліцензування, як і будь-яка інша спеціальна державна політика, має будуватися на чіткому наборі визначених принципів і за однаковими процедурами, конкретизуючи спеціальні вимоги у спеціальному законодавстві. Такий підхід має забезпечити побудову системи ліцензування та взаємоузгодження суті процедур ліцензування. Проте на практиці в Україні системний підхід у формуванні системи ліцензування не реалізовано. Навпаки, ліцензування в різних сферах господарської діяльності виконує різні функції – регулюючу (щодо правил ведення діяльності), обмежувальну (щодо встановлення бар'єрів на ринку), фіскальну (щодо наповнення державного бюджету). Також ліцензування в різних сферах господарської діяльності, що регулюється окремими законами, здійснюється за різними наборами процедур і різними вимогами до ліцензіарів і ліцензіатів.

Так, за логікою побудови загального закону ліцензія не має ознак фіскального інструменту, а плата за неї має за мету лише відшкодування адміністративних витрат. Проте за нормами Закону України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодово-

го, алкогольних напоїв та тютюнових виробів»⁷⁵ річна плата за ліцензії на виробництво спирту етилового, коньячного, плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового та для суб'єктів господарювання первинного виноробства встановлюється в розмірі 780 грн. Ще більш яскраво фіскальний характер ліцензії простежується при отриманні ліцензії на право оптової торгівлі спиртом етиловим, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодовим, плату за яку встановлено в розмірі 500 тис. грн.

Аналогічна ситуація склалася і щодо ліцензування у сфері телекомунікацій, де відповідно до Закону України «Про телекомунікації» від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV і норм Постанови КМУ «Про розміри та порядок зарахування плати за видачу, переоформлення, видачу дублікату, копії ліцензії на провадження діяльності у сфері телекомунікацій і продовження строку її дії» від 16 червня 2004 р. № 773 плата за ліцензію для різних видів телекомунікаційних послуг становить до 8993 тис. грн.

Крім того, у вітчизняному законодавстві щодо різних видів діяльності наявні норми, що визначають різні процедури, наприклад, щодо анулювання ліцензії та оскарження рішень контролюючих органів. Це відбувається через те, що спеціальні закони (що регулюють види діяльності, які виведено зі сфери дії Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності») не тільки визначають особливості ліцензування для визначеного переліку видів діяльності, але й визначають набір і зміст загальних адміністративних процедур ліцензування.

Так, наприклад, процедури ліцензування, визначені Законом України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», передбачають право органу ліцензування анулювати ліцензію суб'єктів господарювання і визначають чіткий перелік підстав для цього (ст. 21). Але процедури інших законів у сфері ліцензування визначають можливість інших дій. Наприклад, Закон України «Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів» передбачає, крім анулювання, також і процедури призупинення ліцензії (ст.ст. 3, 15). Визначення у спеціальному законодавстві окремих невідповідних одна одній процедур контролю та оскарження рішень органу ліцензування призводить до неоднозначного трактування цих норм у судовому розгляді.

⁷⁵ Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів : закон України від 19.12.1995 р. № 481/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 46. – Ст. 345.

Окрема вада системи ліцензування пов'язана з різними підходами до визначення терміна «вид діяльності». Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» передбачає ліцензування господарської діяльності саме за видами діяльності й базується на застосуванні принципу запровадження ліцензування окремого виду господарської діяльності у разі недостатності інших засобів державного регулювання господарської діяльності, визначених відповідним законом. Але на практиці на рівні закону невизначеність терміна «вид діяльності» призводить до того, що законодавчі й підзаконні акти замість поняття «вид діяльності» часто застосовують поняття «вид роботи», чим не виправдано розширюють сферу ліцензування, тим самим збільшуючи обмеження господарської діяльності.

Нормативно-правовим актом, що визначає в Україні зміст поняття «вид діяльності», є Національний класифікатор України ДК009:2010 (КВЕД-2010), який на рівні своїх розділів відповідає міжнародній класифікації *ISIC (International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, Rev.3.1)*, прийнятій Статистичною комісією ООН, та на рівні класів відповідає класифікації *ЕС NACE (Rev.1.1-2002)*. Остання затверджена Регламентом (ЄС) Європейського Парламенту та Ради Європи⁷⁶, що дає змогу забезпечувати в ЄС посилання на класифікатор в інших законах і підзаконних нормативно-правових актах. Проте Національний класифікатор України КВЕД затверджено лише Наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11 жовтня 2010 р. № 457, тобто за своїм юридичним статусом він є відомчим нормативно-правовим актом. За цих умов посилання на КВЕД або застосування його термінів у національній законодавчій техніці в Україні є ускладненим чи взагалі неможливим. Це призводить до появи на законодавчому рівні не узгоджених між собою визначень окремих видів господарської діяльності, що штучно розширює сфери державного регулювання та посилює обмеження господарської діяльності і, відповідно, посилює критику системи ліцензування з боку суб'єктів господарювання.

Відсутність системного підходу в ліцензуванні призводить до збільшення адміністративної вартості системи ліцензування – збільшення витрат інституцій державного управління на забезпечення процесу ліцензування (і виконавчої, і судової гілки влади) і, головне, витрат суб'єктів господарювання на дотримання правил ліцензування.

⁷⁶ Регламент (ЄС) № 1893/2006 Європейського Парламенту та Ради «Стосовно впровадження Статистичного класифікатора видів економічної діяльності NACE ред. 2 та внесення змін до Регламенту Ради (ЄЕС) № 3037/90, а також до деяких Регламентів ЄС щодо певних областей статистики» від 20.12.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

Чимало країн засвідчили, що ефективний контроль за безпекою суспільства можливий і без застосування ліцензування. Наприклад, у Польщі сферами виняткових інтересів суспільства вважаються шість галузей економічної діяльності, які й вимагають офіційних ліцензій:

- пошук і розробка родовищ корисних копалин, їх видобуток, відкрите зберігання копалин і зберігання відходів у гірничих породах, у т.ч. у підземних шахтах;
- виробництво та збут вибухових речовин, зброї та боєприпасів, а також продуктів і технологій для військових або поліцейських цілей;
- виробництво, переробка, зберігання, транспортування, розподіл і збут енергоносіїв;
- захист людей і майна;
- трансляція радіо- й телепрограм;
- авіап перевезення.

Щоб суб'єкт господарювання в Польщі міг вести господарську діяльність в одній із цих галузей, він має відповідати вимогам законодавства й бути занесеним до реєстру регульованих підприємств. Суб'єкт господарювання отримує запис у реєстрі підприємств, що підпадають під регулювання, після подання належно оформленої заяви та отримання довідки, яка підтверджує, що нормативні вимоги були дотримані. Ліцензія (як окремий документ) у таких випадках уже не потрібна⁷⁷.

Отже, в Україні розпочато процес реформування системи ліцензування, проте наслідки мають низку вад, з-поміж яких:

- низька динаміка скорочення видів діяльності, що підлягають ліцензуванню, та імітація їх скорочення;
- відсутність системного підходу до формування національної системи ліцензування;
- відсутність закріплення головного для системи ліцензування терміна «вид діяльності» на законодавчому рівні.

Таким чином, перспективними напрямками зменшення витрат суб'єктів господарювання на дотримання формальних вимог системи ліцензування та подальшого її реформування є такі.

1. *Подальше суттєве скорочення кількості видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, і більш активне використання для їх державного регулювання інших інструментів державної політики* (квотування, патентування тощо). Ліцензування видів діяльності, які не становлять прямої та явної небезпеки для захисту прав, законних інтересів, життя та здоров'я громадян, захисту навколишнього середовища й забезпечення

⁷⁷ *Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес.* – К. : Міжнародна фінансова корпорація, 2011.

безпеки держави та регулюються спеціальними актами законодавства, має бути скасоване. Ліцензування видів діяльності, щодо яких на сьогодні переважає фіскальна функція, доцільно замінити патентуванням, а видів, у яких ліцензування виконує обмежувальну функцію, тобто передусім видів господарської діяльності, що характеризуються використанням обмежених ресурсів, – квотуванням. Визначення суб'єктів господарювання, що здійснюватимуть таку діяльність, слід провадити за відкритими конкурентними процедурами, аналогічними процедурам державних закупівель. Регулювання низки видів діяльності, в яких можливе завдання шкоди споживачу, доцільно проаналізувати щодо можливості заміни ліцензування на обов'язкове страхування ризиків. До таких видів діяльності можна віднести:

- видобуток дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння;
- транспортування нафти, нафтопродуктів магістральним трубопроводом, транспортування природного, нафтового газу й газу (метану) вугільних родовищ трубопроводами та їх розподіл;
- постачання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ за регульованим і нерегульованим тарифом;
- зберігання природного газу, газу (метану) вугільних родовищ в обсягах, що перевищують рівень, установлений ліцензійними умовами;
- централізоване водопостачання та водовідведення;
- розроблення, випробування, виробництво, експлуатація ракет-носіїв, космічних апаратів та їх складників, наземного комплексу управління космічними апаратами та його складників;
- культивування рослин, включених до таблиці I Переліку наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, затвердженого КМУ, розроблення, виробництво, виготовлення, зберігання, перевезення, придбання, реалізація (відпуск), ввезення на територію України, вивезення з території України, використання, знищення наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, включених до зазначеного Переліку;
- ветеринарна практика;
- заготівля, переробка, металургійна переробка металобрухту кольорових і чорних металів;
- збирання, первинна обробка відходів і брухту дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння;
- надання послуг з охорони власності та громадян;
- туropolиторська діяльність;
- діяльність арбітражних керуючих (розпорядників майна, керуючих санацією, ліквідаторів);

- діяльність, пов'язана з промисловим виловом риби, крім внутрішніх водойм (ставків) господарств;
- діяльність митного брокера;
- торгівля племінними (генетичними) ресурсами, проведення генетичної експертизи походження та аномалій тварин;
- виробництво теплової енергії, транспортування її магістральними й місцевими (розподільчими) тепловими мережами та постачання теплової енергії;
- збирання та використання інформації, що становить кредитну історію;
- генетично-інженерна діяльність у замкненій системі;
- торгівля рідким паливом з біомаси та біогазом.

2. *Уніфікація адміністративних процедур ліцензування в різних законах, що регулюють систему ліцензування.* Для забезпечення структурної єдності нормативно-правового регулювання системи ліцензування доцільним є визнання одного із законів як базового щодо визначення змісту й переліку обов'язкових процедур: видачі, переоформлення та анулювання ліцензій, видачі дублікатів і копій ліцензій, ведення ліцензійних справ та ліцензійних реєстрів, контролю й нагляду за додержанням ліцензіатами ліцензійних умов, видачі розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов і розпоряджень про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування; оскарження рішень ліцензіарів, у т.ч. щодо створення та функціонування інституту Експертно-апеляційної ради з питань ліцензування. Базовим доцільно обрати Закон України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» від 1 червня 2000 р. № 1775-III як такий, що має найбільш актуальні й детальні норми. Удосконалення цих процедур та можливе запровадження нових (наприклад, щодо запобігання конфлікту інтересів) полягатиме у внесенні змін лише до цього базового закону; спеціальні закони, що регулюють діяльність за видами діяльності, виведеними зі сфери дії базового закону про ліцензування, у частині формалізації змісту та переліку обов'язкових процедур мають посылатися на норми, визначені в базовому законі у сфері ліцензування.

