

ІНСТИТУТ ВЛАСНОСТІ І СВОБОДИ

ЗЕЛЕНА КНИГА МАЛОГО БІЗНЕСУ УКРАЇНИ

**ЗЕЛЕНА КНИГА МАЛОГО
БІЗНЕСУ УКРАЇНИ: ТЕКСТ ДО
ОБГОВОРЕННЯ**

...

Анотація: «Зелена книга малого бізнесу України» - дискусійна доповідь щодо політики у сфері малого підприємництва. Документ адресовано усім зацікавленим сторонам, які можуть долучитися до його обговорення та використати при підготовці політичних чи виконавчих рішень

(c) PFI, 2011

Жовтень 2011

ЗМІСТ

ВСТУП	3
ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА	5
РОЗДІЛ 1. ОПОДАТКУВАННЯ МАЛОГО БІЗНЕСУ (У ПЕРШУ ЧЕРГУ МІСЦЕ ТА ЗНАЧЕННЯ СПРОЩЕНОЇ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ)	19
РОЗДІЛ 2. ПЕНСІЙНЕ СТРАХУВАННЯ (ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ) ТА ПЕНСІЙНА СИСТЕМА ДЛЯ УЧАСНИКІВ МАЛОГО БІЗНЕСУ	33
РОЗДІЛ 3. САМОРЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРЕДАЧА ДО ПІДПРИЄМНИЦЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ НИЗКИ ДЕРЖАВНИХ ФУНКЦІЙ	49
РОЗДІЛ 4. МАЛИЙ БІЗНЕС І ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ	60
НА ЗАКІНЧЕННЯ	69

ВСТУП

У розвиненому демократичному світі мале підприємництво розглядається переважно не як економічний суб'єкт, а як суб'єкт, що забезпечує становлення та розвиток демократії та, водночас, спрямовано на вирішення соціальної політики зайнятості. За таких підходів економічне значення малого підприємництва для країн є додатковим «бонусом». І тому абсолютно не випадково розвинені країни світу у офіційних звітах, як правило, надають консолідовану звітність одночасно по малому і середньому підприємству (SME) (для довідки до суб'єктів середнього підприємства в ЄС відносяться компанії з річним обсягом реалізації до 50 млн. €), що дозволяє в конгломераті SME водночас показати як високу концентрацію робочої сили (забезпечується малим підприємництвом), так і значну частку у ВВП країни (забезпечується середнім підприємництвом).

Визначення малого підприємництва як суб'єкта, що забезпечує становлення та розвиток демократії та, водночас, спрямовано на вирішення соціальної політики зайнятості - визначає спрямування акцентів державної політики розвитку малого підприємництва та вибір спеціальних інструментів та механізмів державного регулювання. Це спрямування здійснюється в напрямку, в першу чергу, спрощення та здешевлення обов'язкових процедур нагляду та звітності, що має стимулювати притік до малого бізнесу нових та нових людей, що є вкрай важливим внаслідок високої плинності суб'єктів малого підприємництва та їх входу/виходу з ринку.

На противагу цьому в Україні за останній рік мале підприємництво намагається розглядатися владою (і цей погляд нав'язується й суспільству) - лише з позиції його економічного значення. Завдяки цьому в Україні спотворюється державна політика, бо основний акцент ставиться не на спрощення та здешевлення обов'язкових процедур нагляду та звітності для малого підприємництва, а навпаки - на рівність регуляторних правил для малого та великого бізнесу, що протирічить основним теоретичним положенням. Наслідком цього в Україні наприкінці 2010 та на початку 2011 року відбулися масштабні акції громадської непокори малого бізнесу (Підприємницький Майдан II), які мали реальний результат (не прийняття Парламентом України розділу XIV в Податковому Кодексі), але низьку ефективність та викрили низку проблем у середовищі малого підприємництва як провідного та про-активного елемента демократії. До цих проблем слід віднести концентрацію зусиль малого підприємництва виключно на поточних сьогочасних проблемах і не бажання або неспроможність заглянути на завтра для розробки та моделювання своїх стратегій побудови майбутнього.

Тому у квітні 2011 року було проведено Всеукраїнський з'їзд малого та середнього бізнесу, який постановив силами малого бізнесу розробити стратегію розвитку малого та середнього підприємства, що й визначає актуальність пропозиції по підготовці «Зеленої книги» малого підприємництва.

«Зелена книга» - це дискусійна доповідь щодо політики у сфері малого підприємництва. Зеленої книгу зазвичай адресовано зацікавленим сторонам, які можуть долучитися до його обговорення та використати при підготовці політичних чи адміністративних рішень.

Процес підготовки «Зеленої книги» включає етап визначення спільної позиції бізнес-спільноти малого підприємництва щодо ключових проблем, що заважають його розвитку, та шляхів їх вирішення, для чого наприкінці літа та початку осені було проведено анкетування представників бізнес-асоціацій малого підприємництва.

Очікуваними наслідками «Зеленої книги малого бізнесу України» має стати вплив на покращення бізнес-клімату для малого бізнесу, посилення спроможності малого бізнесу формулювати та захищати свої права, і тим самим забезпечення позитивного впливу з боку малого бізнесу на незворотність та сталість демократичних перетворень в країні.

При підготовці чернетки «Зеленої книги малого бізнесу України» Інститут власності і свободи користався допомогою, люб'язно наданою Міжнародним Фондом «Відродження».

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

ЛЯПІН Д.В., ІНСТИТУТ ВЛАСНОСТІ І СВОБОДИ

Початок формування підприємницького середовища в країні (приватний малий та середній бізнес) приходиться на момент проголошення незалежності України. Але в цілому розвиток національного приватного підприємництва за 20 років незалежності країни можна охарактеризувати як непослідовний та часто проблемний, але основним незаперечним наслідком є факт наявності значного прошарку приватного бізнесу в національній економіці країни. Основним результатом ринкових трансформацій України стало у 2005 році з боку США та ЄС визнання України як країни з ринковою економікою. За роки незалежності Україна побудувала відносно сильну у світовому масштабі групу приватних підприємств великого бізнесу, в першу чергу металургійної, хімічної та машинобудівної галузі, відбувається поступове становлення агропромислового сектору. Стрімко відбувалось за ці роки становлення національного середнього та малого бізнесу. На сьогодні за загально прийнятими у світі показниками кількості суб'єктів малого підприємництва на 1'000 населення Україна знаходиться в провідній групі європейських країн (66.1 суб'єктів малого підприємництва на 1'000 населення в Україні у 2009 році, в середньому 39.9 - у ЄС27 у 2006 році, 83.4 у Чехії та дещо менше у Португалії).

За даними Держкомстату у 2009 році у малому бізнесі України працювало біля 6.5 млн. зайнятих (у т.ч. найманих працівників). Але за даними Державної служби статистики у 2010 році цей показник скоротився до 4.9 млн. зайнятих осіб.

З одного боку ці показники означають, що за кількісним виміром стан розвитку малого та середнього бізнесу в Україні в цілому відповідає кращім європейським показникам, а з іншого свідчить про тривожну тенденцію згортання сектора по кількості зайнятих в ньому. З одного боку це можна пояснити впливом економічної кризи, але значно більш вірогіднішим виглядає пояснення, що це наслідки негативного бізнес-клімату в Україні і щорічного його погіршення.

За вкладом малого підприємництва України в ВВП країни (біля 13 відсотків¹) Україна посідає останні місця в Європейському рейтингу (за даними Євростату), але необхідно відмітити, що в Україні та ЄС все ще зберігається значна різниця у класифікації малого та, головне, середнього підприємництва, що методологічно не дозволяє об'єктивно порівнювати вклад малого та середнього підприємництва у ВВП країни. Якщо по Україні підготувати консолідовану звітність по малому та середньому підприємству, і при цьому

¹ Державна служба статистики України, Електронний ресурс: Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua

граничні межі класифікації середнього підприємництва визначити аналогічно до класифікації, що прийнята в ЄС, то можна прогнозувати, що показники вкладу малого і середнього підприємництва в економіку України сягнуть 50...60%.

Таблиця 1.1.

Статистичні показники розвитку малого підприємництва у 2008-2010 рр.

Кількість суб'єктів малого підприємства на 10 тис. осіб наявного населення, одиниць	Суб'єкти малого підприємництва – всього			У тому числі						
	кількість зайнятих працівників, тис. осіб		обсяг реалізованої продукції (робіт, послуг), млн.грн.	малі підприємства			фізичні особи-підприємці			
	всього	з неї найманих працівників		кількість зайнятих працівників, тис. осіб		обсяг реалізованої продукції, (робіт, послуг), млн.грн.	кількість зайнятих працівників, тис. осіб		обсяг реалізованої продукції, (робіт, послуг), млн.грн.	
				всього	з неї найманих працівників		всього	з неї найманих працівників		
2010	464	4960,2	3034,3	714811,7	2145,7	2024,9	484393,5	2814,5	1009,4	230418,2
2009	661	6450,9	3665,8	657643,6	2227,4	2106,5	461691,1	4223,5	н/д	195952,5
2008	609	6308,0	3745,1	701634,6	2319,0	2206,2	496683,0	3989,0	н/д	204951,6

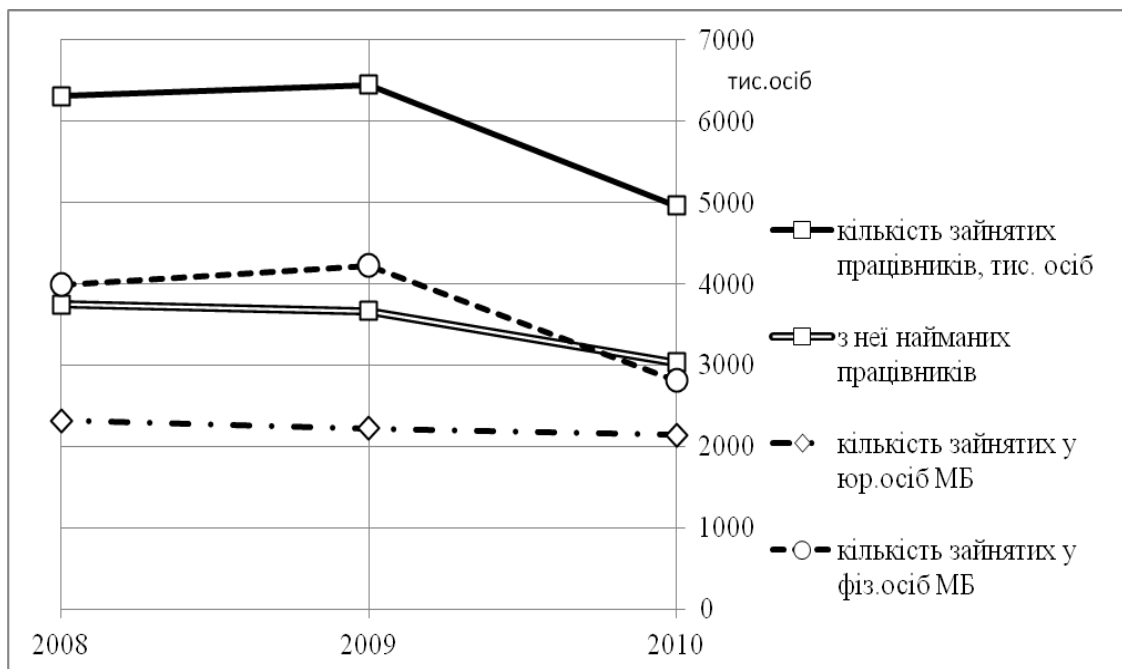


Рис. 1.1. Зміни кількості зайнятих у малому підприємстві у 2008-2010

Мале та середнє підприємництво у процесах подолання економічної кризи на національному рівні у глобальній економіці посідає одне з центральних місць. Це обумовлюється певними особливостями малого

підприємництва займає по відношенню до великого бізнесу - в першу чергу його соціальною функцією, що й робить мале підприємство таким важливим для суспільства в умовах ринкової економіки.

Особливість ставлення до малого бізнесу в світі і наявність окремих чітко обозначених державних політик як на рівні ЄС, США, так і ряду інших провідних країн світу - підкреслюється тим фактом, що в більшості розвинених країн світу суб'єкти малого та середнього бізнесу кількісно складають більше ніж 90% від суб'єктів бізнесу взагалі. За даними OECD² кількісно до 97% в економіці країн-членів OECD складають компанії малого та середнього бізнесу, а їх частка в ВВП складає від 40 до 60% та вони забезпечують до 70% робочих місць, а для країн не-членів OECD ці показники ще вище. Останнє положення чітко показує, що в промислово розвинених країнах світу розвиток малого та середнього підприємництва менший, ніж в аграрно-промислових та країнах з перехідною економікою.

Враховуючи, що критерії віднесення до малого бізнесу є нормами національного законодавства, то це означає, що більшість країн світу свідомо та цілеспрямовано приймають такі критерії віднесення до малого та середнього бізнесу, які б забезпечили кількісну піраміду з наведеними вище пропорціями.

Для України це рішення ще попереду, хоча вже й зроблено певні кроки в його досягненні.

Соціально-економічна функція малого підприємництва та його масштаб щодо кількості суб'єктів цього сектору, висока конкуренція у секторі з-за високої кількості суб'єктів у секторі та умовах відносно простого входу/виходу на ринок, його безпосередній зв'язок зі споживачами (громадянами) - на рівні теорії визначають певні відмінності щодо державного регулювання суб'єктів малого бізнесу від регулювань діяльності суб'єктів великого бізнесу. Але лише теорії, і ті країни, які реалізують цю теорію на практиці – посилюють соціальну сталість власних суспільств, і навпаки – послаблення позицій малого підприємництва часто призводить до підвищення соціального невдоволення.

У розвинених країнах світу державна політика щодо малого бізнесу практично взаємопов'язана з політикою щодо середнього бізнесу. Для України ці рішення ще попереду.

Тому можна сформулювати основне положення, що основною проблемою, що заважає розвитку національного малого підприємництва в Україні - залишається питання не сприйняття малого бізнесу як основного інструменту соціальної політики та забезпечення робочими місцями населення країни. Напроти – малий бізнес розглядається в рамках державної політики виключно в економічній площині. Логічним продовженням цієї проблеми є похідні проблеми надмірного державного регулювання, численні адміністративні бар'єри та низький рівень виконавчої дисципліни в органах державної влади, що погіршується високим рівнем корупції. Це становище підкреслюється практично найгіршими показниками України серед інших країн

² SME financing in the global financial crisis - Centre for Entrepreneurship, SMEs and Local Development, OECD - http://www.oecd.org/document/17/0,3343,en_2649_34197_41662161_1_1_1_1,00.html

світу у впливових світових рейтингах, зокрема Світового банку, Heritage Foundation, Міжнародного інституту менеджменту та інших.

Тому Україна у 2010 році розпочала політику масштабних реформ, з особливою увагою на політиці дерегуляції, яка спрямована на розкриття підприємницького потенціалу нації та політиці подолання корупції.

На початку реформ наголошувалось на двох важливих чинниках успіху – необхідності швидких та кардинальних змін у напрямку покращання бізнес-клімату. Але це стикається з високою інерційністю як системи державного управління, так і громадської свідомості. Водночас успішні реформи вимагають як необхідної умови своєї реалізації - забезпечення високого ступеню довіри до влади, що можливо лише на шляху гарантування бездоганної управлінської дисципліни та високого фахового рівня державних службовців всіх рівнів.

І тому до цього часу необхідно констатувати, що державна політика в Україні щодо малого підприємництва непослідовна, фрагментарна, містить внутрішні неузгодженості та протиріччя, тобто є неефективною. Державна політика щодо малого підприємництва так і не стала політикою Уряду, не стала крос-політикою для системи державного управління, а залишається на рівні вузьковідомчої політики окремого відомства. Тому можна сказати, що в цілому все-ще позитивні результати розвитку малого підприємництва в Україні є не наслідком відповідної державної політики, а їх досягнуто суспільством всупереч їй.

Після початку чергового етапу адміністративної реформи в Україні в грудні 2010 року було утворено Державну службу реєстрації України, яка отримала також повноваження щодо реєстрації суб'єктів господарювання (відповідно до вимог Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців»³), на основі даних якої побудовано рис.1.2. На ньому наведено річні темпи зміни стану (реєстрації та припинення) по юридичних особах та фізичних особах – підприємцях за період 2000-2011 року (дані за 2011 рік станом на 01.07.2011).

Якісно більш сильні зміни у темпах реєстрації фізичних осіб-підприємців (негативні темпи реєстрації у 2011 році) додатково свідчать про негативний бізнес клімат, на чому вже наголошувалось.

Також на рис.1.2 наведено лінійні тренди по окремих графіках за відповідні періоди. Показово, що лінійні тренди чітко вказують на падіння річних темпів змін по усіх групах (як юридичних, так і фізичних осіб-підприємців, і як по реєстрації, так і по припиненню їх діяльності). Падіння трендів зміни стану реєстрації на протязі 10 років може свідчити єдине про те, що Україна вже досягла свого потенційного рівня кількості суб'єктів господарювання. За світовими оцінками не більше 10% населення країни здатне займатися бізнесом (оптимістична оцінка), або навіть не більше за 5% (реалістична оцінка). Загальна кількість не припинених суб'єктів

³ Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» від 15 травня 2003 року N 755-IV. - Офіційний вісник України від 04.07.2003 - 2003 р., № 25, стор. 12, стаття 1172, код акту 25419/2003

господарювання в Україні у кількості 4'080 тис відповідає показнику у 8.9% від населення країни, що наближається до верхньої межі оптимістичної оцінки максимальної кількості населення, що здатне займатися незалежною підприємницькою діяльністю.

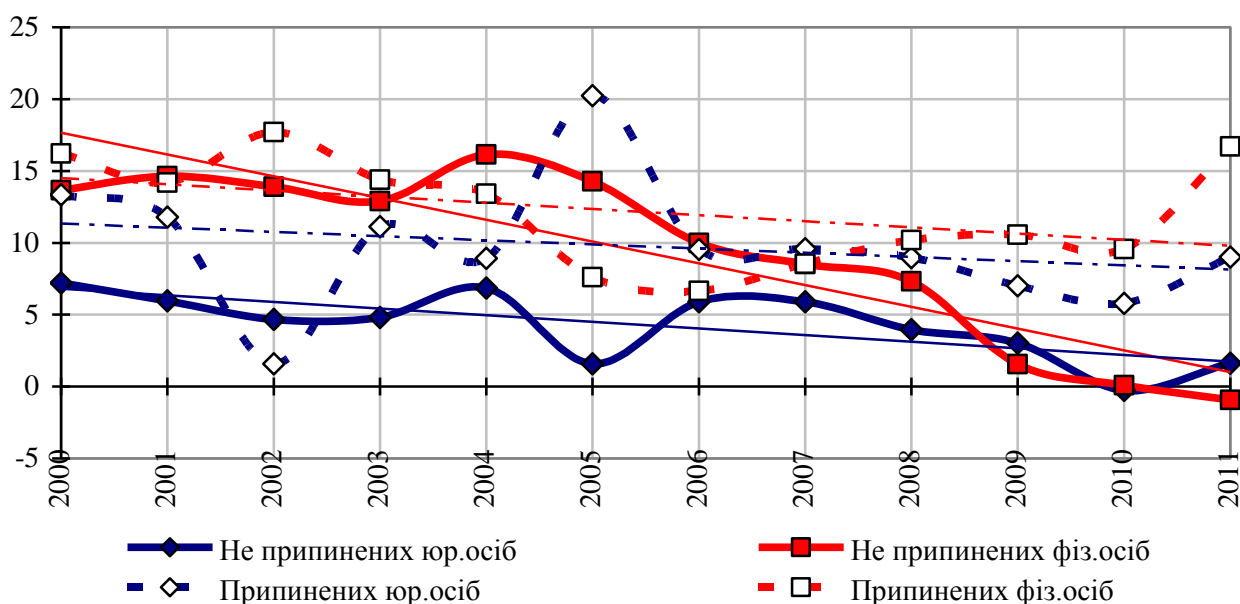


Рис.1.2. Темпи змін не припинених юр.осіб та фізичних осіб-підприємців за 2000-2011 роки

Це означає, що зараз Україна знаходиться на етапі якісної зміни фокусу державної політики щодо малого та середнього бізнесу: від політики, що була спрямована на збільшення кількості суб'єктів – має відбуватися перехід до політики збереження/підтримання досягнутої кількості суб'єктів та одночасному запровадженні нових інструментів політики інтенсивного розвитку. Період екстенсивного розвитку закінчився. Але це висуває більш високі вимоги до системи державного управління і до більш якісного формування та, головне, виконання державної політики.

Моделі малого підприємництва

В секторі малого підприємництва можна виділити дві великі моделі, що не мають антагоністичного характеру, але визначають вельми різні набори інструментів державної політики.

Таблиця 1.2.

Моделі малого підприємництва

Модель I	Модель II
характеристика:	
суб'єкти малого підприємництва, що є сателітами великого та середнього бізнесу	суб'єкти малого підприємництва, незалежні від великого та середнього бізнесу
зв'язок і залежність від інших суб'єктів бізнесу:	
визначається станом розвитку великого та середнього бізнесу	безпосередньо не залежить від розвитку великого та середнього бізнесу
кваліфікаційні вимоги до робочої сили:	

Модель I	Модель II
висуває високі вимоги до кваліфікації, компетенції та професійної підготовки	не вимагає високої кваліфікації робочої сили
обмеження зростання:	
є складовим елементом «розподіленої» виробничої системи – залежить від погоджених з великим бізнесом параметрів	є елементом самостійної мережі – залежить від розкриття підприємницького потенціалу нації
основні суспільні параметри:	
реакція на суспільні потреби на ринку праці відсутня	швидкі темпи поглинання надлишків робочої сили
темпи оновлення:	
низькі темпи оновлення (низький рівень банкрутства та виходу з ринку)	високі темпи оновлення (високий рівень банкрутства та виходу з ринку)
сталість:	
відносно висока сталість	низька сталість, висока ризикованість
потреби у зовнішній допомозі:	
є складовими державної підтримки галузей/секторів	можливість розвитку за малих потреб або відсутності державних програм підтримки та бюджетних коштів
основні вимоги партнерів:	
безперебійність та плановість	нові ідеї, динамізм
вимоги до обладнання:	
часто потребують високопродуктивного спеціалізованого обладнання, критичні вимоги до площі і транспортної інфраструктури	середні потреби універсального обладнання, некритичні вимоги до площі і транспортної інфраструктури
наявність ринкових ніш для нових суб'єктів	
низька, залежить від потреб «батьківських» компаній	висока, визначається новими ідеями
ключові індикатори розвитку:	
частка у ВВП, обсяги реалізації	кількість робочих місць
«бонусні» індикатори розвитку:	
кількість робочих місць	частка у ВВП
частка доданої вартості:	
в широкому діапазоні	в широкому діапазоні
бар'єри входу на ринок:	
відносно високі	переважно низькі
інструмент політики:	
в першу чергу є інструментом економічної політики	в першу чергу є інструментом соціальної політики

Суб'єкти малого підприємництва моделі I – це повноцінні економічні суб'єкти, що відрізняються від суб'єктів середнього та великого бізнесу лише розміром. Це визначає їх орієнтацію на високоспеціалізовані ринкові ніші, де ефект масштабу, на якому вони програють, не має великого значення. До

суб'єктів моделі I можна застосовувати всі регулятивні вимоги, як і до середнього чи великого бізнесу, оскільки вони часто пов'язані єдиними виробничими програмами. Ці суб'єкти малого бізнесу потребують висококваліфікованої робочої сили і не можуть динамічно зв'язувати надлишки людських ресурсів, що виникають внаслідок різного роду економічних потрясінь. Вони майже не впливають на розвиток ринкової конкуренції; в секторі має місце обмежена горизонтальна конкуренція з потенційним тяжінням до монополії. Розвиток суб'єктів моделі I є природним продовженням еволюції «батьківських» компаній великого чи середнього бізнесу, які скорочують потреби у низько кваліфікованій робочій силі, роблячи ставку на ефективність, продуктивність і запровадження новітніх технологій.

Суб'єкти малого підприємництва моделі II – високо динамічні, з коротким терміном життя і високими темпами входу-виходу на ринок. Внаслідок мінімальних власних ресурсів природно концентруються у традиційних сферах швидкого руху капіталів (торгівля, послуги) і переважно не використовують висококваліфіковану робочу силу. Відповідно, мають високий потенціал «зв'язування» надлишків робочої сили. Позитивний вплив здійснюють лише за умов своєї чисельності. Високі темпи оновлення обумовлюють їхню потребу у простих і зрозумілих регулятивних і податкових вимогах. Внаслідок високого динамізму, великої чисельності та переважно низьких бар'єрах входу на ринок діють у високо конкурентному середовищі, що за умов захисту прав власності стимулює їх до пошуків нових ринкових ніш і продуктів.

Зазначені відмінності моделей I та II визначають різний набір суспільних результатів (з акцентом на суто економічний результат чи переважно соціальний результат) і, відповідно, вимагають різних інструментів державної підтримки. Державна політика моделі I очікує швидкого зростання ВВП та наступний перерозподіл національного багатства через бюджетні механізми, отже має передбачати передусім підтримку суб'єктів великого бізнесу та запровадження однакових регуляторних і податкових правил, а також окремі програми підтримки обмеженого кола суб'єктів малого підприємництва. Державна політика моделі II очікує високої суспільної зайнятості й економічної самостійності, отже має бути сконцентрована на компенсації ризиків високих темпів змін у середовищі малого бізнесу шляхом принципового спрощення регуляторних і податкових правил для суб'єктів малого підприємництва.

В умовах економічної кризи та посткризового відновлення модель II стає критично важливою для соціального клімату в суспільстві. В умовах стабільного соціально-економічного розвитку на перше місце виходить модель I. При цьому варто наголосити, що пріоритет моделі II не виключає розвиток суб'єктів моделі I, але пріоритет моделі I майже повністю виключає можливості розвитку суб'єктів моделі II.

Інструменти державної політики розвитку малого підприємництва

Основним принципом державного регулювання малого підприємництва в провідних демократичних країнах світу є забезпечення стимулів до самостійної

економічної діяльності громадян. При цьому слід окремо відмітити, що хоча публічно акцент й робиться на економічній активності громадян, але основною ціллю є не стільки економічні показники малого підприємництва, скільки його спроможність зв'язувати надлишки робочої сили та динамічно реагувати на зовнішні зміни – тобто мова йде не про суто економічні аспекти малого підприємництва, а про його соціальне значення.

Саме це й можна вважати головним для визначення напрямків державної політики в умовах економічної кризи та різкого скорочення кількості працівників по ряду секторів національної економіки.

Які головні інструменти державної політики забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян?

Цих інструментів лише декілька.