3. *Закріплення норми Національного класифікатора видів економічної діяльності (КВЕД) на рівні закону.*

2.3. *Технічне регулювання: конкурентний бар'єр на ринках*

Рівень конкурентоспроможності країни прямо пов'язується зі здатністю національних підприємств швидко пропонувати на ринку товари та послуги належної якості. Зі зменшенням кількості процедур зменшується час виходу будь-якого продукту на ринок, причому гарантування якості товару встановлюється вимогами держави, контрагентів, споживачів. Іншими словами, що гнучкіша національна система якості, то швидше про-

дукт зможе вийти на ринок. Зокрема, реформи в технічному регулюванні ЄС (т.зв. новий підхід) дали змогу збільшити зростання ВВП, наприклад, у Німеччині, Австрії та Швейцарії на 1 в.п. Досвід зарубіжних компаній свідчить, що прийняття підприємствами стандартів, які відповідають європейським і міжнародним вимогам, дає змогу в подальшому отримати від 20 до 40 одиниць прибутку на 1 одиницю витрат на стандарти⁷⁸.

В Україні було розгорнуто низку реформ з уніфікації національних стандартів із загальноєвропейськими задля набуття конкурентних переваг для національних виробників і, відповідно, створення сприятливого підприємницького середовища всередині країни. Вони супроводжуються позитивними змінами. У 2010–2011 рр. були прийняті три основні закони, які стали рушійною силою реформування цієї системи: «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», «Про загальну безпечність нехарчової продукції» та «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції». Одним з основних кроків реформи системи технічного регулювання було скорочення переліку товарів і послуг, що підлягають обов'язковій сертифікації (у т.ч. скасування обов'язкової сертифікації 17 видів харчових продуктів), і запровадження системи ринкового нагляду подібно до тієї, що існує в країнах-членах ЄС. Скасовано доринковий контроль продукції та запроваджується контроль за товарами, розміщеними на ринку. Відбувся чіткий розподіл повноважень щодо нагляду за безпечністю харчових і нехарчових продуктів. Розпочався процес скасування обов'язкової сертифікації.

Проте перші результати реформ засвідчили відсутність механізмів реалізації повсюдності таких перетворень та адресного спрямування змін на всіх рівнях адміністрування та нагляду, що свого часу супроводжували подібні реформи в основних країнах-торговельних партнерах України (див. Дод. 4). Так, вибіркоче зменшення кількості обов'язкових вимог щодо стандартизації певних продуктів (товарів, сировини тощо), що регулюються національними стандартами, не вплинуло на загальний стан стандартизації продуктів на внутрішньому ринку. Дотримання вимог обов'язкової сертифікації та національних стандартів, розроблення технічних умов не гарантували безпечності для споживачів, оскільки їх нормативи більшою мірою пов'язані з технічними характеристиками продукції, ніж із якістю та безпечністю. Не було запроваджено і єдиної інформаційної бази у системі ринкового нагляду⁷⁹.

⁷⁸ Філіпчук Г. Система технічного регулювання в Україні потребує подальшого вдосконалення / Г. Філіпчук, Я. Юзьків // Стандартизація, сертифікація, якість. – 2006. – № 3. – С. 8–18.

⁷⁹ *Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес.* – К.: Міжнародна фінансова корпорація, 2011.

Усі українські підприємства продовжують виробляти продукцію відповідно до стандартів, більшість із яких було розроблено ще в 1970–1980-х роках. Якщо ж для певного виду продукції державного стандарту немає, підприємства мають зареєструвати відповідні технічні умови. По-суті, для будь-якого нового продукту вимагається обов'язкова реєстрація технічних умов. Підприємство розробляє власні технічні умови й зобов'язане їх виконувати, але водночас ці умови не мають суперечити існуючим стандартам і мають бути зареєстровані та схвалені відповідним органом державної влади. Понад 57 % опитаних МФК вітчизняних підприємств зазначають складність дотримання таких фіксованих норм за умов загострення конкуренції⁸⁰, близько 46 % підприємств указали, що часто вдавалися до неофіційних способів вирішення питань із державними органами, витрачаючи на сумнівні платежі в середньому 10 % від обороту компанії. Тобто національні підприємства й надалі втрачають конкурентоспроможність на ринках унаслідок обтяжливості національної системи технічного регулювання.

Розвиток бізнес-сердовища стримується такими чинниками.

Вибірковість норм стандартизації та взаємозамінність обов'язкових процедур у регулюванні для малих, середніх і великих підприємств (при скасуванні прямих норм стандартизації чи/або стандартів вводяться їх непрямі процедурні аналоги за рівнем впливу на діяльність підприємств). Здійснені протягом останніх років перетворення у сфері технічного регулювання були позбавлені системності. Більшість змін стосувалися не видів продукції, а діяльності окремих груп підприємств чи окремих підприємств у тій чи іншій сфері. Тобто трансформація системи відбувалася за принципом реагування на виникаючі проблемні ситуації у сфері технічного регулювання, оминаючи проблеми, їх причини. Поява гострих негативних економічних чи соціальних наслідків викликала адміністративне пом'якшення навантаження на певну сферу господарювання (наприклад, у роздрібній торгівлі для мікропідприємств чи у регулюванні природних монополій). Це спричинило ситуацію, за якої скорочення обов'язкових вимог у процедурах стандартизації та дотримання технічних умов щодо певної продукції поступово переходило у зростання вимог до її обов'язкової сертифікації. Таким чином, втрачався ефект від змін і створювалися неконкурентні умови для більшості підприємств у комерційному секторі економіки, зокрема для більшості (понад 50 % від загальної кількості) великих, середніх і малих підприємств у промисловості, будівництві, сільгоспвиробництві та громадському харчуванні. Як наслідок, технічне регулювання залишається ускладненим, що послаблює можливості пропорційного

⁸⁰ *Технічне регулювання в Україні: як забезпечити розвиток економіки і захист прав споживачів.* – К : Міжнародна фінансова корпорація, 2008. – С. 80.

зростання внутрішнього ринку та його збалансування у спосіб перетікання капіталів із традиційних до швидко зростаючих галузей (рис. 2.1 а, б).

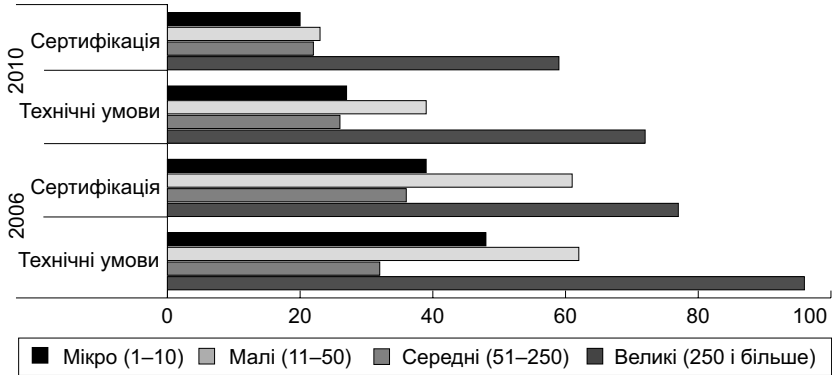


Рис. 2.1 а) Підприємства, діяльність яких передбачає дотримання обов'язкових технічних умов, стандартів і сертифікації, % від загальної кількості по групах підприємств⁸¹

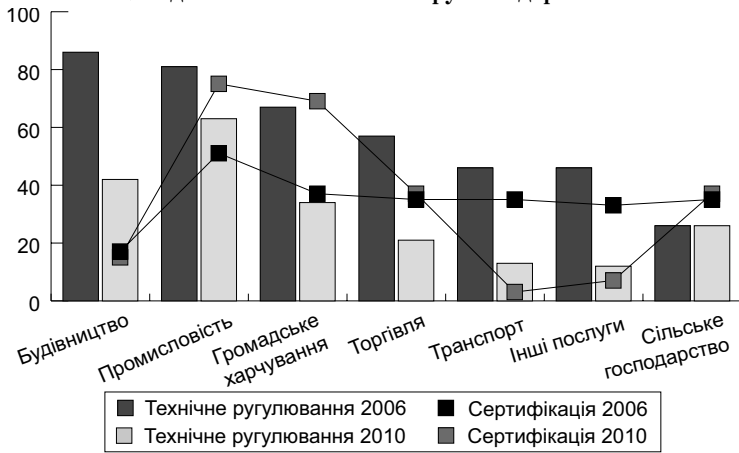


Рис. 2.1 б) Підприємства, діяльність яких передбачає дотримання обов'язкових технічних умов, стандартів і сертифікації, % від загальної кількості підприємств за сферами економічної діяльності

⁸¹ Тут і далі рисунки в розділі II складені за зведеними кількісними даними окремих досліджень. Див. : *Технічне регулювання в Україні: як забезпечити розвиток економіки і захист прав споживачів.* – К. : Міжнародна фінансова корпорація, 2008; *Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес.* – К. : Міжнародна фінансова корпорація, 2011.

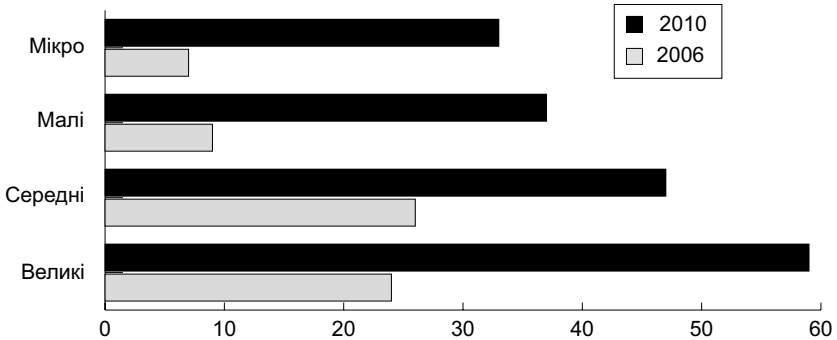


Рис. 2.2 а) Підприємства, що отримали обов'язкові сертифікати, % від загальної кількості за групами (за винятком сфери торгівлі)

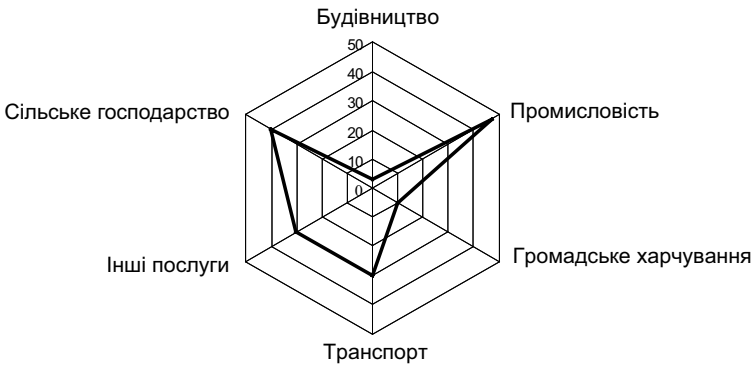


Рис. 2.2 б) Частка підприємств, що отримували обов'язкові сертифікати у 2010 р. (серед підприємств продукція чи послуги яких підлягають обов'язковій сертифікації), %

Фіскальний характер сертифікації на внутрішньому ринку. Розгортання діяльності уповноважених органів державної влади зі стандартизації й технічного регулювання відбувається способом розширення масштабу покриття підприємств на внутрішньому ринку, зокрема ця діяльність інтенсифікувалася у посткризовий період. Понад 50 % підприємств на ринку пройшли сертифікацію на вимогу вповноважених органів. Кількість сертифікованих підприємств зростає у 2–5 разів (залежно від величини підприємства) досягнувши докризового рівня за скорочення номенклатури нових товарів і послуг на ринку. Особливо високий рівень вимог із боку вповноважених органів фіксується в галузях, які демонструють високу

динаміку економічної діяльності (сільське господарство, окремі галузі промисловості), а також щодо підприємств, потенційні відрахування яких мають незначні розміри й до цього часу не стягувалися через відсутність об'єктивних підстав. Проте якість стандартів та їх уніфікованість із міжнародними стандартами залишається на попередньому рівні (рис. 2.2 а, б, в, г).

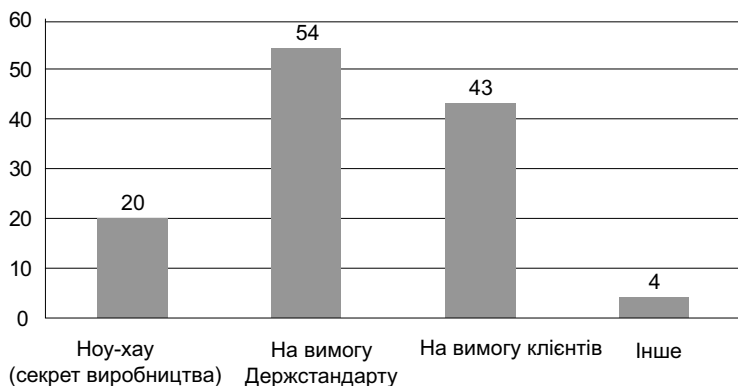


Рис. 2.2 в) Причини придбання стандартів підприємствами у 2010 р., % за множинним вибором респондентів

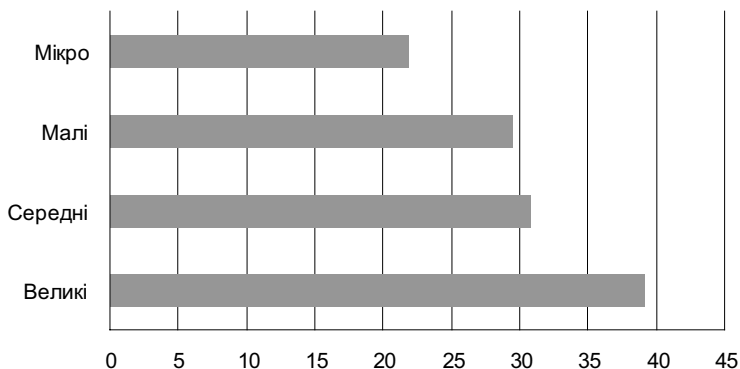


Рис. 2.2 г) Непрямі (неофіційні) витрати одного підприємства на придбання та/або реєстрацію всіх стандартів та/або технічних умов у 2010 р. за групами підприємств, % від загальних витрат

Водночас разом з обов'язковими вимогами до дотримання стандартів і технічних вимог вирізняється висока частка підприємств, що звернулися за сертифікацією на вимогу власних контрагентів (клієнтів) – 36 %, і тих, які завдяки придбанню стандарту отримали базові секрети виробництва – 16 %. Тобто можна говорити, що на ринку вже сформувалися передумови для добровільної сертифікації на основі комерційних угод між контрагентами.

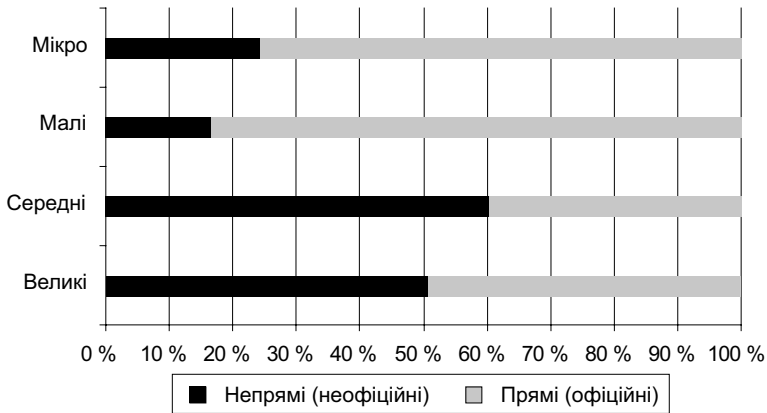


Рис. 2.3 а) Витрати одного підприємства на придбання та/або реєстрацію всіх стандартів та/або технічних умов у 2010 р., грн

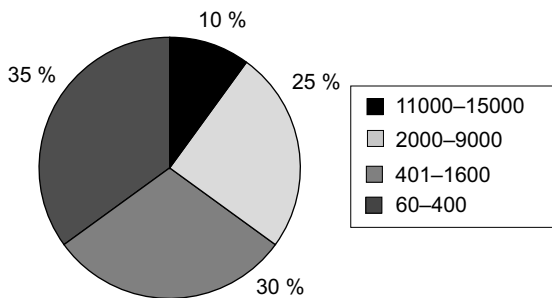


Рис. 2.3 б) Обсяг витрат усіх підприємств на придбання та/або реєстрацію всіх стандартів та/або технічних умов перед кризою (2006–2008 рр.), грн

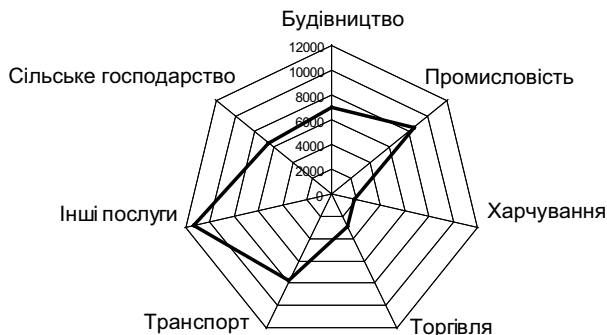


Рис. 2.3 в) Прямі витрати одного підприємства на придбання та/або реєстрацію всіх стандартів та/або технічних умов у 2010 р., грн

Складність (закритість) стандартизації та сертифікації у виробничому секторі економіки. Існуюча система державних фіксованих стягнень за отримання сертифікатів відповідності, стандартів і реєстрації технічних умов залишається досить помірною для функціонуючих підприємств. Проте подекуди такі видатки значно перевищують витрати на відкриття бізнесу в Україні, що створює ситуацію потенційного блокування розвитку підприємства. Відкриття підприємства передбачає надання певного виду послуг чи виробництво товарів. Вихід товару чи послуги на ринок зазвичай⁸² вимагає сертифікації, проте рівень видатків на неї значно перевищує можливості підприємств у сучасних умовах українського ринку⁸³. Крім того, процедури на здійснення однієї й тієї самої операції сертифікації через сертифікування продукту (а не його виду) значно ускладнюються, оскільки потребують проведення різноманітних вимірів та експертиз до конкретного зразка. Як наслідок, підприємства намагаються уникати «твердих» державних стандартів на користь технічних умов підприємств, підтвердження їх відповідності створює передумови для тіньового фінансування інспекційних сертифікаційних робіт щодо формального підтвердження якості певного продукту. Тобто потенційно в кожному окремому випадку внаслідок значного пом'якшення вимог виникає загроза безпечності продукту для кінцевого споживача, відповідальність за дотримання якої несе держава. При цьому основними суб'єктами стають виробничі середні й великі підприємства, що мають значну номенклатуру продуктів і перебувають у постійних умовах конкуренції (рис. 2.3 а, б, в). Таким чи-

⁸² Діяльність 83 % підприємств у виробничому секторі регулюється технічними вимогами і стандартами.

⁸³ 99,4 % підприємств на ринку малі (включаючи мікро: фізичні особи – підприємці) та середні з низьким рівнем оборотних коштів.

ном, тягар різноманітних неформальних платежів⁸⁴ ставав (і досі залишається) стримуючим чинником для найбільш динамічних підприємств на ринках, а сповільнення виходу продукту на ринок автоматично позбавляло такі підприємства конкурентних переваг.

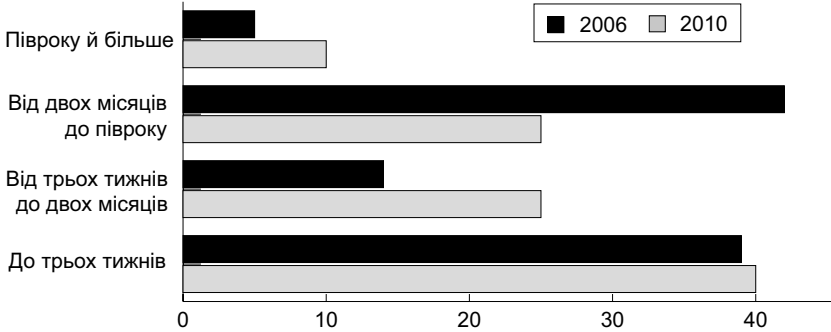


Рис. 2.4 а) Витрати часу на проходження процедур підприємствами щодо придбання та/або реєстрацію всіх стандартів та/або технічних умов за роками, %

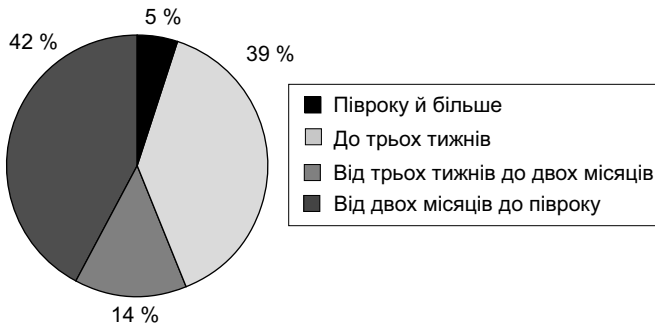


Рис. 2.4 б) Строки проходження всіх процедур з технічного регулювання у 2010 р., %

⁸⁴ Загальні (прямі й непрямі) видатки підприємств на сертифікацію, стандартизацію та супровідні процедури органів державної влади становили до 19 млрд грн. При цьому за даними Держспоживзахисту практично жодне порушення стандартів стосувалося не рівня безпеки товару, а переважно формальних вимог. Так, наприклад, протягом 2006 р. було перевірено 78 % усіх великих, 72 % середніх, 49 % малих і 36 % мікропідприємств. Кількість перевірок доходила до 17 на одному підприємстві (для великих компаній). Прямі видатки підприємств у сфері технічного регулювання становили 7,2 млрд грн. Див. : *Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес.* – К. : Міжнародна фінансова корпорація, 2011. – С. 10.

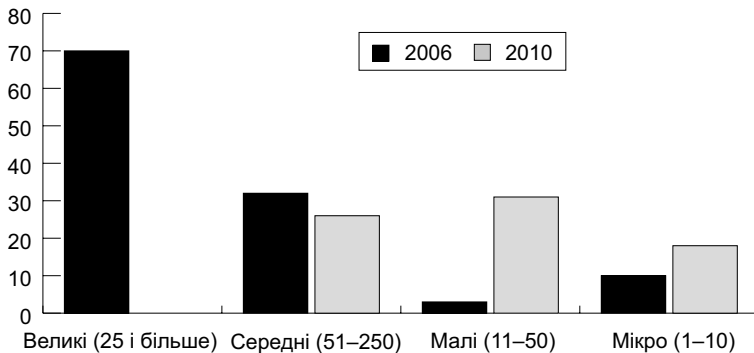


Рис. 2.4 в) Витрати часу підприємства на підготовку документів для отримання всіх обов'язкових сертифікатів (серед підприємств, що отримували обов'язкові сертифікати) за роками, робочі дні

Переобтяженість органів державної влади розглядом заявок на проходження процедур стандартизації та сертифікації. Результати реформ, спрямованих на зниження рівня зарегульованості підприємницького середовища у спосіб зниження часу розгляду заявок на сертифікацію і стандартизацію, не отримали очікуваних результатів у загальному масштабі, оскільки механічне скорочення часу розгляду будь-яких заявок без перегляду вимог до всієї цілісної системи сертифікації природно збільшувало фізичне навантаження на персонал уповноважених органів державної влади, спричиняючи зростання інтенсивності їхньої праці і, відповідно, збільшення витрат державного бюджету. Отже, пом'якшення критичних часових меж протягом останніх років звелось до усереднення процедур розгляду заявок для всіх видів підприємств, тобто скорочення надто довгих процедур і подовження термінових. Це лише додало строківості розгляду документів для більшості підприємств (рис. 2.4 а, б, в).