По-перше це відносно прості правила та норми ведення підприємницької діяльності у малому підприємстві, включаючи також правила обліку, звітності та контролю чи нагляду. І це є ключовим, бо мале підприємство природно має декілька особливих рис. Малому бізнесу притаманний високий ризик банкрутств та високої динаміки входу та виходу з ринку. Це з одного боку є наслідком того, що свої сили у малому бізнесі потенційно можуть прикласти мільйони дієздатних громадян які, внаслідок своєї чисельності, не мають та не можуть мати професійної бізнес-освіти. Але це, водночас, і є ціллю державної політики – розуміючи високу динаміку щорічного оновлення національного малого бізнесу забезпечувати стимули до входження у малий бізнес нових суб'єктів. Складовою цієї політики є, наприклад, розуміння того факту, що щорічно на національний ринок праці виходить в Україні більше п'ятиста тисяч випускників шкіл та вищих навчальних закладів, які за умов ринкової економіки мають мати шанс спробувати свої сили також і у власному бізнесі, а державна політика має сприяти їм у цьому. З іншого боку високий ризик банкрутств та висока динаміка входу та виходу з ринку суб'єктів малого бізнесу є природним наслідком економічних розмірів суб'єктів («маленькі страждають швидше»). І компенсатором цього в масштабах держави є складова державної політики, яка має бути спрямована на забезпечення досягнутого кількісного рівня числа суб'єктів малого підприємництва – тобто щорічне створення та вихід на ринок такого числа суб'єктів малого бізнесу, яке хоча б дорівнювало числу суб'єктів малого бізнесу, які збанкрутували або з інших причин пішли з ринку. Також слід відмітити, що для малого бізнесу банкрутство є лише однією з можливих причин уходу з ринку, що також підкреслює не суто економічну мету існування суб'єктів малого підприємства.

Другим інструментом державної політики забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян є зменшення адміністративних бар'єрів та перешкод для ведення підприємницької діяльності у малому бізнесі (на муніципальному рівні у тому числі). Цей інструмент, як і попередній, також має забезпечувати досягнення декількох цілей. З одного боку це мета стимуляції громадян (навіть за умов їх банкрутства в малому бізнесі) до використання шансу мати можливість і бажання пробувати і розпочинати вести

свій малий бізнес (це є наслідком розуміння обмеженості людського ресурсу в будь-якій країні та обмеженості підприємницького потенціалу нації), а з іншого боку цей інструмент має створювати додаткові елементи довіри суспільства до влади.

І останнім інструментом державної політики забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян є державні та муніципальні програми навчання, просвіти, популяризації ідей малого бізнесу, тощо. Інші стандартні інструменти державної політики – фінансово-кредитна, організаційна, розвиток бізнес-інкубаторів і технопарків, тощо – є інструментами підтримки розвитку, а не стимулювання до самостійної економічної діяльності громадян.

Зрозуміло, що інерційність та швидкість впливу інструментів державної політики стимулювання до самостійної економічної діяльності громадян - різна, і вони природно доповнюють один одного.

Україна на протязі з 1998 року відносно успішно реалізувала перший інструмент шляхом запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва. Слід окремо відмітити та уточнити, що спрощена система оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва, що запроваджена однойменним Указом Президента України від 3 липня 1998 року №727/98 (в редакції Указу Президента України №746/99 від 28 липня 1999 року) – є класичним прикладом оціночної системи оподаткування, за якої оподатковується не результат економічної діяльності, а податок сплачується з розрахунку оцінки усереднених значень податкових зобов'язань. При цьому слід окремо наголосити, що розмір єдиного податку для суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, який відповідно до норм Указу Президента України №746/99 від 28.06.1999 на початок 1999 року було встановлено у розмірі від 20 до 200 гривень, базується на економічних розрахунках. Так нижня межа цього податку у 20 гривень була встановлена Указом Президента за поданням Державної податкової адміністрації України в розмірі, що забезпечував не зниження податкових надходжень від цієї групи платників податків за розрахунками за 1997 рік. Усереднені податкові надходження від платників податків - суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, які знаходились на загальній системі оподаткування – за результатами 1997 року за даними ДПА України ставили 17 гривень на місяць. Тому встановлення в Указі №746/99 нижньої межі єдиного податку на рівні 20 гривень цілком відповідало середньому рівню податкового навантаження на цю категорію суб'єктів. Цей факт не дозволяє розглядати спрощену систему оподаткування як податкову пільгу. І це доводить, що за своєю природою спрощена система оподаткування як в Україні, так і в ряді інших країн, не є податковою пільгою. А навіть навпаки, бо вона передбачає сплату податку навіть за умов відсутності економічної діяльності взагалі (до дати скасування реєстрації суб'єкта як суб'єкта підприємницької діяльності, зрозуміло). Успіх та привабливість спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва в Україні в першу чергу полягає в кардинальному спрощенні обсягу та правил обов'язкового обліку та звітності і,

відповідно, впливає на процедури контролю та нагляду (тобто це приклад кардинального зменшення адміністративних бар'єрів). Тому слід розглядати спрощену систему оподаткування, обліку та звітності не стільки як фіскальний інструмент, а як інструмент зменшення адміністративних бар'єрів. Відповідно це спрощення контролю та скорочення двозначності під час перевірок зменшило корупційну привабливість контролю та нагляду за суб'єктами, що застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. Спрощена система оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва - становить один з елементів, що може підвищити конкурентоздатність України у глобалізованому світі.

Другий інструмент. Україна частково розпочала застосовувати й другий інструмент забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян, але в основних документах щодо державної політики розвитку малого підприємництва замість акценту на малому підприємстві було зроблено акцент на підприємстві в цілому.

Також слід окремо відмітити, що до застосування інструментів державної політики стимулювання до самостійної економічної діяльності громадян слід підходити з розумінням їх різної ефективності і різної активності та тривалості у часі.

Спрощення правил ведення бізнесу є швидким та ефективним кроком, але слід розуміти, що за відсутності системи противаг у системі державного управління щодо політики розвитку малого підприємництва в цілому, за певний час відомчі політики (навіть за умов відсутності системної корупції) повернуть свої пріоритети. Окремим прикладом цього може бути система ліцензування, яка за період з 2000 року (запровадження Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» №1775-III від 1 червня 2000 року) фактично прийшла до свого початкового стану, коли кількість видів господарської діяльності, що ліцензуються, стала більше за 50, що й викликало наприкінці 90-х років необхідність її перегляду. Тому другий інструмент, про який йде мова - скорочення адміністративних бар'єрів та перешкод для ведення підприємницької діяльності у малому бізнесі - має розглядатися саме в якості елемента такої системи противаг. А третій інструмент (освіта та просвіта) має забезпечити довготривалу «підпитку» ініціатив та енергії перших двох інструментів. Тобто якщо перевести ці три інструменти у часові рамки, то слід відмітити, що перший інструмент – ефективний, але швидкий і не довготривалий з точки зору можливих протидій в системі державного управління, другий – середньо ефективний, але й середньо-тривалий, а третій – низько ефективний, але довготривалий й високо інерційний.

Суттєвою проблемою для розвитку малого підприємництва залишаються низькі стандарти дотримання органами державної влади та місцевого самоврядування норм національного законодавства, зокрема норм державної регуляторної політики та дозвільної реформи, положення яких викладені у Законах України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Основними завданнями регуляторної політики та дозвільної

реформи визнано недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних нормативно-правових актів; зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності; спрощення процедур отримання документів дозвільного характеру та ін. Недотримання норм цих законів суттєво погіршує бізнес-клімат в країні. Однією з перешкод на шляху створення сприятливих умов для здійснення підприємницької діяльності є обтяжливість процедур отримання дозволів у деяких сферах, зокрема, у сфері будівництва, що займає багато часу і збільшує матеріальні витрати. Не вирішеною та неврегульованою для малого і середнього бізнесу залишається проблема порядку будівництва та розташування малих архітектурних форм.

Проблемою також є низька ефективність виконання національної та регіональних програм підтримки та розвитку малого підприємництва, що визначається рядом суттєвих недоліків, серед яких: недостатній рівень фінансування державних та місцевих програм та програм часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами, які надаються суб'єктам малого та середнього бізнесу; відсутність запровадження ефективних рішень щодо комплексної підготовки місцевими органами влади документів на земельні ділянки для реалізації проектів підприємницької діяльності. На часі перегляд формату та змісту Національної та регіональних програм підтримки та розвитку малого підприємництва в напрямку посилення інфраструктурних рішень та програм, що актуальні за сучасних умов. Також слід окремо наголосити, що державна підтримка розвитку малого підприємництва має не порушувати умови конкуренції для інших суб'єктів, що здійснюють свою діяльність на відповідних ринках. Зокрема мова йде про проекти підтримки бізнес-інкубаторів, технопарків та т.п. і необхідність збереження та підтримки їх конкуренції з незалежними суб'єктами ринкового середовища – консалтинговими, тренінговими, освітніми та іншими кампаніями.

Тому не випадково в матеріалах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСД) визначається, що надання пільгових кредитів (як і будь-яких інших пільг), порушує умови конкуренції та часто створює передумови для корупції. Тому фінансова підтримка розвитку малого підприємництва у країнах ОЕСД не має персоніфікованого характеру, а спрямована на сектор в цілому, у тому числі на його інфраструктурні складові. Часто державна підтримка в сфокусована на мультиплікативних схемах часткового забезпечення гарантій під кредитні зобов'язання, та подібні інструменти державної підтримки. Надання ж інвестиційних або інноваційних пільг для суб'єктів малого підприємництва в ОЕСД вбачається недоцільним з-за складності чіткого законодавчого визначення предмету регулювання і відповідних високих адміністративних витрат органів державної влади та суб'єктів на підтвердження цільового характеру такої підтримки. Інформаційну та консультативно-організаційну підтримку рекомендується ОЕСД здійснювати не на умовах підтримки та фінансування інфраструктури, що часто порушує умови конкуренції, а в рамках запровадження схем непрямого часткового фінансування витрат суб'єктів малого підприємництва на отримання цих

послуг на відкритому конкурентному ринку.

Значною перешкодою для розвитку малого підприємництва залишається невідповідність законодавства України законодавству Європейського Союзу та Світової організації торгівлі у сфері технічного регулювання; відсутність диференційованого механізму відповідальності виробника, постачальника або продавця продукції залежно від ступеня ризику продукції; низька ефективність механізму захисту прав споживачів шляхом запровадження сучасних механізмів державного нагляду (які не перешкоджають розвитку підприємництва) за безпечністю введеної в обіг на ринку продукції.

Новий етап державної політики щодо малого підприємництва

На часі необхідність початку нового етапу державної політики щодо малого підприємництва в Україні. Одними з основних заходів нового етапу державної політики розвитку малого підприємництва, мають бути наступні:

1) Розробити та впровадити механізми переходу від відомчої до цілісної загальнодержавної політики розвитку малого підприємництва. Створити систему незалежного моніторингу ефективності й цілісності державної політики у сфері підприємництва та малого підприємництва зокрема:

- запровадити контроль та нагляд за обов'язковістю дотримання органами державної влади і місцевого самоврядування процедур регуляторної політики по суті, а не тільки за їх формальними ознаками;
- посилення участі суб'єктів малого підприємництва в процедурах державних закупівель
- стимулювання і підтримка експортного потенціалу національного малого підприємництва;

2) Вдосконалення законодавчого забезпечення державної політики сприяння розвитку малого підприємництва на національному та регіональному рівнях у напрямку забезпечення вимог СОТ та угод з ЄС шляхом внесення змін щодо класифікації середнього та великого бізнесу, які мають повністю відповідати нормам ЄС задля забезпечення рівних умов конкуренції на світових ринках для національних суб'єктів великого бізнесу.

3) Розробка та впровадження оновленої редакції Закону України «Про національну програму розвитку малого підприємництва» в напрямку:

- концентрації заходів програми саме на суб'єктах малого підприємства та
- оформлення регуляторної політики як окремої державної програми.

4) Розробити відповідні зміни до Національної програми розвитку малого підприємництва та передбачити її фінансування у Державному бюджеті України на відповідний рік на рівні, що має відповідати реальній участі малого підприємництва в формуванні консолідованого бюджету. Ці зміни в Національній програмі розвитку малого підприємництва мають реалізувати інструменти державної політики щодо забезпечення стимулів до самостійної економічної діяльності громадян, а саме:

- а) збереження та поширення відносно простих правил та норм ведення

підприємницької діяльності у малому підприємстві, включаючи також правила обліку, звітності та контролю/нагляду;

б) кардинальне скорочення адміністративних бар'єрів та перешкод для ведення підприємницької діяльності у малому бізнесі (на муніципальному рівні у тому числі);

в) запровадження державних та муніципальних програм навчання підприємств у випускних класах та старших курсах, програми просвіти та популяризації ідей малого бізнесу;

г) забезпечення участі малого бізнесу у системі державних закупівель та програми розвитку та підтримки експортної активності малого підприємства.

5) Визначення та закріплення в національному законодавстві поняття «конфлікт інтересів державних службовців» з метою скорочення використання службового становища з корисливою метою та зменшення рівня корупції.

Оцінка очікуваних змін з боку підприємницького середовища

У серпні-вересні 2011 року Інститутом власності і свободи під час підготовки чернетки «Зеленої книги малого підприємства України» було здійснено анкетування представників бізнес-асоціацій малого та середнього підприємства з метою оцінити основні проблеми, що стоять на заваді розвитку малого підприємства в Україні, та визначити альтернативи щодо їх можливого вирішення. Всього було отримано і опрацьовано 104 анкет.

Оцінка респондентами щодо ранжирування можливих напрямів покращання розвитку малого бізнесу в Україні наведена на рис. 1.3.