Показовим у цьому випадку є перекладання частини формальних робіт із підготовки до сертифікації на підприємства чи самостійне використання підприємствами⁸⁵ (великими й середніми) послуг універсально-галузевих консалтингових підприємств з оформлення супровідної документації. Це свідчить про те, що поза офіційним правовим полем зі стан-

⁸⁵ Діяльність і продукти 96 % великих, 77 % середніх, 72 % малих і 59 % мікропідприємств підпадають під норми обов'язкової сертифікації й технічного регулювання. Див.: *Технічне регулювання в Україні: як забезпечити розвиток економіки і захист прав споживачів.* – К.: Міжнародна фінансова корпорація, 2008. – С. 81.

дартизації сформувався сегмент нового ринку, спорідненого з унормованими ринками застосування добровільної сертифікації. Також завдяки подовженню донедавна скорочених процедур відбулося зростання непрямого адміністративного тиску на значній прошарок виробничих малих і мікропідприємств на національному ринку.

Зрештою поєднання вибірковості норм стандартизації та взаємозамінюваність обов'язкових процедур у технічному регулюванні для малих, середніх і великих підприємств, фіскального характеру сертифікації на внутрішньому ринку, складності стандартизації та сертифікації у виробничому секторі економіки й переобтяженості органів державної влади щодо проходження процедур зі стандартизації та сертифікації мимоволі створюють сприятливі умови лише для імпортерів високотехнологічних продуктів, окремих державних природних монополій і мікропідприємств у невиробничій сфері (різні технологічно нескладні послуги й торгівля). Іншими словами, наявна система технічного регулювання спрямована на консервацію існуючого технологічного рівня розвитку в Україні та фізично обмежує розширення внутрішнього ринку, формує несприятливий бізнес-клімат для вітчизняних виробничих підприємств.

У кожній із зазначених ситуацій на сьогодні простежуються тенденції, що мають споріднені наслідки в технічному регулюванні у країнах-основних торговельних партнерах України й високорозвинених країнах: значне зростання вимог клієнтів до наявності сертифікатів відповідності; користування послугами зовнішніх агентів з оформлення документації; перетікання капіталів від зарегульованих виробництв до менш обмежених; дієве перекладання технічної роботи від уповноважених державних органів на підприємства. Це дає змогу говорити про формування паралельно до офіційно унормованої системи технічного регулювання квазі-сучасної системи, вибудованої на договірних відносинах між контрагентами й суб'єктами контролю. Унормування цієї нової системи й надання їй прозорих механізмів, подібних до вже існуючих у високорозвинених країнах, дасть змогу досягти значного економічного й суспільного ефекту.

Отже, для подолання означених проблем та усунення негативних наслідків від їх існування способом використання існуючих щодо національних підприємств внутрішніх і зовнішніх практик на різних ринках варто запровадити:

- градацію об'єктів обов'язкової стандартизації і сертифікації. Обов'язкову стандартизацію застосовувати лише до природної сировини й матеріалів на основі метрологічних вимірів їх властивостей, обов'язкову сертифікацію відповідності – до кінцевого продукту (що виходить на ринок для кінцевого споживача) за видами продукції. Проте і в першому, і в другому випадку під сертифікацію і стандартизацію не мають потрапляти

технологічні лінії з вироблення того чи іншого продукту, а лише умови їх функціонування. Іншими словами, конструктивні особливості мають залишатися на розсуд підприємства, а рівень потенційного впливу на продукт і персонал певної технології регламентуватися. Відповідність технологічних ліній має встановлюватися на добровільній основі в межах граничних значень щодо рівня забруднення навколишнього середовища і відповідності лінії вимогам техніки безпеки праці (захист від надмірного шуму, пиломісткості, абразивності поверхонь тощо). Існування таких обмежень дасть змогу багатьом виробникам варіювати з технологічними можливостями підприємств і проводити швидко технологічну модернізацію паралельно до розробки нового продукту, що додасть їм гнучкості на ринках, сприятиме використанню найновіших технологічних розробок, а також збільшенню номенклатури товарів і послуг завдяки суміжним ринковим нішам (розширення товарної номенклатури підприємств);

- класифікацію обов'язковості застосування норм технічного регулювання за рівнем ризику для безпечності та якості продуктів. Це передбачає встановлення чітких категорій видів кінцевих продуктів (чи матеріалів), сертифікація і стандартизація яких здійснюється залежно від рівня ризику для безпеки споживачів і навколишнього середовища. Наявність такого підходу дасть змогу різко зменшити кількість товарів, послуг і матеріалів, що потребують обов'язкової (державної) сертифікації та стандартизації. Таким чином, для більшості швидко змінюваних продуктів і послуг залишаться вимоги контрагентів один до одного (постачальника та клієнта). Існування широкої пропозиції й попиту на ринку сприятиме зростанню рівня якості продуктів, що надаватимуться кінцевим споживачам. У державному секторі знизиться рівень тіньових розрахунків та корупції у цій сфері (зникне потреба для компаній у надмірних процедурах) та збільшаться відрахування до державного бюджету завдяки функціонуванню легальних спеціалізованих компаній з необов'язкової сертифікації та підтвердження відповідності певного продукту і, як наслідок, відбудеться зростання рівня зайнятості й залучення до виробничих процесів профільних наукових установ;

- декларативну (за заявою виробника) обов'язкову й добровільну сертифікацію і стандартизацію. До отримання необхідної технічної документації надати право виробнику самостійно оголошувати рівень відповідності й технічну специфікацію продукту з метою сприяння в укладанні контрактів на цю продукцію та її швидкого виходу і просування на ринку. Такі дії дадуть змогу підвищити рівень конкурентоспроможності національних виробників і насичення внутрішнього ринку. Крім того, це стримуватиме від неповноцінних експертиз приватними сертифікаційними компаніями та запобігатиме проявам корупції в діяльності вповноваженого державно-

го органу влади. На противагу необґрунтованому самовільному оголошенню властивостей товару варто передбачити жорсткі санкції (включаючи відкликання та вилучення всього виробленого продукту) щодо виробника у випадку завдання шкоди чи виявлення загрозової можливості її настання (понад технічні стандарти і нормативи) від використання продукту кінцевим споживачем чи потрапляння в довкілля;

- правило «обкладинки» щодо норм Європейського Союзу для інвестиційно привабливих і соціально значущих видів продукції. Воно передбачає застосування норм технічного регулювання ЄС в Україні без «перекладу» (прямої адаптації) до підприємств, що розпочинатимуть свою діяльність після запровадження такого підходу. Для підприємств, що регулювалися національними нормами до «обкладинки» надання нових документів можливе автоматично чи з мінімальним часом розгляду адаптованих документів відповідності. Така норма дасть змогу залучити в розвиток потенційно найбільш динамічних галузей в Україні значні інвестиції та вихід на внутрішній ринок широкого кола провідних європейських компаній-виробників, фінансових, інвестиційних та управляючих компаній. Товари й послуги, вироблені такими національними підприємствами, набудуть конкурентоспроможності на зовнішніх ринках і значно насичуватимуть внутрішній попит. Зокрема до виробників таких продуктів (товари та послуги) належить будівельна галузь і легка промисловість, сільське господарство й енергетика, сфера інноваційних технологій (комп'ютерна, електроніка, програмне забезпечення). Наприклад, схвалення відповідних нормативів ЄС у спосіб прямого перекладу в будівництві дадуть змогу досягти зростання інвестиційної привабливості будівельного ринку завдяки зрозумілості процедури практичного ведення бізнесу, спрощення розрахунків щодо інвестиційних проектів у той чи інший проект будівництва. Тобто відкриваються можливості до прямого співставлення інвестиційних проектів в Україні та інших європейських країнах;

- нагляд як єдину функцію вповноваженого органу державної влади. Подібна практика, крім безпосереднього затвердження змісту стандартів і розроблення метрологічних норм, передбачає закріплення за органом державної влади функцій фахової акредитації спеціалізованих організацій зі стандартизації та сертифікації (включаючи державні наукові установи) і, відповідно, лабораторій, що здійснюють експертизи на відповідність продуктів і послуг. Таким чином, контрольна функція переноситься до категорії аудиту не підприємства, а його продукту на ринку способом комерційного чи державного (якщо йдеться про потребу неуповноваженого органу) замовлення та самостійного повного аналізу вповноваженим органом з акредитації зразків продукції, що перебувають у вільному продажу. Існуюча мережа державних сертифікованих лабораторій у цьому випадку

може бути основою експертиз для всього спектра організацій у сфері технічного регулювання до широкої появи та акредитації приватних (промислових) лабораторій. Переваг такої трансформації є кілька. По-перше, відбувається пряме попередження корупційних дій контролюючих органів у сфері технічного регулювання способом акредитації спеціалізованої організації (наукової установи). Тобто уповноважений орган державної влади не сертифікуватиме підприємства, що прямо зацікавлені в отриманні певного сертифіката, а надаватиме дозвіл на роботу в цій сфері наукової установи, що не має бази відповідних клієнтів і тому не зацікавлена в отриманні акредитації непрозорим способом. Крім того, для спецорганізації важливо мати гарантований статус, що дасть змогу уникнути можливих судових претензій з боку клієнтів у майбутньому. По-друге, посилюється м'який контроль на ринку завдяки вибірковим експертизам багатьох органів державної влади при укладанні договорів щодо придбання за державні кошти товарів чи послуг, а також розгляду окремих скарг споживачів чи моніторингових зрізів уповноваженим органом. І, по-третє, державні лабораторії отримають поштовх до власного розвитку з можливістю виходу на зовнішні ринки послуг унаслідок формування комерційних пакетів замовлень щодо стандартизації та сертифікації від спеціалізованих організацій.

Використання цього набору рекомендацій дає змогу досягти певної уніфікації норм і стандартів із країнами ЄС і створить конкурентні умови для вітчизняних підприємств при укладанні комерційних договорів, що матиме загальний позитивний економічний і соціальний ефект завдяки наданню внутрішньому ринку більшої динаміки, гнучкості та об'єму. Таким чином, відбуватиметься швидке формування сприятливого бізнес-клімату для вітчизняних виробничих підприємств на внутрішньому ринку з можливостями швидкого виходу на ринки країн-членів ЄС та інших країн світу.

2.4. Захист інтелектуальної промислової та майнової власності

Посткризове відновлення світового господарства супроводжується низкою загроз в економічному середовищі, а також обмеженістю ризикових інвестиційних ресурсів. Тому першочергового значення набувають заходи щодо гарантування інвестицій і набуття додаткових середньострокових конкурентних переваг на нових ринках, що пов'язується з реформами в інвестиційній політиці держав і створенням сприятливих умов для підприємств-виробників на національних ринках⁸⁶. Майже всюди вони були

⁸⁶ *Business reform summaries. Doing business-2012 / The World Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/reforms>*

спрямовані на спрощення виходу підприємств на ринки та зростання ролі гарантій інвесторам. При цьому реакція виробників та інвесторів мала найбільший позитивний відгук щодо змін на тих ринках, де існував чи істотно поліпшився механізм захисту прав власності, особливо інтелектуальної⁸⁷, в умовах, коли відбулося посткризове зниження середнього показника свободи власності у світі.