Серед напрямків, що отримали позитивну підтримку більше ніж 50% відповідей:

суттєве скорочення кількості державних регуляцій
належне виконання органами влади Законів
належне виконання державної регуляторної політики
зменшення ставки єдиного соціального внеску
законодавче закріплення спрощеної системи оподаткування
скорочення корупції в органах державної влади
дерегуляція в напрямі здешевлення ведення бізнесу
розвиток малого бізнесу має стати міжвідомчою політикою
перегляд та активізація Нацпрограми розвитку малого бізнесу
надання державою дешевих кредитів і податкових пільг
гарантування участі малого бізнесу в держзакупівлях
посилення діалогу між органами влади і малим бізнесом
покращання бізнес-клімату
передача державних функцій самоврядним організаціям

Саме тому після укрупнення цих напрямків у окремі можливі напрямки державної політики, ми сфокусували чернетку «Зеленої книги малого підприємства України» на чотирьох наступних: а) оподаткування малого бізнесу; б) пенсійне забезпечення для малого бізнесу; с) малий бізнес та саморегулювання і передача державних повноважень; д) малий бізнес і державні закупівлі.

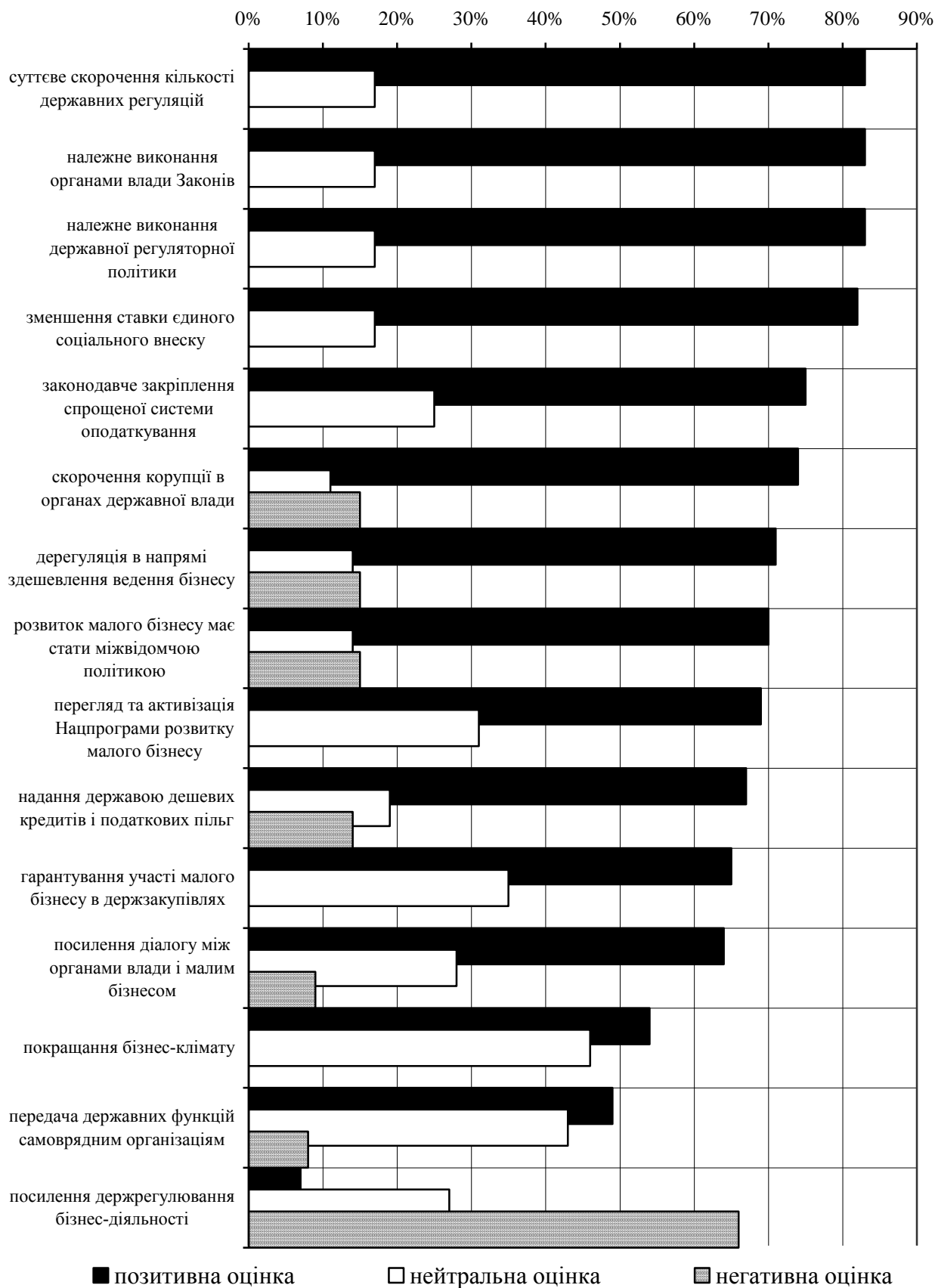


Рис. 1.3. Можливі напрями покращання розвитку малого бізнесу в Україні

РОЗДІЛ 1. ОПОДАТКУВАННЯ МАЛОГО БІЗНЕСУ (У ПЕРШУ ЧЕРГУ МІСЦЕ ТА ЗНАЧЕННЯ СПРОЩЕНОЇ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ)

ПРОДАН О.П., ВСЕУКРАЇНСЬКЕ ОБ'ЄДНАННЯ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО БІЗНЕСУ «ФОРТЕЦЯ»

Система оподаткування є важливим чинником розвитку бізнесу в усіх країнах. При цьому важливими в оподаткуванні є не лише ставки податків, але й їх кількість, процедури обліку та сплати. У 2011 році за оцінкою журналу «Forbes» Україна увійшла до п'ятірки найгірших економік світу зайняла 17 місце у світі за найбільш високою ставкою податку на прибуток.

Ставки податків є не єдиним, але первинним чинником при оцінці впливу оподаткування на розвиток бізнесу в тій чи іншій країні, адже саме вони є прямими витратами бізнесу при виробництві та визначаються на законодавчому рівні. За міжнародними оцінками (дослідження Doing Business-2011) сумарна ставка податків в Україні складає 55,5% від прибутку. Це показник, обрахований з врахуванням норм Податкового кодексу України, яким зменшено суму податків з 57,2% у 2010 році. Не зважаючи на те, що Податковий кодекс України декларується владою України як документ, що реформує податкову систему, загальна ставка податків в Україні сьогодні суттєво відрізняється від частини податків у прибутку підприємств в економічно розвинених та в таких, які ефективно розвиваються країнах.

Більше, ніж в Україні, відсоток податків лише в Білорусії та Киргизії (80,4% та 57,2% відповідно). У Польщі, для прикладу, податки складають сумарно 42,3% від прибутку, Молдові – 30,9%, в Казахстані 29,6%. Є зрозумілим, що такі ставки оподаткування в Україні, які передбачені сьогодні Податковим кодексом України, не тільки не сприяють розвитку виробництва в Україні, але й роблять українські товари і послуги неконкурентними у світовій економіці.

Зважаючи на те, що оподаткування складається не лише із ставок податків, але й із умов їх адміністрування, можна було б передбачити, що великі ставки податків компенсуються в законодавстві простотою їх обрахування, звітності і сплати, що могло б посилити позиції українського бізнесу.

Використовуючи дослідження Doing Business 2011 можемо побачити що дійсно, кількість платежів протягом року зменшилась з 147 у 2010 до 135 у 2011, як зменшилась і кількість часу на підготовку документації по сплаті податків з 736 годин на 2010 рік до 657 годин на 2011 рік. Ці зменшення, хоч і не значні, можна б було використати для компенсації ставок податків, якби не порівняння цих показників із сусідніми країнами:

Таблиця 1.1.

Кількість податкових платежів та витрачений час

	час (годин у рік)	кількість платежів
Україна	657	135

	час (годин у рік)	кількість платежів
Білорусь	798	82
Казахстан	271	9
Киргизія	202	48
Молдова	228	48
Польща	325	29

У Білорусії та Киргизії сумарна оцінка по адмініструванню податків краща, ніж в Україні, адже 798 годин в Білорусії «перекриваються» економією часу на платежі, що у них в 1,6 раз менше, ніж в Україні.

Врахування зазначених вище факторів залишило Україну у 2010 році по рівню оподаткування на 181 місці, не зважаючи на прийняття Податкового кодексу України та на задеклароване проведення в країні податкової реформи.

Порівняння різних чинників оподаткування за останні декілька років в Україні, свідчить про те, що умови, створені в Україні, Податковим кодексом в 2011 році, зменшили ставку податків в 1,03 рази (на 1,7%), кількість платежів зменшилась в 1,09 разів (на 12%), а витрати часу на сплату податків зменшились в 1,12 раз (на 79 годин на рік) відносно показників 2010 року. Зважаючи на те, що у 2009 році відносно 2008 року час на сплату податків зменшився в 2,46 рази, зміни у 2011 році, введені Податковим кодексом України, не є реформаторськими і такими, що покращують систему оподаткування в Україні. Про це свідчить загальне місце України в Рейтингу Doing Business, яке залишилось незмінним на позиції 181 з 183 країн світу.

Таблиця 1.2.

Порівняльний аналіз кількості податків в Україні за 2008-2011 рр.

	2008	2009	2010	2011
Місце в рейтингу за легкістю сплати податків	180	180	181	181
Загальна сума податків (% від прибутку)	56,6	57,2	57,2	55,5
Кількість податків	147	147	147	135
Час (годин на рік) на сплату податків	2'085	848	736	657

<http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doingbusiness/documents/profiles/country/db11/ukr.pdf>

Порівняння системи оподаткування України з країнами східної Європи також не на користь Україні, але не є такими вражаючим, як порівняння з країнами, які зайняли перші місця по рівню оподаткування в дослідженні Doing Business 2011.

Зважаючи на те, що українська економіка потребує кардинальних змін, для її розвитку через відсутність в оподаткуванні умов для конкурентоспроможності українського бізнесу, необхідність змін умов оподаткування очевидна.

І це стосується абсолютно усього бізнесу, який сплачує податки в Україні у відповідності до загальної системи оподаткування.

Таблиця 1.3.

Порівняння України з лідерами рейтингу за легкістю сплати податків

країна	місце в рейтингу за легкістю сплати податків	місце в рейтингу за кількістю часу для сплати податків	місце в рейтингу за кількістю податків	місце в рейтингу за загальною сумою податків (% від прибутку)
Україна	181	174 : 657 - годин на рік	183 : 135 - загальна кількість податків	149 : 55,5% від прибутку
Мальдіви	1	0 : 0 годин на рік	2 : 3 - загальна кількість податків	3 : 9,3% від прибутку
Катар	2	3 : 36 годин на рік	2 : 3 - загальна кількість податків	6 : 11,3% від прибутку
Гонконг	3	12 : 80 годин на рік	2 : 3 - загальна кількість податків	24 : 24,1% від прибутку
Сінгапур	4	15 : 84 годин на рік	6 : 5 - загальна кількість податків	28 : 25,4% від прибутку
ОАЕ	5	2 : 12 годин на рік	43 : 14 - загальна кількість податків	7 : 14,1% від прибутку

Що стосується малого бізнесу, то сьогодні він не може на практиці забезпечити виконання чинного податкового законодавства України.

Так, аналіз зазначених в дослідженнях показників свідчить про те, що підприємець – фізична особа, яка перебуває на загальній системі оподаткування, повинен в 2011 році витратити на адміністрування та сплату податків 82 робочих дні (з 250 робочих днів протягом року), а це 30,5% часу, передбаченого для роботи за трудовим законодавством України.

Зрозуміло, що підприємець, який не має найманих осіб і який повинен, крім сплати податків, заробити для цього кошти, не має об’єктивної можливості для такого забезпечення адміністрування податків і зборів.

Що стосується ставок податків та їх частки у прибутку малого підприємця, то невеликі 55,5%, а вище – 80,4%, тільки в Білорусі, слід розглядати спільно із єдиним соціальним внеском, який також створює фіскальне навантаження на бізнес і також розраховується у відсотках до прибутку підприємця. Таким чином, для малого підприємця в Україні ставка оподаткування визначена у відсотках до прибутку міжнародними експертами, збільшується ще й на розмір єдиного соціального внеску. І якщо розмір витрат і, відповідно, розмір податку залежить від конкретного виробництва, то розмір єдиного внеску – мінімум 33,2% від прибутку.

Отже, сумарно фіскальне навантаження для малого бізнесу становить сьогодні $55,5 + 33,2 = 88,7\%$ від прибутку, що на 8,3% вище, ніж в Білорусі. І вищого фіскального навантаження на бізнес, ніж на підприємця на загальній системі оподаткування і Україні, немає серед 183 країн світу.

Слід враховувати також і перелік витрат, які враховуються при визначенні прибутку по – різному, згідно із національним законодавством різних країн. За

Податковим кодексом України підприємець – фізична особа не має можливості включати до валових витрат амортизаційні відрахування, витрати на навчання, рекламу та інші, які не оподатковуються в динамічно розвинених економіках, а отже повинен сплачувати 88,7% і з цих витрат.

Чи може розвиватись малий бізнес, сумарне фіскальне навантаження на який становить 88,7% від прибутку, в тому числі і від амортизаційних відрахувань? Однозначно - ні.

Загальна система оподаткування в Україні робить сьогодні неможливим ведення малого бізнесу. Але ж цей бізнес існує! На сьогодні в Україні понад два мільйони підприємців, які не тільки сплачують податки і внески, але й створюють робочі місця, утримують сім'ї.

Відсутність спеціальних умов оподаткування поставить цих людей поза законом, зменшить надходження до бюджетів усіх рівнів, збільшить витрати держави на утримання безробітних. Тож спеціальна система потрібна. До речі, в Програмі економічних реформ України на 2010-2014 рр., що затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 червня 2010 року №1724-р, не зважаючи на прогнозування звуження сфери застосування спрощеної системи оподаткування, передбачено її збереження під час здійснення податкової реформи.

Якою вона повинна бути? Чи є такі спеціальні режими оподаткування в інших країнах?