Для будь-якого інвестиційно спроможного підприємства захист прав власності має найважливіше значення як захисний механізм щодо ведення господарської діяльності на новому ринку, незалежно від його загальноекономічної кон'юнктури. Наприклад, патентна діяльність комерційних організацій є певним бар'єром від недобросовісних конкурентів. Тому рівень захисту прав інтелектуальної власності можна вважати певним типовим інструментом конкурування й показником рівня сприятливості бізнес-середовища. Його відсутність чи неповнота автоматично знижують привабливість потенційного ринку і для вітчизняних виробників нових продуктів і послуг, і для інвесторів, оскільки передусім саме ці економічні агенти відчують усі ризики на внутрішньому ринку певної країни. Вкладаючи інвестиції у виробництво товарів і послуг на ринку з захищеними правами на ці товари чи послуги, інвестор чи національний виробник можуть утратити не лише вкладені у виробництво ресурси, а й пріоритет щодо технологій виробництва цих товарів і послуг, що загрожуватиме їх позиціям на раніше освоєних ринках⁸⁸.

Проте здійснювані в Україні реформи майже не вплинули на стан справ у цій сфері. На сьогодні за Міжнародним індексом захисту прав власності⁸⁹ Україна посідає 118 місце з-поміж 130 країн світу і передостаннє з-поміж 24 країн Центрально-Східної Європи, включаючи Росію. За всіма критеріями оцінки інструментів захисту прав власності Україна посідає останні сходинки, зокрема із захисту майнових (125) та інтелектуальних (95) прав. Майже від моменту здобуття незалежності зберігається наднизьке значення цього критерію, що свідчить про відсутність принципових реформ власності як таких⁹⁰. Неврегульованими залишаються питання «інтелектуальної спадщини» Радянського Союзу. Тоді як розробленням чи вико-

⁸⁷ У високорозвинених країнах значно переважає кількість поданих документів щодо реєстрації авторських прав від нерезидентів. Див. : *World Intellectual Property Indicators 2011*. – Geneva : WIPO Publication, 2011.

⁸⁸ *Прахов Б.* Патентно-правове забезпечення комерційної діяльності / Б. Прахов // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2007. – № 5 (37). – С. 39–44.

⁸⁹ *International property rights index 2011* / Property Rights Alliance, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internationalpropertyrightsindex.org/>

⁹⁰ *Index of Economic Freedom. Promoting Economic Opportunity & Prosperity* / The Heritage Foundation & The Wall Street Journal, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.heritage.org/index/explore?view=by-region-country-year>

ристанням високих технологій та об'єктів права інтелектуальної власності займається лише 0,6 % усіх суб'єктів господарювання без урахування діяльності фізичних осіб-підприємців. Понад 83 % промислової продукції, що виробляється в Україні, не має відповідного сучасного науково-технологічного забезпечення, а частка інноваційної продукції в загальному обсязі реалізованої промислової продукції ледве досягає 4 %⁹¹.

За даними опитування, проведеного Альянсом ділового програмного забезпечення у 2010 р., у 57,8 % опитаних відсутність реформ у сфері прав власності формує думку, що саме нелегальне виробництво стимулює розвиток економіки та зайнятість у країні⁹². Іншими словами, функціонування тіньової економіки вважається не просто виправданою, а й необхідною умовою успішності ведення бізнесу.

Така ситуація гальмує розвиток внутрішнього ринку, стримує потенціал ділової активності громадян і підприємств та виснажує національний інтелектуальний капітал. Останній переорієнтовується на зовнішні ринки, залишаючи Україну роль виробника товарів первинної обробки. Із тисячі патентів, зареєстрованих в Україні, до стадії виробництва доходить лише шість. У високорозвинених країнах рівень реалізації сягає понад 30 %, а до виробничих процесів залучено 80 % науковців, в Україні – 0,2 %⁹³. За структурою національної економіки домінують виробництва третього й четвертого технологічного укладів (важке машинобудування, прокат сталі, суднобудування, кольорова металургія, органічна й неорганічна хімія), частка яких разом становить від 75 до 94 % залежно від галузі промисловості. Понад 80 % виробничих підприємств у країні не займаються інноваційною діяльністю взагалі. Ті, що проводять дослідження, до 75 % залучених інвестицій і 83 % власних капітальних вкладень на переозброєння та модернізацію спрямовують у виробництва третього технологічного укладу (третє покоління техніки й технологій тощо), тоді як у розвинених країнах більшість розробок і вдосконалень ведеться на рівні п'ятого укладу (комп'ютеризація, інформатизація, сучасні галузі високотехнологічної промисловості та приладобудування, авіаційна, медична, хімічна, фармацевтична промисловість)⁹⁴. Показово, що протягом останніх 20 років віт-

⁹¹ *Наукова та інноваційна діяльність в Україні* : статист. зб. – К. : Державна служба статистики, 2012.

⁹² *Business Software Alliance* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://portal.bsa.org/globalpiracy2010/>

⁹³ *Ноговіцин О.* Промислова політика: ставлення до комерціалізації об'єктів інтелектуальної власності / О. Ноговіцин, Є. Онисько // *Економіка України*. – № 3. – 2005. – С. 9–13.

⁹⁴ *Нежиборець В.* Розвиток інноваційної діяльності в Україні як умова забезпечення конкурентоспроможності економіки / В. Нежиборець // *Теорія і практика інтелектуальної власності*. – 2009. – № 5 (49). – С. 48–54.

чизняні розробники подали лише 14 заявок на патентування топографії інтегральних мікросхем, а половина винаходів і нових рішень (технологій для нових товарів) зорієнтована на зовнішні ринки (рис. 2.5 а, б).



Рис. 2.5 а) Надходження заявок по категоріям об'єктів реєстрації, 1992–2011 рр.

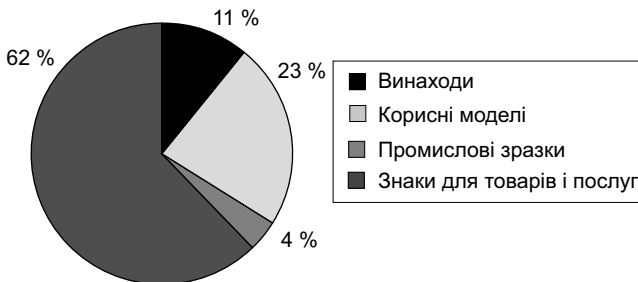


Рис. 2.5 б) Структура надходження заявок на об'єкти промислової власності в Україні у 2011 р., %

На цьому тлі рівень реєстрації знаків для товарів і послуг на національному ринку зростає високими темпами, що свідчить про розвиток

переважно торговельних підприємств і вихід на український ринок нових товарів і послуг, прямо не пов'язаних із виробленими в Україні винаходами. Проте й торговельні підприємства (офіційні імпортери, іноземні малі та середні підприємства тощо) не поспішають розгорнути свою діяльність. Рівень реєстрації нових торговельних марок в Україні поступається загальносвітовим показникам (в Україні до 62 % усіх заявок на авторські права, у світі – до 90 %) (рис. 2.6).

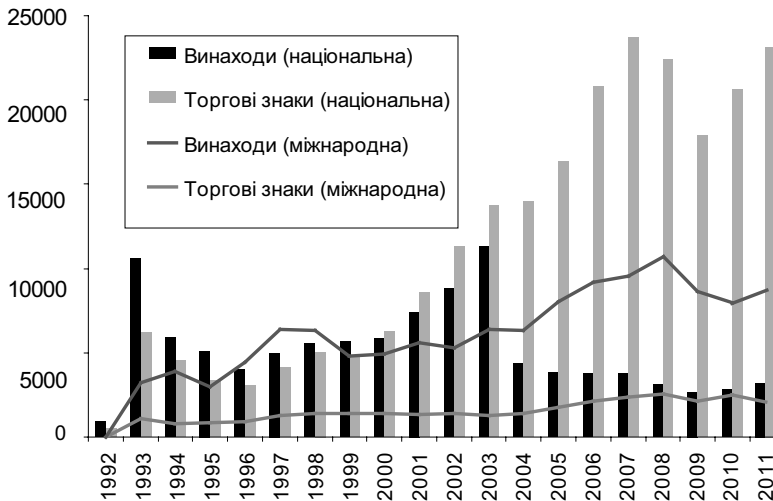


Рис. 2.6. Надходження заявок на об'єкти промислової власності в Україні у 1992–2011 рр. за національною та міжнародною процедурою

Найяскравіше критичний стан захисту інтелектуальної промислової власності ілюструється у сфері інформаційних технологій, де 86 % усього програмного забезпечення, що знаходиться на внутрішньому ринку України, є нелегально виробленим продуктом (при середньому для регіону Центрально-Східної Європи – 64 %, світу – 42 %). Зокрема, близько 90 % продуктів у ретрансляційних мережах (аналогове телебачення, кабельні мережі, радіо та ін.) мають неофіційні джерела чи несанкціоновано відтворюються⁹⁵. Таким чином, у країні фіксується існування стійких обмежень для повноцінного доступу громадян і до вітчизняних, і до іноземних новацій. Це створює підґрунтя для моно-

⁹⁵ *Ukraine*. Excerpt from the IIPA's Special 301 Recommendations for the year: 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iipa.com/countryreports.html#U>

полізації внутрішнього ринку, штучне обмеження його зростання та формування низької технологічної культури суспільства.

Між тим, міжнародні організації із захисту інтелектуальної власності виділяють позитивні наслідки співпраці з українським урядом, зокрема врахування у правовій площині більшості їхніх побажань і зауважень⁹⁶. Зазвичай вони відзначають позитивні зрушення у процедурах реєстрації прав власності в Україні, особливо інтелектуальних⁹⁷. Проте реєстрація – це пасивний інструмент захисту власності, тому увага учасників міжнародного ринку та їхніх асоціацій зосереджена на вимогах до України щодо введення додаткових санкцій способом розширення адміністративних заходів тиску на порушників закріплених на сьогодні правових норм. У цьому контексті увагу привертає пасивність державної політики, що за низької конкурентоспроможності вітчизняної промисловості⁹⁸ реагує лише на зовнішні вимоги (потенційних конкурентів) і не запроваджує жодних системних заходів щодо підтримки національних виробництв у спосіб проактивного захисту прав власності в економічних відносинах між суб'єктами господарювання. Національні інтереси й потреби внутрішнього ринку у цьому випадку повністю ігноруються.

Необхідність втримати важелі впливу на соціально-економічну й політичну ситуацію у країні вимагає проактивної участі держави щодо захисту прав власності на внутрішньому ринку і національних, і іноземних економічних агентів. Зазвичай це відбувається через загальну систему гарантування майнових прав власності та їх захист у суді, стимулювання інноваційної діяльності (поява нових продуктів і послуг), цілеспрямовану патентну політику (встановлення пріоритетів і потреб технологічного розвитку) і загальні податкові та митні преференції національним виробникам при формуванні внутрішнього ринку для нових національних продуктів. Проте комбінації використання цього набору заходів нетипові для різних країн, оскільки умови функціонування ринків у них істотно відрізняються. Тому пряме копіювання успішної практики певного ринку не завжди має той самий ефект, що

⁹⁶ 2012 special 301 report on copyright enforcement and protection – Washington : International intellectual property alliance, 2012. – P. 115–126.