У сусідній Росії існує три види спеціального податкового режиму для малих підприємств. Це єдиний податок на дохід, спрощена система із ставкою податку на вибір та єдиний сільськогосподарський податковий кодекс. Єдиний податок сплачується незалежно від доходу, за зайняття визначеними видами діяльності. Спрощена система в Росії може бути із ставкою 6% від обороту чи 15% від прибутку. Єдиний сільськогосподарський податок застосовують виробники, які випускають не менше 70% с/г продукції. До складу спеціальних податків входять ПДВ, податок на прибуток, податок на майно та єдиний соціальний податок.

У ліберальних Сполучених Штатах Америки з 1953 року діє закон про малий бізнес, яким створено спеціальні умови ведення малого бізнесу в усіх напрямках. У сфері оподаткування передбачені спеціальні ставки податку на прибуток, а сума доходу до 25'000 доларів на рік не оподатковується. При цьому пільгову ставку мають виробничі види діяльності відносно інших. Діє в США і «бонус першого року», при якому податок сплачується тільки з половини доходу. Передбачено в США для малого бізнесу також:

- застосування суб'єктами малого бізнесу прискореної амортизації основних засобів за рахунок одночасного списання частини їх вартості в період здійснення інвестицій;

- звільнення компаній від сплати податку на приріст вартості капіталу за умови цільового використання коштів, що вивільняються, на інвестиції у підприємства малого бізнесу. Стимулюючі податкові пільги доповнено низкою підтримуючих заходів, серед яких збільшення з 2 до 5 років максимального терміну для перенесення на минулі періоди збитків, отриманих суб'єктами малого бізнесу за підсумками 2008р.; надання певним категоріям громадян (скоригова-

ний валовий дохід яких за попередній рік був меншим за 500'000 дол. або за 250'000 дол. для осіб, що перебувають у шлюбі, але подають окремі податкові декларації, а також тих, які можуть підтвердити, що понад 50% їхнього валового доходу, відображеного в податковій декларації, становили доходи від малого бізнесу) права, починаючи з 2009р., зменшувати податкові платежі до 90% податкових зобов'язань, відображених в податкових деклараціях за попередній податковий рік.

В Австралії для малого бізнесу створено можливості обирати між наступними пільгами: використання касового методу при розрахунку GTS (аналог ПДВ); спрощені правила для торгових запасів, спрощені правила амортизації, податкова компенсація; розстрочка сплати прогнозованого податку; зниження вдвічі податку на приріст капітальної вартості основних засобів.

У Мексиці для фізичних осіб-підприємців встановлено податок з обороту у розмірі 5% від одержаного доходу.

В Нідерландах для торгівлі передбачено спрощений порядок справляння ПДВ, а фізичні особи-підприємці сплачують єдиний податок, до складу якого входять прибутковий податок і соціальне страхування.

В Німеччині підприємства з річними продажами менше 350'000 євро або прибутком менше 30'000 євро звільнені від правил бухгалтерського обліку. З річним оборотом менше 17'500 євро не є платниками ПДВ.

Разом з цим, під час фінансово-економічної кризи, пакети антикризових податкових заходів у Німеччині включали такі стимулюючі податкові заходи, як розширення умов застосування прискореної амортизації для малого і середнього бізнесу шляхом збільшення обсягу чистих активів, що підпадають під це правило (з 235 тис. до 335 тис. євро), та рівня прибутку компаній, які мають право на прискорену амортизацію, - зі 100 тис. до 200 тис. євро. Крім того, було продовжено дію податкової знижки для самозайнятих осіб на суму витрат на технічне обслуговування і модернізацію обладнання, а також передбачалося подвоєння спеціального податкового бонусу для таких платників (до 1'200 євро). Суттєвою підтримкою для бізнесу були також заходи з відстрочення податкових платежів і зменшення терміну повернення переплачених податків. Водночас малі підприємства (чисельністю до 10 осіб) з 2009р. звільнялися від нарахувань на фонд оплати праці додатково залучених найманих працівників (податкові канікули).

У Франції малі підприємства з річним оборотом до 7'630 тисяч євро сплачують фіксований податок: при обороті до 300'000 євро – податку немає, при обороті до 750'000 євро податок дорівнює близько 1'300 євро, при обороті до 1'500'000 євро – податок 2'000 євро, при максимальному обороті податок дорівнює 3'750 євро.

В Румунії до малих підприємств відносяться ті, які мають до 10 найманих і прибуток яких не більше 100'000 євро на рік. Ці підприємства мають право обрати добровільно податок з обороту у розмірі 3%.

У Польщі на початку 90-х існував спеціальний режим оподаткування у двох формах – фіксованій та з обороту. Після проведення реформ, завдяки яким малий бізнес у Польщі почав виробляти 51,5% ВВП, для малого бізнесу до

10'000 євро залишено фіксований податок, ставка залежить від видів діяльності, а також передбачено знижену ставку податку на додану вартість. Фіксований податок для малого бізнесу існує і в Чехії та Хорватії.

В Білорусії існує фіксований податок для магазинів площею до 25 м², підприємств громадського харчування, торгівлі на ринках і виставках, для інших малих підприємств вдвічі знижено ставку податку на прибуток.

В Угорщині малі підприємства мають можливість самостійно обирати фіксований податок замість податку на персональний дохід і податок на додану вартість.

Найкращим прикладом на пострадянському просторі створення стимулів для легального виробництва через оподаткування є Грузія. З 2003 до 2008 року кількість податків скорочена у 8 разів (з 26 до 6); встановлено лінійну ставку прибуткового податку 12%, яка сплачується разом із соціальними платежами і при цьому загальна ставка становить 20%; ставку податку на прибуток знижено до 15%, представники мікробізнесу звільнені від застосування розрахунково-касових апаратів. Це умови, які забезпечують детінізацію доходів. Забезпечення самозайнятості передбачено відміною оподаткування для підприємців, які мають доходи до 15'000 доларів США на рік.

В країнах з розвиненими ринковими економіками не менше 50% від ВВП приходить саме на малий бізнес. Саме це забезпечує стабільність економік, а також постійне забезпечення зайнятості. І для цих країн, де малий бізнес сформувався і працює не одне і не два десятиліття, основними заходами по підтримці «маленьких» є вже не оподаткування, а кредитування, в тому числі і податкове.

В тих же країнах, в яких малий бізнес тільки формується і де система оподаткування (найчастіше одночасно із іншими умовами ведення бізнесу) не стимулює, а перешкоджає розвитку підприємництва, як правило працюють спеціальні режими оподаткування або максимально спрощується вся податкова система.

Чи можливо в рамках діючої загальної системи оподаткування визначити деякі спрощення адміністрування чи виключення із обов'язкової сплати окремих податків? Зважаючи на те, що основні податки для суб'єктів підприємницької діяльності – податок на прибуток та податок на додану вартість – є значною мірою непрозорими та складними для адміністрування, спрощення їх адміністрування для окремих категорій платників практично неможливе, а зниження ставки податків не ефективне. Неефективність зниження ставки податку на прибуток доведена діючою нормою про нульову ставку податку для окремих видів діяльності, які через збереження неефективного адміністрування цього податку не отримали позитивного ефекту від зниження ставки. Крім зазначених вище, існує цілий ряд податків та зборів, які згідно з Податковим кодексом України повинні сплачувати і, що важливо, за які повинні звітувати усі суб'єкти підприємницької діяльності. Так, наприклад, збір за спеціальне використання води повинні сплачувати з 01 січня 2011 року усі, хто має за місцем провадження своєї діяльності об'єкти водопостачання, в тому числі і з господарською, а не виробничою метою. Екологічний податок повинні сплачу-

вати усі користувачі люмінесцентних ламп та опалювальних приладів, а також усі суб'єкти підприємницької діяльності, які зберігають сміття. Спростити адміністрування цих платежів неможливо – звітність та облік потрібні, в разі їх існування, для фіскальних цілей. Разом з цим і адмініструвати всі ці неефективні платежі малий бізнес, який працює з максимальною ефективністю праці та об'єднанням в одній особі виконання великої кількості функцій, не має змоги. Отже єдиним «спрощенням» цих платежів є їх відміна або заміна єдиним платежем через впровадження спеціального режиму оподаткування для малого бізнесу.

Спеціальні режими можуть бути у вигляді фіксованої ставки або у вигляді податку з обороту (доходу, прибутку) за зменшеними ставками.

В Україні станом на початок вересня 2011 року діє Указ Президента України від 3 липня 1998 року №727/98 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» яким передбачено і фіксовану ставку для фізичних осіб, і спеціальну ставку з обороту для юридичних осіб малого бізнесу. Зважаючи на те, що зазначений вище Указ Президента України діє з 1998 року із незмінними фіксованими ставками, він потребує змін. Тим більше, що пунктом 1 підрозділу 8 Прикінцевих положень Податкового кодексу України передбачено імплементацію спрощеної системи до розділу XIV Кодексу.

Яким же може бути спеціальний режим оподаткування малого бізнесу в Україні?

При визначенні можливих варіантів моделі спеціального оподаткування слід враховувати як стан загальної системи оподаткування, так і рівень стану економіки України, рівень розвитку малого бізнесу в Україні, а також мету впровадження спеціальної системи.

Зважаючи на те, що в Україні малий бізнес у 2009 році займав, за даними Transparency International, 5% від ВВП, держава зацікавлена у стимулюванні створення та розвитку малого підприємництва в Україні. Без збільшення частки малого бізнесу до 50% від ВВП, економіка України не зможе мати стабільності, стійкості, а також необхідної кількості робочих місць.

Отже, метою створення спеціального режиму оподаткування малого бізнесу повинні бути створення та розвиток малого підприємництва. Виходячи з цього і повинні формуватись умови оподаткування, що забезпечать збільшення кількості малого бізнесу, створення робочих місць та розвиток внутрішнього виробництва.

Зважаючи на складність загальної системи в адмініструванні, спеціальний режим (спрощена система) не повинна базуватись на загальних нормах. Необхідно визначити для малого бізнесу окремий порядок нарахування і сплати податків, який забезпечить реальну можливість підприємцям його виконувати.

Досвід країн, які успішно та ефективно розвивають свої економіки і знаходяться за оцінками експертів на перших позиціях в міжнародних рейтингах свідчить про те, що спеціальна система оподаткування повинна включати в себе мінімум платежів, що автоматично зменшить і кількість часу для обрахунку сплати та звітності за податковими зобов'язаннями.

Ідеальною для України сьогодні була б система при якій підприємець сплачував один платіж або за зайняття одним із видів підприємницької діяльності (фіксовану ставку), або від отриманого доходу (з обороту).

Цей єдиний платіж повинен замінити (включити у себе) абсолютно усі податки і збори, в тому числі і соціальні, які не стосуються найманих працівників та реального використання ресурсів із надр.

Крім тих податків, які включені до складу єдиного податку Указом Президента України від 3 липня 1998 року №727/98 «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва», до складу єдиного податку доцільно включити збір на розвиток виноградарства садівництва і хмелярства; збір за воду, яка використовується для побутових потреб; екологічний податок в частині забруднень не промисловими, а побутовими приладами та зберігання сміття.

Соціальні платежі при фіксованій ставці податку повинні бути включені до ставки єдиного платежу і окремо повинні сплачуватись виключно за найманих працівників. При цьому і усі платежі за найманих працівників повинні бути об'єднані в один, в тому числі і прибутковий податок, і соціальне та пенсійне страхування.

Таким чином, у спеціальній системі оподаткування єдиний платіж (податок) повинен замінити (включити в себе) наступні:

а) податок на доходи фізичних осіб, що отримані в результаті господарської діяльності фізичної особи;

в) податок на додану вартість з операцій з постачання товарів та послуг, місце надання яких розташоване на митній території України, за винятком податку на додану вартість, що сплачується фізичними особами та юридичними особами, які сплачують єдиний податок за ставкою 3 відсотки;

г) земельний податок, крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються для ведення підприємницької діяльності;

г) збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;

д) збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства;

е) екологічний податок в частині забруднень не промисловими, а побутовими приладами та зберігання сміття;

ж) соціальне та пенсійне страхування;

з) податок на прибуток;

і) збір за спеціальне використання води в разі її використання не для виробництва.

Цей єдиний платіж, який в Україні з 1998 року має назву «єдиний податок», може сплачуватись двома способами:

- фіксованою ставкою для визначених законом видів діяльності;

- відсотками від отриманого доходу, від обороту.

Фіксована ставка повинна застосовуватись для наступних видів діяльності: послуги, торгівля, ремісництво. Право сплачувати фіксовану ставку повинні мати підприємці-фізичні особи.

Ставка у відсотках від доходу (з обороту) повинна бути передбаченою для усіх видів діяльності, крім деяких, в розвитку яких держава не зацікавлена.

Сплачувати податок у відсотках від доходу повинні мати право за власним вибором і фізичні особи-підприємці, і юридичні особи, які відносяться до малого бізнесу.

При цьому, якщо для сплати фіксованої ставки податку можуть застосовуватись обмеження по обсягу дозволених доходів на цій ставці, то для платників ставки з обороту обсяг дозволеної реалізації повинен бути таким, який передбачений для малого бізнесу згідно п. 7 статті 63 Господарського кодексу України.

Фіксовану ставку податку повинні встановлювати органи місцевого самоврядування для кожного виду діяльності, керуючись економічно-соціальним станом регіону та стимулюючи сплату цього податку саме на своїй території.

Ставка з обороту повинна становити максимально 2,5% із додатковою сплатою ПДВ і 3,5% в разі включення ПДВ до складу єдиного податку. Ці ставки впливають із розрахунку, зробленого за даними Державної податкової служби України за 2009 рік щодо податкового навантаження на платників податку на прибуток і платників єдиного податку з обороту із сумою валових доходів до 3 млн.грн.