⁹⁷ *International property rights index : report 2012* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internationalpropertyrightsindex.org/profile?location=+Ukraine>

⁹⁸ Україна знаходиться на 51 місці з 66 країн, тоді як Росія – на 41, Польща – 30 позиції. Див. : *Ukraine*. Excerpt from the IIPA's Special 301 Recommendations for the year: 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iipa.com/countryreports.html#U>

й у країні походження⁹⁹. Крім того, навіть повторення політики за таких самих внутрішніх умов функціонування ринків (наприклад, широко розповсюджена практика створення інноваційних центрів: інноваційних міст, технопарків, спеціальних промислових зон тощо) не означає її спрацювання через об'єктивні зовнішні тенденції, строківість виникнення інтелектуальних продуктів чи певні революційні винаходи в різних сферах знань.

Звідси поєднання поточної вітчизняної ситуації та міжнародних тенденцій¹⁰⁰ у сфері захисту прав власності формує низку проблем, що стримують економічне зростання й розвиток підприємницького середовища в Україні на цей час чи потенційно загостряться у найближчому майбутньому через недосформованість захисту інтелектуальної промислової і майнової власності:

- превалювання технічного характеру реалізації політики. Відсутня адресність щодо конкретних цільових груп, сфер, галузей тощо. Метою органів державної влади (насамперед Державної служби інтелектуальної власності) щодо захисту прав власності залишаються намагання безсистемної підтримки інтелектуальної діяльності без встановлення споживачів таких продуктів (бенефіціаріїв). Це спричиняє розпорошення уваги управлінців і державних фінансових ресурсів, а також втрату механізму супроводу нових творчих розробок. Зокрема, зберігається неоднозначна ситуація дублювання функцій і завдань, коли питання захисту прав власності в комерційному секторі (набуття й передача прав) регулюється і Міністерством освіти, науки, молоді та спорту, і Кабінетом Міністрів;

- галузевий захист зареєстрованих авторських прав. Таке середовище формує загальне підґрунтя незахищеності інновацій і промислової власності, оскільки будь-які інновації та їх передача чи відтворення вирізняються саме новизною та міжгалузевістю. У чинному законодавстві країни акцент робиться на окремих видах продуктів чи винаходів. Тобто ініціатором захисту певного продукту є не держава, а окремі економічні агенти на ринку України. Отже, система захисту залишається неоднорідною та розпорошеною, навіть спеціалізованою, що не сприяє появі на ринку якісно нових продуктів вітчизняного й іноземного походження;

⁹⁹ Прахов Б. Питання державного регулювання і участі держави в патентно-правових відносинах / Б. Прахов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndiiv.org.ua/ua/library/view-pytannja-derzhavnoho-rehuljuvannja-i-uchasti-derzhavy-v-patentno-pravovykh-vidnosynakh.html>

¹⁰⁰ World intellectual property indicators. WIPO. Economics & statistics series. – Geneva : WIPO, 2011. – 214 p.

- повсюдне поширення існуючих технологій та звуження ринкових ніш (інтелектуальне виснаження ринків). Протягом років спостереження (з 1975 р.) у світі відбувається хвилеподібне зростання кількості інновацій та вдосконалень у різних сферах. На сьогодні фіксуються уповільнення темпу виробництва інновацій у світі та їх перерозподіл за країнами походження від високорозвинених країн до країн, що розвиваються. Ця тенденція дає змогу прогнозувати (після досягнення нового «дна» у винахідництві) протягом наступних 15-ти років появу нового сплеску технологій. Проте, як свідчить тенденція зміни якісних характеристик таких технологій, вони матимуть орієнтацію на вдосконалення існуючих зразків на відміну від створення нових радикальних технологій;

- незахищеність науково-дослідних робіт національними механізмами та зростання рівня конкуренції в інноваційній сфері. Особливістю таких процесів є зростання кількості окремих національних сегментів інноваційних продуктів (зростання кількості винаходів та їх реєстрації на внутрішньому ринку) при існуючій тенденції до зростання кількості розробок за рахунок закордонних грантів і програмного фінансування інших країн. На ринках 30 країн-лідерів у виробництві інновацій переважають розробки приватних корпорацій (72,5 %). Винятки становлять Бразилія (48,6 %), Південна Африка (38,8 %), Росія (27,3 %) та Малайзія (26,4 %), де цей показник поступається індивідуальним та університетським розробкам, крім Росії (університети – до 2 %). Державні ж замовлення понад 10 % поширені лише у Франції, Індії, Іспанії, Сінгапурі та Малайзії. Водночас не лише Україна, а й жодна її установа чи резидент не потрапили до переліку основних виробників інноваційної продукції (700 перших організацій світу). Загалом така градація на ринках провідних інноваційних країн вказує на високу конкуренцію за інноваційні розробки між комерційними структурами, що природно стимулює їх до залучення провідних винахідників і науковців поза країною походження, «перетікання» конкурентних винаходів та їх авторів на високорозвинені ринки інновацій, що, зважаючи на вказану вище національну динаміку, відбувається в Україні.

Традиційно подібні проблеми вирішуються завдяки усуненню паралельних зв'язків у системі органів державної влади й узагальненню сфери поширення регуляторних норм (див. Дод. 5). Так, у Європейському Союзі діє єдине, незалежне агентство з гармонізації на внутрішньому ринку (ОНІМ), діяльність якого покликана сприяти гармонізації та уніфікації національних порядків і нормативно-правових засад процедури патентування й захисту авторських прав країн-членів ЄС. Узагальнена сутність чинних директив ЄС у цій сфері зводиться до

єдиного трактування загальних параметрів суб'єктів та об'єктів інтелектуальної власності, при цьому конкретні важелі захисту інтелектуального продукту формуються кожною країною-членом ЄС окремо.

США здійснюють державну політику у сфері забезпечення прав інтелектуальної власності через спеціально уповноважений орган – Федеральне агентство США з патентної політики та захисту торгових марок (*USPTO*), що підпорядковується Міністерству торгівлі. Нормативно-правове поле країни спрямоване на визначення сутності авторського права (без галузевої класифікації), його національного походження, виключень з нього, порядку реєстрації з визначенням її вичерпної вартості та видачі патенту, тобто право власності має загальне поширення. Головною відмінністю патентного права США від інших країн була норма, згідно з якою перший, хто винайшов, мав право на патент, проте в 2011 р. було прийнято Акт про американські винаходи, який уніфікував американську систему із практикою видачі патентів у всьому світі, отже, всі авторські права на винахід має отримувати особа, яка першою його запатентувала.

У РФ питання захисту прав інтелектуальної власності реалізує Федеральна служба з інтелектуальної власності (Роспатент), що прямо підпорядковується уряду. На федеральному законодавчому рівні єдиного базового акта у цій сфері немає, проте визначені питання врегульовуються консолідовано в Цивільному, Кримінальному, Податковому кодексах і Кодексі про адміністративні правопорушення, а також низці підзаконних нормативно-правових актів. Отже, до першочергових заходів із захисту інтелектуальної промислової та майнової власності і, відповідно, поліпшення інвестиційного та підприємницького клімату в Україні у короткостроковій перспективі, належать:

- консолідація та комерціалізація державної політики захисту прав власності. Комерціалізація та промислове застосування нововведень у країнах світу досягається завдяки залученню венчурного капіталу (ризикових інвестицій). Проте його використання не має загально-го поширення на всі сегменти економіки й передбачає застосування у певних пріоритетних нішах. При цьому затребуваність такого високоризикового інвестування у країнах Європи та США стало можливим завдяки малим і середнім інноваційним виробничо-технологічним компаніям, що створюють високий комерційний потенціал НДДКР. На частку дрібних високотехнологічних фірм у світі припадає понад 85 % ризикового фінансування, проте найважливішу роль у розвитку інновацій відіграють великі інноваційно орієнтовані компанії з наступальними ринковими стратегіями. По-перше, вони наповнюють венчурні фонди, тобто фінансують наукові розробки дрібних фірм задля

швидкого набуття інновацій, не пов'язаних з їх основним видом діяльності, розширення власного ринку в інших сферах. По-друге, вони самі продукують найважливіші національні інновації у традиційній для себе ніші. Наприклад, 100 найбільших компаній у загальному обсязі наукових розробок у США виконують 82 % робіт, у Великій Британії – 69,5 %, у Франції – 81,2 %¹⁰¹;

- установлення процедурних гарантій комерційної таємниці («ноу-хау» чи секрет виробництва). За визначенням Міжнародної ліги конкурентного права комерційну таємницю становлять технічна, комерційна, адміністративна або інша інформація, що не охоплюється патентами та використовується при експлуатації певного підприємства, здійсненні інформаційної діяльності, до якої немає легкого доступу (секрет виробництва) і яка може передаватися за договором. Особливістю захисту цього об'єкта інтелектуальної власності є те, що новація не потрапляє до класифікації об'єктів патентного права (винахід, корисна модель, промисловий зразок і знаки для товарів і послуг). Він не може бути зареєстрованим, тому що такого роду реєстрація в будь-якому патентному відомстві припускає розголошення суті поданого на реєстрацію технічного рішення як об'єкта інтелектуальної власності, що відразу виводить його за рамки поняття «секрет виробництва». Законодавством України не передбачено чіткого механізму правового захисту комерційної таємниці, а встановлено лише відповідальність за її розголошення (ст. 232 Кримінального кодексу України, ст. 164-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення). Тобто існуючі норми щодо захисту «секретів виробництва» варто уніфікувати способом чіткого формулювання на законодавчому рівні поняття об'єкта такої власності та відповідних режимів її захисту¹⁰²;

- тимчасове введення правової норми «першого оголошення» (дія до 10 років). Тобто подібно до попередньої практики США, слід установити норму про першочергове надання патенту саме винахіднику-автору. Таким чином, об'єкт інтелектуальної промислової власності набуватиме превентивного захисту до його реєстрації в Україні чи за кордоном, що даватиме підставу до судового захисту й виробництва на його основі продуктів-аналогів в Україні. Це дасть змогу уникнути не лише недобросовісної конкуренції чи промислового шпигунства на першому етапі реєстрації – підготовки заявних документів, а й надасть

¹⁰¹ Нежиборець В. Проблеми розвитку інноваційної діяльності в Україні / В. Нежиборець [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndiiv.org.ua/ua/library/view-problemy-rozvytku-innovatsiy-noji-dijalnosti-v-ukrajini.html>

¹⁰² Ващук Я. Практичні способи захисту «ноу-хау» (секрети виробництва) / Я. Ващук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://patent.km.ua/ukr/articles/i270>

безпе́кості підготовці охоронних документів, їх якості¹⁰³. Оскільки саме відсутності дореєстраційного захисту можна пояснити збільшення кількості вітчизняних заявок на отримання патентних документів за міжнародними договорами, що передбачають таку процедуру (конвенційний пріоритет). Унаслідок цього з'являється можливість провести додаткові дослідження щодо комерційного потенціалу пропонувананих науково-дослідних рішень¹⁰⁴, а також значно зросте інвестиційна та інноваційна привабливість розміщення виробництв у країні для зовнішніх інвесторів;

- збереження немайнових інтелектуальних прав автора при передачі до установчих капіталів підприємств патентів чи інших охоронних документів. На основі вартісної оцінки відповідних майнових прав на новачі необхідно закріпити можливість повністю формувати установчий капітал підприємства на основі патентів. Це має супроводжуватися тотожними правовими умовами між майновими правами на зареєстровані винаходи, корисні моделі чи промислові зразки та зареєстрованими знаками на товари й послуги. Тобто за автором, який вніс патент, слід закріпити збереження немайнових прав, незалежно від подальших процедур реєстрації знаків на товари й послуги, при виробництві яких використовувався цей патент. Це дасть змогу усунути ризик, коли після створення підприємства та розробки відповідного патенту товару «недобросовісні» партнери можуть окремо зареєструвати торговельну марку, закріплену за цим продуктом, що жодним чином не враховуватиме право інтелектуальної власності, закладене у цей продукт¹⁰⁵;

- міжнародна співпраця та виробництво без участі в капіталі. Створення умов для розширення таких видів економічної діяльності, що не передбачають участь інвесторів у правах власності: підрядне промислове та сільськогосподарське виробництво, аутсорсинг послуг, франчайзинг, міжнародне ліцензування, контракти з управління, непрямі угоди, за допомогою яких транснаціональні компанії координують діяльність у межах власних глобальних виробничо-збутових ланцюгів і реалізують вплив на управління компаніями в Україні без участі в

¹⁰³ Смерницький Д. В. Якість надання послуг із захисту об'єктів інтелектуальної власності / Д. В. Смерницький // Криміналістичний вісник : наук. практ. зб. ДНДЕКЦ МВС України ; КНУВС. – К. : ТОВ «Еліт Прінт», 2011. – № 1 (15). – С. 56–65.

¹⁰⁴ Прахов Б. Патентно-правовое обеспечение коммерческой деятельности / Б. Прахов // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2007. – № 5 (37). – С. 39–44.

¹⁰⁵ Тверезенко О. Майнові права інтелектуальної власності як внесок до статутного капіталу господарського товариства / О. Тверезенко // Теорія і практика інтелектуальної власності. – 2009. – № 6 (50). – С. 50–58.

капіталі цих підприємств. Подібна діяльність не передбачає жодних принципових обмежень на рівні міжнародного торговельного та інвестиційного права¹⁰⁶.

Висновки

Світова фінансово-економічна криза та її наслідки, розгортаючись у 2008–2011 рр., підтвердили значне нехтування управлінцями інформаційної асиметрії на фінансових і фондових ринках, яка набула миттєвого поширення у виробничій сфері світового господарства. Швидкість її поширення залежала від рівня конкурентності того чи іншого товарного ринку. Досвід подолання наслідків кризи в різних країнах світу підтверджує обґрунтованість застосування активного державного втручання в економіку у посткризових умовах, проте вибір конкретних механізмів такого впливу вимагає встановлення потенціалу взаємодії між економічними агентами на основі їх інформаційно-поведінкових реакцій та психологічної готовності до глибинних змін у підприємницькому середовищі. Особливої ваги набувають визначення співвідношення посткризових вад держави й ринку у формуванні структури товарних ринків, встановлення повноцінної картини бізнес-клімату. Виникає дилема управлінських рішень щодо першості взаємовпливів між владою й бізнесом, між державою та ринком, між вадами ринку і влади.

Закономірності розвитку та сучасний стан товарних ринків, досвід проведення нових реформ дають змогу дійти висновку про те, що підприємницьке середовище в Україні вирізняється невизначеністю учасників ринку й управлінців щодо напряму розвитку внутрішнього ринку як цілісного економічного середовища. Отже, в українських умовах вади і ринку, і держави не просто пов'язані між собою, а є тотожними. Основним джерелом такого становища є відсутність повної інформації одних учасників ринку щодо інших та органів державної влади про діяльність один одного й економічних агентів на ринку загалом. Іншими словами, після кризи в Україні загострилася інформаційна асиметрія, що часто зводить нанівець першочергові антикризові заходи щодо поліпшення підприємницького клімату.

Поліпшення умов ведення бізнесу має відбуватися способом реалізації структурних економічних реформ завдяки вдосконаленню механізмів регулювання підприємницького середовища. Така постанов-

¹⁰⁶ Доклад о мировых инвестициях, 2011. Обзор. – Женева : ЮНКТАД, 2011. – С. 35.

ка контексту реформування дає змогу під новим посткризовим кутом зору поглянути на механізми державних закупівель, ліцензування, технічного регулювання й захисту інтелектуальної промислової та майнової власності як цілісних механізмів формування сприятливого підприємницького середовища.

Додаток 1

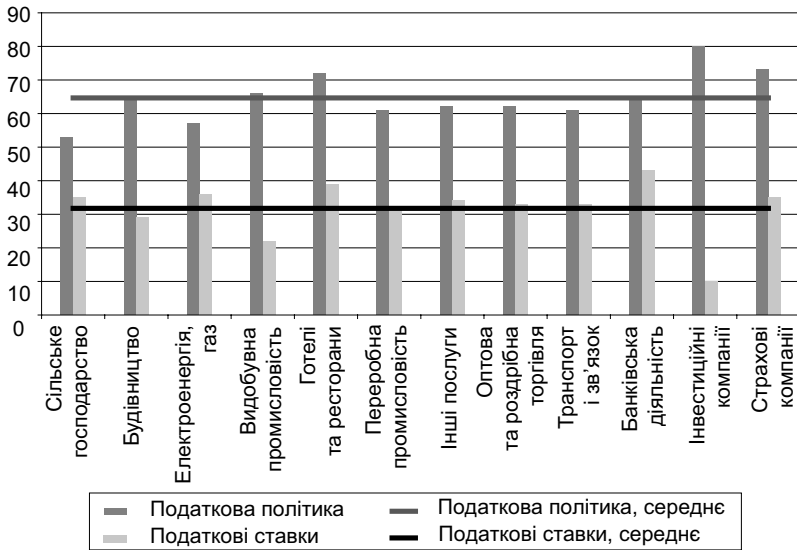


Рис. 1. Структура впливу податкового регулювання за сферами підприємницької діяльності на бізнес-клімат в Україні, %



Рис. 2. Вплив податкового регулювання на сфері підприємницької діяльності, %

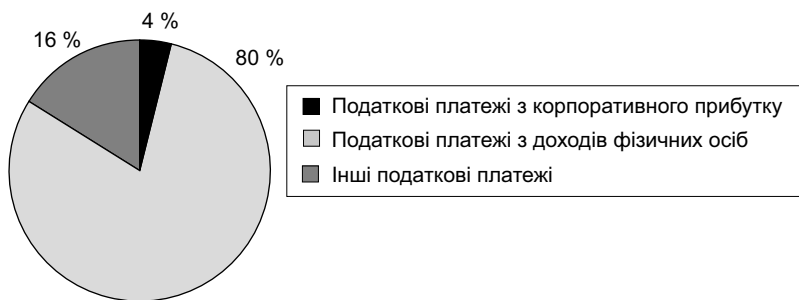


Рис. 3. Витрати часу на складання податкових звітів в адміністрування податків, %

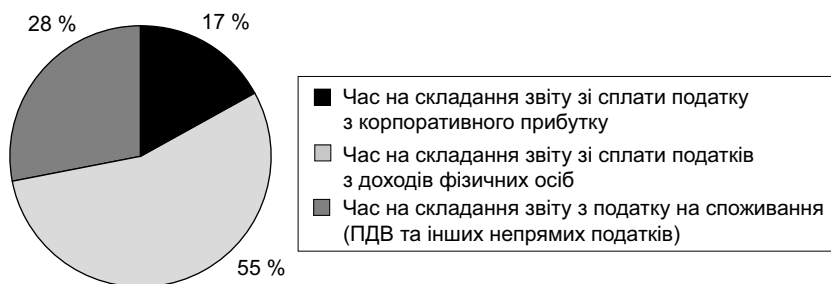


Рис. 4. Кількість податкових платежів в адмініструванні податків, %

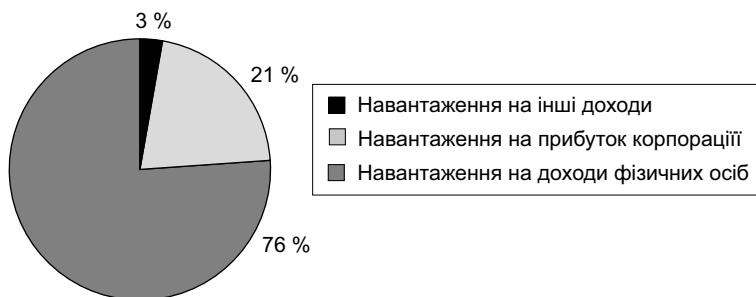


Рис. 5. Структура навантаження на податкову базу, %

**Порівняльна таблиця основних регуляторних практик
у сфері державних закупівель**

Крайна	Україна	Європейський Союз	Японія	Російська Федерація	Сполучені Штати Америки
Назва	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Окремі національні органи (переважно децентралізовані щодо товарищів чи послуг)	Управління з нагляду за державними закупівлями (Office of Government Procurement Review)	Міністерство економічного розвитку РФ (Міністерство экономического развития Российской Федерации)	Управління федеральної закупівельної політики (<i>Office of Federal Procurement Policy</i>)
Звітність	Кабінет Міністрів України	Національні уряди країн-членів ЄС	Кабінет міністрів Японії (<i>Cabinet Office, Government of Japan</i>)	Уряд Російської Федерації (Правительство РФ)	Міністерство фінансів (<i>Office of Management and Budget, Executive Office of the President</i>)
Мета	Регулювання та координація у сфері закупівель	Нагляд і регулювання державних закупівель	Регулювання державних закупівель способом розгляду претензій учасників	Координація діяльності у сфері державних закупівель	Моніторинг і контроль державних закупівель

Уповноважений орган(и)

<p>Основні нормативно-правові акти</p>	<p>Закон України «Про здійснення державних закупівель» від 1.06.2010 р. № 2289-VI</p>	<p>Директива ЄС «Про виконання підрядних робіт, поставання товарів і послуг для суспільних потреб» (Directive 2004/18/EC); Директива ЄС «Про здійснення закупівель для підприємств і організацій, що функціонують на ринку водопостачання, енергетики, транспортних і поштових послуг» (Directive 2004/17/EC)</p>	<p>Закон «Про порядок розрахунків» (The Accounts Law (Law No. 35 of 1947) Закон «Про державні закупівлі: бюджет, контроль і порядок розрахунків» (<i>Cabinet Order concerning the Budget, Auditing and Accounting (Imperial Ordinance No. 165 of 1947)</i>) Закон «Про місцеве самоврядування» (<i>The Local Autonomy Law (Law No. 67 of 1947)</i>)</p>	<p>Закон РФ «Про розміщення замовлень на поставку товарів, робіт, послуг для державних і муніципальних потреб» (Федеральний закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»)</p>	<p>Кодекс про федеральні умови державних закупівель (Federal acquisition regulation) Акт «Про Управління федеральною закупівельною політикою» (Office of Federal Procurement Policy Act (Public Law 93-400))</p>
<p>Особливості проведення політики</p>	<p>Технічне регулювання, покладане до встановлення загальних типових процедур СОТ, відсутні цілові обмеження</p>	<p>Установлюється вичерпний перелік національних підприємств і установ у ЄС, що піддають під дію директив. На основі окремих регуляторних актів відбувається уточнення кількісних і якісних критеріїв</p>	<p>Прямо пов'язана з бюджетним плануванням, не виділяється з іншого законодавства. Щодо зовнішніх закупівель – здійснюється за угодою по СОТ. Міжвідомча основа нагляду за закупівлями (до управління входять заступники міністрів)</p>	<p>Крім технічного регулювання за процедурами (законодавство загалом має закріплені переліки товарів і послуг, що закуповуються виключно за аукціонами; у суб'єктів малого підприємництва</p>	<p>Кодифіковане законодавство, що охоплює всі сфери державних закупівель із чітко визначеними процедурами та механізмами стимулювання економіки. Федеральні закупки централізовані</p>