Таблиця 1.4.

галузі	Загальна система оподаткування						Спрощена система оподаткування	
	з податку на прибуток	зем. податок	комун. податок	збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	плата за торговий патент на деякі види підприємчої діяльності	Всього	6%	10%
сільське господарство, мисливство та лісове господарство	1,24	0,39	0,03	0,00	0,03	1,69	6% - фонди (57%) = 2,58%	10% - ПДВ (20%) - фонди (57%) = 3,44%
рибне господарство	0,68	0,41	0,03	0,00	0,04	1,17		
добувна промисловість	0,97	0,41	0,06	0,00	0,02	1,46		
обробна промисловість	0,83	0,45	0,03	0,00	0,02	1,33		
виробництво електроенергії, газу та води	0,78	0,36	0,05	0,01	0,01	1,20		
будівництво	0,88	0,43	0,03	0,00	0,01	1,34		
оптова та роздрібна торгівля; торгівля транспортними засобами; послуги з ремонту	0,66	0,19	0,01	0,00	0,07	0,94		
готелі і ресторани	0,78	0,62	0,04	0,01	0,33	1,77		

галузі	Загальна система оподаткування						Спрощена система оподаткування	
	з податку на прибуток	зем. податок	комун. податок	збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	плата за торговий патент на деякі види підприємчої діяльності	Всього	6%	10%
фінансова діяльність	2,11	0,24	0,03	0,00	0,38	2,76		
операції з нерухомістю здавання під найм та послуги юридичним особам	1,12	0,69	0,03	0,00	0,01	1,85		
державне управління	1,56	1,14	0,07	0,00	0,00	2,78		
освіта	1,54	0,65	0,04	0,00	0,01	2,23		
охорона здоров'я та соціальна допомога	0,98	0,81	0,04	0,00	0,03	1,86		
надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту	0,86	0,71	0,04	0,01	0,78	2,40		
екстериторіальна діяльність	0,23	0,04	0,01	0,00	0,00	0,28		
інші види діяльності	0,14	0,16	0,01	0,00	0,02	0,33		
всього	0,84	0,39	0,02	0,00	0,07	1,32		

При цьому податкове навантаження на загальній системі знижується із збільшенням обороту, а при спрощеній системі ставка незмінна.

Дозволений на спеціальній системі обсяг реалізації і, відповідно, ставка податку у фіксованому вигляді, можуть виражатись у гривнях і в мінімальних заробітних платах. Визначення в гривнях забезпечує незмінність ставок незалежно від інфляційних процесів, від стану економіки, але одночасно стримує збільшення обсягів, дозволених при використанні спеціальної системи оподаткування, в разі інфляційних процесів.

Для фіксованої ставки податку встановлення обмеження по обсягу реалізації товарів чи послуг повинно розраховуватись із розрахунку середньої заробітної плати в Україні, яка станом на 1 серпня 2011 року, за даними Держкомстату становить 2'749 гривень, та рентабельності 20%. Мінімальний обсяг доходу, дозволений на фіксованій ставці, повинен становити не менше $2'749 \cdot 100 / 20 = 13'745$ гривень на місяць, тобто $2'749 \cdot 12 = 164'940$ гривень на рік, що дорівнює 171 мінімальній заробітній платі на рік. Це мінімальний обсяг ре-

алізації, який повинен бути для найменшого бізнесу з тим, щоб підприємці отримували прибуток не менше середньої заробітної плати.

Такий обсяг реалізації і більше, до 37'000 євро на рік, передбачений Директивою Ради Європейського Союзу 2006/112/ЄС про спільну систему податку на додану вартість для звільнення від сплати ПДВ чи спрощення обліку малими підприємствами. Згідно із статтею 290 Директиви, платники податку, які мають право на звільнення від ПДВ, можуть або обрати звичайний режим ПДВ, або спрощені процедури по сплаті цього податку.

Саме тому, перебуваючи на спеціальній системі оподаткування, платники єдиного податку повинні мати право самостійно визначати, сплачувати їм ПДВ чи ні. В разі відмови від сплати ПДВ вони не матимуть права на нарахування відшкодувань, а в разі прийняття рішення про сплату ПДВ вони повинні будуть вести необхідний для цього облік. Можливість сплати податку на додану вартість потрібна тим малим підприємствам, які здійснюють виробництво товарів чи послуг не для кінцевого споживача, а для постачання іншим виробникам. Можливість нараховувати та відраховувати податок на додану вартість забезпечує малому бізнесу можливість участі у виробничому процесі, а не тільки у кінцевій реалізації. Це ж потрібно і економіці для її стабільності, а тому і у платників «єдиного» податку повинна бути можливість сплачувати податок на додану вартість. Так само і у платників податку на прибуток не можуть бути визначені умови, які повинен виконати платник для отримання права на сплату податку на додану вартість. Ці положення Податкового кодексу України спотворили положення Директиви Ради Європейського Союзу 2006/112/ЄС про право обирати самостійно сплату ПДВ для малого бізнесу. Обмеження у сплаті податку на додану вартість викривлює конкуренцію, обмежує доступ новостворених та малих підприємств на ринок, чим повністю суперечить європейським нормам.

Держава повинна створити умови, за яких малий бізнес зможе займатись виробництвом і, відповідно, сам буде зацікавлений в участі у ланцюгу платників податку на додану вартість. Зрозуміло, що умови ці не стосуються виключно податкової політики, а значно ширші. Разом із цим, виключно у сфері фіскальної політики є адміністрування та контроль реєстраторів розрахункових операцій, використання яких є наріжним каменем усіх дискусій між представниками влади та бізнесу. Визначені у діючому законодавстві порушення, за які застосовуються фінансові санкції, в тому числі – незбереження касової стрічки протягом трьох років, помилки програмістів при встановленні текстів касових чеків, навіть орфографічні помилки при заповненні журналу обліку касових операцій – призводять до обов'язкового застосування штрафних санкцій в разі проведення перевірки платника податків.

Саме тому малий бізнес, який не може забезпечити утримання додаткових штатних одиниць для ведення податкового обліку, категорично наполягає на відсутності у нього фіскальних касових апаратів і на сплаті податку не з доходу, а за ведення визначених видів діяльності.

Саме такою і є фіксована ставка єдиного податку, сплата якої виключає необхідність ведення реєстраторів розрахункових операцій. Аргумент фіскальних органів про те, що відсутність касових апаратів сприятиме тінізації

грошових потоків може бути опротестований наступними доводами. По-перше, фіксована ставка податку, на відміну від відсотка з обороту, стосується не усіх видів діяльності, а тільки окремо визначених, і тому можна обрати для спрощеної системи оподаткування лише ти види діяльності, які за статистикою не містять значного ризику тінізації. А по-друге, Податковим кодексом України органам контролю надано перелік повноважень, які забезпечують проведення замірів хронометражу виручки, при яких приховування доходу практично виключається. Таким чином, відсутність розрахунково-касових апаратів при сплаті податку у вигляді фіксованої ставки є логічною вимогою, а обов'язкове введення фіскальних касових апаратів для усіх суб'єктів малого підприємництва є додатковим і невиправданим тягарем на малий бізнес, як адміністративним, так і фіскальним.

Що стосується податку з обороту, то для визначення його розміру доцільно проводити облік доходів, який може здійснюватись як через банківські установи, так і через каси підприємств, так і через фіскальні реєстратори розрахункових операцій. Від обороту в цьому випадку залежить розмір податку, а тому облік доходу повинен носити фіскальний характер. При цьому до оподаткованого доходу не повинні відноситись наступні надходження платника податку:

- суми коштів, отриманих за внутрішніми розрахунками між структурними підрозділами платника податку;
- суми коштів, отримані платником єдиного податку, як компенсація (відшкодування) за рішенням суду;
- суми фінансової допомоги, наданої на поворотній основі;
- суми коштів цільового призначення, що надійшли від Пенсійного фонду та інших фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, з бюджетів або державних цільових фондів;
- суми коштів (аванс, передплата), які повертаються покупцю товару (робіт, послуг) – платнику податку та/або які повертаються платником податку покупцю товару (робіт, послуг), якщо таке повернення відбувається внаслідок повернення товару, розірвання договору або за листом-заявою про повернення коштів;
- суми коштів, що надійшли як оплата товарів (робіт, послуг), які реалізовані в період перебування платником податку на загальній системі оподаткування та вартість яких була включена до доходу юридичної особи при обчисленні податку на прибуток підприємств або загального оподаткованого доходу фізичної особи;
- суми податку на додану вартість, що надійшли у вартості товарів (виконаний робіт, наданих послуг), які були відвантажені (поставлені) платником у період перебування його на загальній системі оподаткування;
- суми коштів та вартості майна, внесеного засновниками або учасниками платника податку до статутного капіталу такого платника;
- суми коштів у частині надмірно сплачених податків, зборів (обов'язкових платежів), що повертаються платнику податку з бюджетів або державних цільових фондів;

- балансова вартість основних засобів при їх продажу;
- дивіденди, отримані платником податку від інших платників податків, що оподатковані у порядку, визначеному цим Кодексом.

Виключення зазначених видів доходів із оподатковуваного податком з обороту доходу забезпечить уникнення подвійного оподаткування та збереження ставки податку на рівні, визначеному законодавством.

Що стосується податкового обліку витрат платниками фіксованої ставки податку чи податку з обороту, то цей облік не вплине на розмір податку, але ускладнить його адміністрування, а тому його ведення є додатковим та не обґрунтованим тягарем для малого бізнесу. Введення обліку витрат платниками спеціальної (спрощеної) системи оподаткування жодним чином не вплине на розмір податку, але створить додаткові умови залежності бізнесу від контролюючих органів і розповсюдить корупційні прояви цієї залежності з загальної системи оподаткування на спеціальну систему для малого бізнесу.

Обов'язково при визначенні ставки податку для фізичних осіб-підприємців слід забезпечити дотримання їх конституційного права на відпочинок, тобто можливість під час відпочинку протягом одного місяця або під час хвороби не сплачувати фіксовану ставку податку. Крім цього, в разі включення до фіксованої ставки податку і обов'язкового платежу до соціальних фондів цей період повинен зараховуватись до пенсійного стажу підприємця. В разі ж розділення єдиного податку та єдиного внеску на різні платежі, необхідно передбачити аналогічну можливість не сплати єдиного соціального внеску підприємцем під час його відпустки чи тривалої хвороби. Ці норми є конституційними і повинні бути виконані.

Повертаючись до Програми економічних реформ в Україні на 2010-2014 роки в частині проведення податкової реформи слід зауважити, що визначення в Програмі спрощеної системи оподаткування як однієї з податкових пільг є помилковим, про це свідчать наведені вище розрахунки. Так, крім двох видів діяльності, не характерних для спрощеної системи – фінансова діяльність та державне управління, фіскальне навантаження на підприємствах-платниках єдиного податку з обороту значно вище, ніж фіскальне навантаження на підприємствах-платниках податку на прибуток, це 1,32% на загальній проти мінімум 2,58% на спрощеній, при обороті до 3'000'000 гривень. Більше того, загальна система оподаткування ставить у нерівні умови малий бізнес, адже підприємець на загальній системі оподаткування повинен витратити на адміністрування податків 30,5% усього часу, передбаченого трудовим законодавством протягом року, що неможливо зробити на практиці без залучення найманого бухгалтера. Таким чином, спрощена система оподаткування не є пільгою для малого бізнесу, а є в умовах діючої загальної системи оподаткування єдиною можливістю для легальної підприємницької діяльності малого бізнесу.

Що стосується передбачених Програмою шляхів скорочення сфери застосування спрощеної системи оподаткування, то перегляд критеріїв застосування спрощеної системи дозволяє стверджувати про необхідність збереження спрощеної системи в зв'язку із збереженням після запровадження Податкового

кодексу України непрозорих механізмів сплати податків, великої кількості податків та зборів, а також їх складності адміністрування. Зі спрощеної системи оподаткування дійсно доцільним буде виключення фінансової діяльності та державного управління, які мають вище фіскальне навантаження на загальній системі оподаткування. Щодо виключень з переліку обов'язкових платежів, що замінюються єдиним податком, то після запровадження Податкового кодексу України цей перелік слід доповнити як мінімум нововведеними збором за побутове використання води та екологічним податком.

Діяти спрощена система оподаткування повинна щонайменше до закінчення реального реформування загальної системи оподаткування, після запровадження прозорих та легких механізмів адміністрування податків і зборів та скорочення їх числа до мінімуму.

Примітка: 20 жовтня 2011 року Верховна Рада України прийняла в цілому законопроект (реєстраційний номер №8521) «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності», який законодавчо визначив особливості функціонування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для суб'єктів малого підприємництва. За законопроект подано 264 голоси. Зараз цей закон знаходиться на підпису у Президента України.

■

РОЗДІЛ 2. ПЕНСІЙНЕ СТРАХУВАННЯ (ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ) ТА ПЕНСІЙНА СИСТЕМА ДЛЯ УЧАСНИКІВ МАЛОГО БІЗНЕСУ

ПЩУЛІНА О.М., НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

1. Аналіз проблем «пенсійного страхування» як перешкоди для розвитку малого бізнесу

Загальний огляд проблем пенсійного забезпечення в Україні

На сьогоднішній день українська пенсійна система має дві основні вади: **низький рівень пенсій та незадовільний фінансовий стан Пенсійного Фонду України (ПФУ)**. Існуючий рівень пенсій не забезпечує гідного існування осіб похилого віку, особливо у великих містах.

Проблема низького рівня пенсій в Україні має коріння у низькому рівні офіційної заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески. З іншого боку, низький рівень заробітної плати є наслідком низької продуктивності праці.