**Види діяльності, ліцензування яких виведено
зі сфери дії Закону України
«Про ліцензування певних видів господарської діяльності»**

2000 рік	2011 рік
у сфері банківської діяльності	у сфері банківської діяльності
у сфері зовнішньоекономічної діяльності	у сфері зовнішньоекономічної діяльності
каналів мовлення	діяльності в галузі телебачення і радіомовлення
у сфері електроенергетики та використання ядерної енергії	у сфері електроенергетики та використання ядерної енергії
у сфері інтелектуальної власності	у сфері інтелектуальної власності, професійної діяльності на ринку цінних паперів
	діяльності з надання фінансових послуг
	у сфері освіти
	виробництва і торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодовим, алкогольними напоями та тютюновими виробами
	у сфері телекомунікацій
	у сфері будівництва
	ліцензування надання послуг з перевезення пасажирів, вантажу повітряним транспортом

**Об'єднання (агрегування) видів діяльності
для штучного скорочення переліку**

Витяг з переліку видів діяльності, що підлягали ліцензуванню станом на 2009 р. (у редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення умов ведення бізнесу в Україні» від 15.12.2009 р. № 1759-VI):

- 4) виробництво особливо небезпечних хімічних речовин (за переліком, який визначається КМУ);
- 38) збирання, заготівля окремих видів відходів як вторинної сировини (за переліками, які визначаються КМУ);
- 39) операції у сфері поводження з небезпечними відходами;
- 31) надання послуг із перевезення пасажирів, вантажів повітряним транспортом;
- 32) надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів річковим, морським транспортом;
- 33) надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України «Про автомобільний транспорт»;
- 35) надання послуг з перевезення пасажирів, вантажів залізничним транспортом;
- 62) виробництво дисків для лазерних систем зчитування;
- 63) експорт, імпорт дисків для лазерних систем зчитування, матриць;
- 79) виробництво, зберігання та реалізація рідкого палива з біомаси;
- 80) виробництво, зберігання та реалізація біогазу

Види діяльності, отримані спільно з агрегування (в редакції Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження державного регулювання господарської діяльності» від 19.10.2010 р. № 2608-VI):

- 3) виробництво особливо небезпечних хімічних речовин; операції у сфері поводження з небезпечними відходами, збирання і заготівля окремих видів відходів як вторинної сировини (згідно з переліками, що визначаються КМУ);
- 25) надання послуг з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів, багажу повітряним, річковим, морським, автомобільним, залізничним транспортом;
- 36) виробництво, експорт та імпорт дисків для лазерних систем зчитування, матриць;
- 45) торгівля рідким паливом з біомаси та біогазом

Порівняльна таблиця практик у системі технічного регулювання підприємницької діяльності країн світу (стандарти, вимоги до якості)

Країна	Україна	Європейський Союз	Російська Федерація	Сполучені Штати Америки
Назва	Державна інспекція України з питань захисту прав споживачів	Європейський комітет зі стандартизації (<i>European Committee for Standardization – CEN/ENELEC</i>), а також галузеві організації	Федеральне агентство з технічного регулювання та метрології (Федеральне агентство по техническому регулированию и метрологии – Росстандарт)	Національний інститут зі стандартизації й технологій (<i>National Institute of Standards and Technology (government agency – NIST)</i>)
Звітність	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Міжнародна неприбуткова спілка, членами якої є національні органи країн: учасниць ЄС, Туреччини, Хорватії, Ісландії, Норвегії та Швейцарії	Міністерство промисловості й торгівлі Російської Федерації (Міністерство промышленности и торговли Российской Федерации)	Міністерство торгівлі (<i>Department of Commerce</i>)
Мета	Контроль за догриманням однаковості товарів і послуг	Безпека споживачів, розвиток обміну товарів і послуг способом уніфікації технічних норм (вимог)	Безпека промислової та харчової продукції для споживачів, метрологічний нагляд	Координація у сфері стандартизації задля захисту здоров'я споживачів та оточуючого середовища

Уповноважений орган(и)

<p>Основні нормативно-правові акти</p>	<p>Закони України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності»; «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»; «Про загальну безпечність нехарчової продукції»; «Про стандартизацію»; «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції»</p>	<p>Директива 85/374/ЕЕС «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції»; Директива ЄС № 98/34/ЄС «Про надання інформації у сфері технічних стандартів і регламентів»; Директива ЄС № 2001/95/ЄС «Про загальну безпеку нехарчових продуктів»</p>	<p>Федеральний закон РФ «Про технічне регулювання» (Федеральний закон РФ «О техніческом регулировании» от 27.12.2002 г. № 184-ФЗ)</p>	<p>Про обмін і просування інформації у сфері технічних стандартів і регламентів (<i>National Technology Transfer and Advancement Act</i>, 1995 (P.L. 104-113 – 1996))</p>
<p>Особливості здійснення політики</p>	<p>Об'єктом стандартизації є продукт (товар чи послуга). Стандартизація обов'язкова. Контроль та оцінка відповідності виконується і кінцевий, і проміжний продукти</p>	<p>Об'єктом стандартизації є вид продукції. Стандартизація: обов'язкова (10 %), добровільна (90 %) – залежно від рівня ризиковості виду продукції. Сертифікація добровільна за заявленим принципом (декларування). Сертифікується лише кінцева продукція. Функціонує низка акредитованих недержавних організацій зі стандартизації та сертифікації. На ринку країн-членів ЄС національні стандарти охоплюють від 2 до 30 % видів товарів</p>	<p>Об'єктом стандартизації є вид продукції. Стандартизація: обов'язкова, добровільна – залежно від рівня ризиковості виду продукції. Росстандарт займається акредитацією органів сертифікації та вибірковий нагляд за дотриманням якості продукту. Сертифікація добровільна, що здійснюється незалежними недержавними акредитованими центрами</p>	<p>Об'єктом стандартизації й технічного регулювання є вид продукції та матеріали (у певній сфері чи галузі). Стандартизація добровільна, проте контроль за дотриманням норм безпеки продукції здійснюють державні міністерства й відомства залежно від сфери власного відання. <i>MST</i> акредитує технічні лабораторії з метрології. Діяльність організації зі стандартизації акредитує Інститут національних американських стандартів (<i>ANSI</i> – недержавна спілка галузевих товариств)</p>

Порівняльна таблиця систем захисту

Країна	Україна		Європейський Союз
Уповноважений орган(и)	Назва	Державна служба інтелектуальної власності України	Європейське агентство з гармонізації на внутрішньому ринку (торгові марки і творчі винаходи) (<i>Office for Harmonization in the Internal Market (Trade Marks and Designs) – OHIM</i>)
	Звітність	Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України	Незалежне агентство
	Мета	Реалізація державної політики у сфері інтелектуальної власності	Захист внутрішнього спільного ринку й патентної політики в межах ЄС
Основні нормативно-правові акти	<p>Цивільний кодекс України від 16.01.2003 р. № 435-IV (глава 39);</p> <p>Закони України «Про авторське право і суміжні права» від 23.12.1993 р. № 3792-XII;</p> <p>Закон України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15.12.93 р. № 3687-XII;</p> <p>Закон України «Про охорону прав на промислові зразки» від 15.12.1993 р. № 3688-XII;</p> <p>Указ Президента України «Про затвердження Положення про Державну службу інтелектуальної власності України» від 8.04.2011 р. № 436/2011</p>	<p>Директиви Ради ЄС про:</p> <ul style="list-style-type: none"> – правову охорону комп'ютерних програм (<i>Directive 2009/24/EC</i>); – право на прокат, право на позиčku й деякі суміжні права у сфері інтелектуальної власності (<i>Directive 92/100/EEC</i>); – координацію деяких положень авторського права і суміжних прав за застосування їх до супутникового мовлення та кабельної ретрансляції (<i>Directive 93/83/EEC</i>); – гармонізацію терміну охорони авторського права й деяких суміжних прав (<i>Directive 93/98/EEC</i>); – правову охорону баз даних (<i>Directive 96/9/EC</i>); – право слідування на користь автора оригінального твору (<i>Directive 2001/84/EC</i>); – гармонізацію певних аспектів авторського права і суміжних прав в інформаційному суспільстві (<i>Directive 2001/29/EC</i>); – апроксимацію (наближення) законів країн членів ЄС у сфері торгових марок (<i>Directive 2008/95/EC</i>). <p>Стратегічний план ОНІМ (<i>OHIM Strategic Plan 2011/2015</i>)</p> 	
Особливості здійснення політики	Повна, проте розпорошена нормативна база. Основа: реєстрація і просвітницька діяльність у цій сфері	Вибіркове регулювання. Вироблення уніфікованих норм і правил для швидкого обміну інтелектуальною власністю між країнами ЄС і їхніми партнерами. Спрошення процедур набуття прав на внутрішньому ринку	

інтелектуальної промислової та майнової власності

Російська Федерація	Сполучені Штати Америки
Федеральна служба з інтелектуальної власності (Федеральная служба по интеллектуальной собственности – Роспатент)	Федеральне агентство США з патентної політики та захисту торгових марок (<i>United States Patent and Trademark Office – USPTO</i>)
Уряд Російської Федерації (Правительство Российской Федерации)	Міністерство торгівлі (<i>Department of Commerce</i>)
Контроль і нагляд у сфері використання об'єктів інтелектуальної власності	Заохочення нововведень і конкурентоспроможності
<p>Цивільний кодекс РФ (Гражданский кодекс Российской Федерации от 18.12.2006 № 230-ФЗ (Часть четвертая – Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации);</p> <p>Указ Президента РФ «Про федеральную службу интеллектуальной собственности» від 24.05.2011 р. № 673 (Указ Президента РФ «О Федеральной службе по интеллектуальной собственности» от 24.05.2011 г. № 673;</p> <p>Стратегія розвитку системи Роспатенту до 2015 року (Стратегия развития системы Роспатента до 2015 года (Утверждена Приказом Роспатента от 29.09.2009 г. № 137)</p>	<p>Акт про торгову марку (<i>Lanham Trademark Act of 1946</i>);</p> <p>Акт про торговельну таємницю (<i>Uniform Trade Secrets Act of 1985</i>);</p> <p>Патентний акт (<i>US Patent Act of 1994</i>);</p> <p>Акт про авторське право (<i>The Copyright Act of 1976</i>);</p> <p>Акт про американські винаходи (<i>America Invents Act of 2011</i>);</p> <p>Стратегічний план Федерального агентства США з патентної політики та захисту торгових марок на 2010–2015 рр. (<i>USPTO 2010–2015 Strategic Plan</i>)</p>
Юридичний супровід і захист інтелектуальної власності, особливо при бюджетних замовленнях і дослідженнях (ВПК та ін.)	Спрощення процедур із підтвердження авторських і торгових прав, їх захист на зовнішніх ринках

Наукове видання

**МЕХАНІЗМИ ПОЛПШЕННЯ
ПІДПРИЄМНИЦЬКОГО КЛІМАТУ
В ПРОЦЕСІ РЕАЛІЗАЦІЇ
ЕКОНОМІЧНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ**

Аналітична доповідь

Літературний редактор: *І. В. Куниціна*
Коректор: *О. В. Москаленко*
Комп'ютерне верстання: *І. В. Куниціна, Є. Ю. Стрижеус*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел./факс: (044) 234-50-07
e-mail: info-niss@niss.gov.ua

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 4,65. Наклад 200 пр. Зам. ____

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»
вул. Шутова, 13-Б, м. Київ, 03680
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 7.12.2000

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ ПОДАТОК