Таблиця 2.1.

Динаміка показників системи пенсійного забезпечення протягом дії пенсійної реформи (на початок року)

Показники	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Середній розмір пенсії за віком (грн.)	194,2	323,8	417,7	497,0	798,9	942,7	1'033
Середня заробітна плата (грн.)	590,1	806,3	1'041,0	1'351,4	1'806,2	1'906,0	2'110
Коефіцієнт заміщення	0,33	0,40	0,40	0,37	0,44	0,49	0,48
Прожитковий мінімум для осіб, що втратили працездатність (грн.)	284,69	332,0	366,0	411,0	498,0	573,0	695,0
Відношення середньої пенсії до прожиткового мінімуму	0,68	0,98	1,19	1,31	1,70	1,64	1,48
ВВП у фактичних цифрах (млн. грн.)	345'113	441'452	544'153	720'731	948'056	914'720	-

Таблиця 2.2.

Мінімальний розмір пенсії (грн.)

з 01.01.2011	з 01.04.2011	з 01.10.2011	з 01.12.2011
750,0	764,0	784,0	800,0

Причинами низького рівня пенсій в абсолютному обчисленні є величина об'єкту справляння страхових внесків та диспропорція між кількістю працюючих та осіб непрацездатного віку

Величина об'єкту справляння страхових внесків є, з одного боку, наслідком надмірної тінізації економіки. Одним з проявів тінізації є занижений розмір офіційного фонду оплати праці. Так, середня заробітна плата за 2009 рік склала 1'906 грн. Відповідно, середній розмір страхового внеску сягнув 632,8 грн. Так, середня заробітна плата за січень-вересень 2010 року – 2'072 грн.

Зростання диспропорцій між кількістю працюючих та осіб непрацездатного віку. На сьогодні на 10 платників страхових внесків припадає майже 9 осіб пенсійного віку, і ця тенденція в майбутньому буде лише підсилюватись.

Низький рівень пенсій спонукає значну частину пенсіонерів до продовження трудової діяльності після виходу на пенсію. Подовження трудової діяльності у пенсійному віці більшою мірою є вимушеним заходом, спрямованим на подолання бідності. Опосередкованим підтвердженням цього можна вважати той факт, що велика кількість працюючих пенсіонерів зосереджена у сфері бюджетних закладів з низьким рівнем заробітної плати.

Фінансовий стан Пенсійного Фонду України

До основних причин розбалансування бюджету ПФУ можна віднести наступні:

Системне порушення принципу економічної залежності видатків споживання від отриманих доходів та ВВП.

Дисбаланс розвитку відносин учасників пенсійної системи в рамках дохідної і видаткової частин бюджету Пенсійного фонду України. Так, тенденції щодо формування співвідношення чисельності осіб пенсійного віку до осіб працездатного віку, які є визначальними у формуванні показників видаткової частини бюджету, та співвідношення чисельності отримувачів пенсій до кількості платників страхових внесків, що показує навантаження на дохідну частину бюджету ПФУ, мають негативний характер.

Низька якість управлінських рішень. Має місце системне порушення закону №1058 коли постановами Кабміну було підвищено мінімальні пенсійні виплати понад розміри, встановлені ст. 28 зазначеного Закону. Це зумовило додаткове навантаження на бюджет Пенсійного фонду в сумі 4,1 млрд. гривень. У порушення, ст. 25 протокольним рішенням Уряду від 23.07.2009 №48 відстрочено майже на 3 місяці сплату страхових внесків до Пенсійного фонду державними вугледобувними підприємствами. Як наслідок, за цей період Пенсійним фондом недоотримано страхових внесків в обсязі 1 млрд. 108,2 млн. гривень.

Наявність пільг зі сплати страхових внесків. Пенсійним фондом у 2009 році недоотримано 5,3 млрд. грн. внаслідок законодавчої невизначеності фіксованого розміру страхового внеску для фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності.

Здійснення ПФУ низки невластивих йому видатків, передбачених законодавством. Пенсійним фондом понад 1,8 млрд. грн. власних коштів спрямовано на здійснення невластивих видатків, передбачених п. 2 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону №1058.

Високі темпи скорочення кількості застрахованих осіб і страхувальників. Упродовж 2009 року кількість страхувальників, які перебувають на обліку у Пенсійному фонді, скоротилася на 203'100 осіб, а середньооблікова кількість застрахованих - на 950'000 осіб.

Також відмітимо ще одну особливість існуючої пенсійної системи, а саме – її *непрозорість та складність механізму функціонування*. Нині нараховується близько 30 відповідних законодавчих актів⁴, що врегульовують питання визначення розмірів пенсій окремим категоріям працівників, встановлення до пенсій надбавок, доплат, підвищень та ін. Лише вибірковий аналіз декількох законодавчих актів дозволяє дійти висновку щодо *відсутності уніфікованого підходу до визначення засад пенсійного забезпечення громадян, що втратили працездатність*.

Таблиця 2.3.

Порівняльні характеристики законодавчих норм щодо пенсійного забезпечення різних категорій громадян України

Закон	Механізм	Обмеження	Джерело	Підстава
Закон України Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування №1058	розрахунковий алгоритм	+	кошти ПФУ	пенсійний вік
Про державну службу	80% заробітної плати	+	кошти ПФУ + кошти Держбюджету	пенсійний вік + страховий стаж + особливий стаж
Про прокуратуру	80% заробітної плати	+	кошти ПФУ + кошти Держбюджету	страховий стаж + особливий стаж
Про статус народного депутата	80% заробітної плати	?	кошти ПФУ + кошти Держбюджету	пенсійний вік + страховий стаж
Про статус суддів	80% заробітної плати	?	кошти Держбюджету*	пенсійний вік + страховий стаж + особливий стаж
Про наукову та науково-технічну діяльність	80% заробітної плати	+	кошти ПФУ + кошти Держбюджету**	пенсійний вік + страховий стаж + особливий стаж
Про пенсійне забезпечення військовослужбовців	50% сум грошового забезпечення	+	кошти Держбюджету	45 років + страховий стаж + особ-

⁴ Офіційний веб-портал ФПУ. [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1843%3A-26-2010-&catid=72%3A2009-08-01-16-00-07&Itemid=37&lang=uk

Закон	Механізм	Обмеження	Джерело	Підстава
				ливий стаж
Про статус і соціальний захист чорнобильців	Додаткова пенсія 5-30% прожиткового мінімуму для осіб що втратили працездатність	+	кошти Держбюджету	Пенсійний вік + особливий статус
Про підвищення престижності шахтарської праці	80% заробітної плати, але не менше трьох прожиткових мінімумів	?	Кошти ПФУ	Пенсійний вік + особливий стаж

Високі ставки єдиного соціального внеску (пенсійної складової) до солідарної частини.

На нашу думку, тиск на ФОП в Україні є зависоким, що змушує роботодавців мінімізувати витрати на працю шляхом тінізації заробітної плати. При збільшенні витрат на персонал у вигляді заробітної плати та обов'язкових відрахувань на неї збільшуються й загальні витрати підприємства. Для того, щоб збільшити ФОП на 1 грн., роботодавець має сплатити практично стільки ж до бюджету у вигляді різного роду нарахувань. Податки та нарахування на ФОП формують надмірний розрив між заробітною платою, що фактично отримує робітник, та сукупними витратами підприємства у зв'язку з використанням праці найманих працівників.

Високі ставки оподаткування ФОП зменшують спроможність роботодавців інвестувати кошти в підвищення продуктивності. Як наслідок, переважна частина витрат на використання трудових ресурсів припадає на заробітну плату, тоді як на заходи з підвищення продуктивності праці витрачається недостатня частка.

Іншої специфікою є сплата маркірованих податків роботодавцем. В світовій практиці застосовується принцип рівної відповідальності робітника та роботодавця за сплату маркірованих податків. Враховуючи можливості переміщення податкового тягаря, стає очевидним, що формальне встановлення відсоткових частин не впливає на те, хто сплачує податок фактично. В залежності від співвідношення попиту та пропозиції на робочу силу податок може бути повністю переміщено як на робітника так, і на роботодавця. В Україні маркіровані податки майже повністю сплачуються роботодавцем.

Так, згідно Закону України «Про єдиний соціальний внесок» для роботодавців розмір єдиного соціального внеску становить від 36,76% до 49,7% в залежності від класу професійного ризику виробництва, робітники сплачують 3,6%⁵.

⁵ Ст.8 Закон України Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування

Таблиця 2.4.

Єдиний соціальний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (Україна)

	Єдиний соціальний внесок, %	Пенсійний фонд України, %	Фонд соціального страхування на випадок безробіття, %	Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, %
фізичні особи (працівники)*	3,6	2,0	0,6	1,0
роботодавці (в залежності від класу професійного ризику)	від 36,76 до 49,7	86,5	5,0	8,5
"спрощенці"	34,7	96,0	4,0	0,0

Проте як можна побачити в країнах Євросоюзу загальні страхові відрахування є також значними, деякі навіть перевищують показники в Україні

Таблиця 2.5.

Розміри та пропорції розподілу страхового навантаження в системах соціального страхування країн ЄС

Країна	Страхові внески у % до зароб.плати			Верхня межа заробітної плати, вище за якої страхові внески не сплачуються
	роботодавці	робітники	всього	
Австрія	25,1	17,2	42,3	3,0 тис. євро на місяць
Німеччина	21,2	19,8	41,0	51,0 тис. євро на рік
Греція	28,2	15,4	43,6	відсутня
Італія	35,1	9,5	44,6	20,5 тис. євро на рік – для медичного страхування
Нідерланди	29,4	25,6	55,0	37,7 тис. євро на рік – для страхування інвалідів
Франція	38,9	12,5	51,4	25,6 тис. євро на рік
Росія	26,9	-	26,9	регресивна шкала

За даними Міжнародної організації праці

Ризики чинних нововведень

Відповідно до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», базою нарахування є сума заробітної плати. Сума збору визначається, як відсоток від заробітної плати. Сам відсоток диференційований відповідно до класу професійного ризику.

Єдиний внесок для фізичних осіб - підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, встановлений в розмірі 34,7% від суми, що визначається такими платниками самостійно, але не більше максимальної величини бази нарахування єдиного внеску, встановленої Законом. При цьому сума єдиного внеску не може бути менше розміру мінімального страхового внеску.

Враховуючи розмір мінімальної заробітної плати, встановленої Законом України «Про державний бюджет на 2011 рік», мінімальний страховий внесок для цієї категорії платників в 2011 році становить:

- з 1 січня - 326,53 грн. (941 грн. x 34,7%);
- з 1 квітня - 333,12 грн. (960 грн. x 34,7%);
- з 1 жовтня - 341,80 грн. (985 грн. x 34,7%);
- з 1 грудня - 348,3 грн. (1'004 грн. x 34,7%).

6 серпня 2011 року набрали чинності норми Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих норм Податкового кодексу України», відповідно до яких фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які обрали спрощену систему оподаткування, та члени сімей цих осіб, які беруть участь у провадженні ними підприємницької діяльності, звільняються від сплати за себе єдиного внеску, якщо вони є пенсіонерами за віком або інвалідами та отримують відповідно до закону пенсію або соціальну допомогу. Такі особи можуть бути платниками єдиного внеску виключно за умови їх добровільної участі у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Треба визнати, що чинній фінансовій моделі соціального страхування в Україні притаманний не страховий характер отримання страхових (пенсійних) прав та значні масштаби перерозподілу ресурсів. Це послаблює зацікавленість роботодавців та робітників вносити в повному обсязі страхові внески на пенсійне забезпечення.

Основне побоювання у підприємців у зв'язку з законодавчими нововведеннями - **зміна функцій Пенсійного фонду, який, фактично, став ще одним фіскальним органом.** За новим законом, єдиний соціальний внесок підлягає обов'язковій сплаті в незалежності від того, яким є фінансовий стан платника.

У випадку несвоєчасної сплати, або сплати у неповному обсязі, підприємець буде штрафуватися, а до нього можуть застосовуватися дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова і кримінальна відповідальність.

Пенсійний фонд має прав:

- Звертатися до господарського суду щодо порушення справи про банкрутство боржника;
- Вилучати у платників документи, які засвідчують зменшення розмірів заробітної плати та інших виплат, у випадку порушень при нарахування внеску звертатися у правоохоронні органи;
- Працівники фонду вестимуть єдину базу даних як платників, так і застрахованих осіб, можуть проводити перевірки платників разом з податковими органами.
- У працівників фонду залишається право визначати розмір внеску у ручному режимі, що зберігає можливість корупції.
- Ставка єдиного соціального внеску визначається за рівнем ризикованості професій, а от сам рівень визначається фондом. В новому законі прописані можливості для ручного регулювання цих категорій. Тож, працівники фонду можуть знизити чи підвищити рівень ризикованості, які платник може оскаржи-

ти виключно протягом 10 днів з моменту отримання повідомлення від Пенсійного фонду.

Пільги зі сплати внеску отримують бюджетні установи, суб'єкти, які використовують працю громадян за цивільно-правовим угодам. Тобто, залишається місце для хабарництва, бо фонд може знизити категорію, якщо роботодавець "домовиться".

Облік підприємців монополізований Пенсійним фондом, який повністю підпорядковується державі, тоді як над трьома соціальними фондами зберігався контроль роботодавців та профспілок. Оскільки над обліком втрачається громадський контроль, то й зростає корупційна складова. Керівництво пенсійного Фонду зможе керувати грошми, на власний розсуд, в тому числі, відраховувати на пенсії кошти, призначені на соціальні виплати за травмами чи з безробіття.

Наразі платники єдиного податку платитимуть соціальний внесок окремо. Раніше, як відомо, він розподілявся всередині самого податку. Так, з них 42% або 84 гривень, якщо сума податку сягає 200 гривень, направляється до Пенсійного фонду. 43% сплачується до місцевого бюджету, 15% у фонди соціального страхування. Тепер платникам доводиться платити соціальний внесок окремо, а податок окремо, що безумовно, нівелює поняття "єдиний податок", **хоча внески податками як такими не є**. Єдиний соціальний внесок для спрощенців визначається у розмірі 34,7% від розміру мінімальної зарплати, тобто 327 гривень. Але це лише у випадку, якщо Пенсійний фонд буде вважати роботу не дуже ризикованою. У випадку роботи на шахті чи лісопилці сума становитиме 458 гривень.

Тобто, підприємці у будь-якому разі тепер щомісячно мають платити понад 400 гривень. Якщо підприємець має найманих робітників, то за них треба бути сплатити соціальний внесок, 50% від єдиного податку та податок на доходи з фізичних осіб.

На думку підприємців для підприємців-спрощенців офіційні витрати зростуть у 3 рази, а неофіційні - у 5 разів.

ОГЛЯД ДОСВІДУ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В СВІТІ

Пенсійні реформи у світі: спонукальні мотиви та загальні напрями

В центрі дискусій щодо реформування систем пенсійного забезпечення, що розгорнулись протягом останнього десятиріччя, в наукових та політичних колах західних держав та країн з транзитивною економікою – пошук найбільш ефективних страхових методів та механізмів, створення багаторівневих взаємодоповнюючих та взаємопов'язаних пенсійних систем, активне залучення приватного сектору та самих застрахованих до фінансування пенсійних витрат, залучення до процесу колективного та особистого пенсійного страхування осіб, зайнятих на тіншовому ринку праці, створення комплексних інститутів соціального захисту престарілих верств населення.

Більшість існуючих пенсійних систем у 80...90 рр. минулого століття мали приблизно однакові проблеми, а саме:

- високі та постійно зростаючі ставки нарахувань на заробітну плату, що призводять до зростання безробіття;

- ухилення від їх сплати та «втеча» у неформальний сектор, де продуктивність праці нижче;
- хибне розміщення державних фінансових ресурсів, оскільки частина податкових доходів спрямовується на виплату пенсій на шкоду інфраструктурі, обороні, охороні здоров'я, освіті, культурі тощо;
- збільшення неявного державного боргу, внаслідок чого фінансова система втрачає рівновагу.

Як наслідок, тодішні пенсійні системи не були оптимально ефективними по відношенню до людей похилого віку та ще менш оптимальними по відношенню до тих, хто постаріє у майбутньому. Крім того вони, як правило, несправедливо розподіляли фінансовий ресурс та стримували розвиток економіки.

Реформи пенсійних систем вже почалися в Німеччині, США, Італії, Франції, Угорщині, Польщі, Чехії, Швеції, Японії. Здебільшого вони зводяться до різних комбінацій наступних заходів: *плавне підвищення пенсійного віку, зниження розміру окремих видів пенсій, збільшення розміру страхових внесків та періоду страхування, відокремлення інститутів страхування та соціальної допомоги, обмеження практики дострокового виходу на пенсію, стимулювання створення приватних пенсійних фондів.*

Останніми роками в пенсійних системах розвинутих країн спостерігається тенденція до більш щільної ув'язки розмірів пенсій з обсягами фактично сплачених страхових внесків. Такий підхід дозволяє підсилити страховий характер пенсійних систем та створити механізм, що мотивує застрахованих до участі у фінансуванні системи, знизити можливість та бажання уникнути сплати страхових внесків. Досягненню цілі служить збільшення періоду, заробітки за який приймаються до розрахунку при визначенні пенсії. Ідеальним варіантом є включення заробітків за весь страховий період, що дозволяє вести мову якщо не про еквівалентність внеску у фінансування системи та прав на отримання пенсії, то принаймні про вкрай щільну залежність між цими показниками. Застрахована особа розуміє, що чим більше вона сама внесла або на її користь було внесено грошових коштів протягом життя, тим на більшу пенсію вона може розраховувати.

Концептуальними напрямками пенсійних реформ у розвинених країнах є впровадження параметричних реформ, в тому числі :

- підвищення пенсійного віку,
- зменшення видатків на державне соціальне забезпечення,
- передача деяких функцій в царині соціального забезпечення приватним структурам.

Головним питанням при цьому є трансформація існуючої моделі фінансового навантаження, його перерозподіл між суб'єктами правовідносин (*підвищення тарифів внесків, збільшення тривалості трудового стажу та зменшення розміру пенсій*).

Більшість країн використовують комбінований підхід, поєднуючи збільшення тарифів та зменшення розміру пенсій. Причому останнє розглядається як домінуючий варіант вирішення питання. Як приклад можна навести пенсійні

перетворення у ФРН, де починаючи з 2020 року заплановано зменшити коефіцієнт заміщення з нинішніх 70% до 55...60% з одночасним підвищенням ролі не-недержавних пенсійних фондів.

Зменшення обсягів пенсійних виплат може охопити усі категорії пенсіонерів, або мати вибірковий характер. Але у будь-якому випадку цей захід торкнеться більшої частини населення. *Серед способів збільшення обсягу страхових внесків найчастіше розглядаються підвищення страхових тарифів та розширення бази їх нарахування.*

В Швеції, Італії та Польщі до початку реформ існували розподільчі пенсійні системи, які забезпечували пропорційність пенсійних виплат заробітним платам за період, що передує закінченню трудової діяльності. Така система обумовлювала доволі великий відсоток пенсійних відрахувань. Фінансова стабільність системи, до того ж, вимагала періодичного їх підвищення. Сучасні виклики, особливо у демографічній царині, примусили уряди цих країн до переведення пенсійних систем на такі схеми, що встановлюють більш щільний зв'язок між обсягами сплачених внесків та розміром пенсій.

Така тенденція найкраще ілюструється літерою та духом законодавчого акту Нідерландів – Біллю про реформу системи соціального захисту населення (2004р.), який підкреслює значущість принципу особистої відповідальності громадянина в забезпеченні життєздатності суспільства: «кожен повинен зробити усе можливе для підтримання свого життєвого рівня».

Системи соціального захисту Німеччини передбачають відрахування внесків по кількома обов'язковими видами страхування до яких відноситься пенсійне страхування, страхування на випадок безробіття, на випадок хвороби та на випадок необхідності догляду. Витрати за ще одним видом соціального страхування – від нещасного випадку на виробництві – бере на себе роботодавець. Наразі в Наразі в Німеччині діють наступні розміри соціальних відрахувань:

- страхуванні на випадок безробіття: 4,2%
- пенсійне страхуванні: 19,9%
- медичне страхуванні: 14,25%
- страхування на випадок необхідності догляду: 1,7%

Досвід США

США застосовує наступні механізми захисту від фінансових ризиків після виходу на пенсію для малого бізнесу

- **Соціальне забезпечення** – що сплачуються з фондів соціального страхування, після виходу на пенсію

- **Пенсійні системи.** Це джерело гарантує фінансову стабільність після виходу на пенсію. Проте, на відміну від великих корпорацій лише незначна кількість підприємців може себе дозволити витрати в рамках системи індивідуальних пенсій для себе та своїх робітників. Індивідуальне пенсійне страхування легше організувати в великих корпораціях. Для підприємств малого бізнесу витрати на управління пенсійним фондом були б непропорційно високими; пенсійні гроші, не кажучи про отримання з них доходу, будуть грати незначну роль, тому що невелика кількість застрахованих осіб означає, відпові-

дно, невеликий пенсійний фонд. Тому пенсійні плани малих підприємств взагалі менш життєздатні, та більш вразливі у порівнянні з планами великих корпорацій.

План Кеога (Keogh plan) - Система заощаджень в США, метою якої є створення пенсійного фонду для дрібних підприємців, що працюють на самих себе (самозайнятих). Відповідно до неї стягування податку відкладається до моменту вилучення грошей. Ця система може діяти паралельно з корпоративним пенсійним фондом або індивідуальним пенсійним рахунком (individual retirement account - IRA). План Кеога був висунений разом із Законом про пенсійне забезпечення осіб, що працюють на самих себе.

У 1974 році Конгрес США прийняв Закон про пенсійне забезпечення, який дозволив багатьом малим підприємствами та їх робітникам частину коштів, що передбачені для сплати податків, використовувати в якості початкової суми для накопичення пенсійних фондів. План, відомий під назвою «План Кеога», дозволяє підприємцям та їх найманим робітникам накопичувати без оподаткування до 20% оподаткованого прибутку, проте не більше 30 тис. доларів, на цілі пенсійного забезпечення. Так, якщо підприємець відкладає щорічно 2 тисячі доларів при 10% річній ставці, то імовірно, що із початкової суми на момент виходу на пенсію утворюється фонд, достатній для задоволення його фінансових потреб. Якщо підприємець почне накопичувати кошти у віці 35 років, то при досягненні 65 річного віку він за рахунок отримання відсотків буде мати суму накопичень у 285 тис. доларів, а його сукупний пенсійний фонд складе 345 тис. доларів.

План Кеога має особливості, серед яких можливо виокремити наступні:

- всі співробітники, що відпрацювали в компанії 3 або більше років, повинні бути учасниками даної програми;
- всі фонди, що складаються із внесків по даній пенсійній програмі, не оподатковуються;
- будь-які доходи, що отримані в межах пенсійної програми, не оподатковуються, якщо тільки будь-хто з учасників не почне вилучати свої пенсійні внески. Але до цього часу люди, як правило, опиняються в більш низької податкової категорії;
- всі фонди, що утворені із внесків, захищаються законом. У випадку судового процесу, банкрутства та інших фінансових проблем будь-які зазіхання на ці фонди не приймаються.

Для того щоб почати реалізацію плану Кеога, співробітники компанії звертаються у комерційні банки, ощадні або кредитні установи або страхові компанії. Деякі з цих закладів мають спеціальні програми інвестицій коштів за планом Кеога, що санкціоновані Податковим департаментом США і мають пільгове оподаткування.

Іншим видом «податкового мінімізатора», доступним для малих підприємств та персоналу, що в них працює, є *індивідуальний персональний рахунок (ІПР)*. ІПР дає можливість кожній працюючій людині продумати програму накопичень та одночасно сховати деяку частину своєї заробітної плати від федерального податку. У відповідності із Законом про податки при економічно-

му відновленні, що було прийнято у 1981 році, кожний робітник може відкласти до 2 000 доларів на рік на випадок свого виходу на пенсію. Важливим є те, що підприємець може не включати цю суму на свій оподаткований дохід.

Підприємці можуть накопичувати кошти за планом Кеога також на індивідуальному пенсійному рахунку (ІПР). Так, за планом Кеога одноосібний власник або партнер по компанії може відкладати на рік до 30'000 дол. Або 20% свого доходу, а також будь-яку меншу суму. Ця ж людина може відкладати до 2 тис. щорічно на свій ІПР, розраховуючи таким чином на можливу податкову знижку з загальної суми 32'000 дол. на рік. Замість того щоб відкладати гроші на ІПР, робітник може вносити добровільний внесок в рамках пенсійної програми своєї корпорації у розмірі до 2'000 дол. на рік, якщо даною програмою це передбачено. Ця сума також відраховується з оподаткованого доходу робітника. Обов'язкові внески корпорації в пенсійний фонд також підпадає під дію податкових пільг

Досвід єдиного соціального внеску Росії

Єдиний соціальний внесок, що було запроваджено у 2011 році у відповідності до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»⁶ можна рахувати в якості української новації. В Росії ще у 2001 році відрахування в різні соціальні фонди були об'єднані в єдиний соціальний внесок. Його розмір визначався в залежності від заробітної плати. В середньому ставка найманого робітника з річним доходом менш 280'000 руб. складала 26%. А для тих, хто заробляв на рік більш ніж 600'000 руб – всього 2%.

Таблиця 2.6.

Розмір єдиного соціального внеску в Росії

перша межа	друга межа	третя межа
0 – 280'000 руб.	280'000 – 600'000 руб.	більше 600'000 руб.
26%	10%	2%

Проте з 1 січня 2010 року Росія від єдиного соціального внеску відмовилась, його було змінено страховими внесками. **Аргументом на користь відмови була важкість регулювання цим податком під час кризи.** Єдиний соціальний внесок було змінено на страхові внески в три основні фонди: Пенсійний, соціальний та медичного страхування. Роботодавці відраховували за кожного робітника 26% від фонду оплати праці до тих пір, доки заробіток робітника не досягне 415 тис. руб. з початку року. Після цього розмір внесків стає 0%. Регресивну шкалу, яка діяла при єдиному соціальному внеску, було відмінено. З 1 січня 2011р. відрахування до позабюджетних фондів було збільшено до 34%. Роботодавці повинні відраховувати внески за кожного робітника, доки його заробітна плата протягом року наростаючим підсумком не досягне 463 тис. руб. За оцінками роботодавців, підвищення відрахувань в соціальні фонди призвело до зменшення росту офіційних заробітних плат та подвоєнню «тіньових» виплат. Очікує мого зростання надходжень до пенсійного фонду на 30% не відбулось.

⁶ Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, N 2-3, ст.11

Наразі в Росії розглядається два варіанту подальшого розвитку пенсійної реформи. *Саме страхові внески є наріжним каменем революційної реформи, обговорення якої йде вже не перший рік.*

Перший варіант передбачає збереження ставки 34% тільки для великого бізнесу. Ставки для середнього бізнесу буде знижено «до рівня близького 26%», а для малого виробничого та соціального бізнесу – до 16...20%.

Другий варіант – це зниження ставки до 30%. В цьому варіанті ставка для малого виробничого та соціального бізнесу знижується з 26% до більш низького рівня. Цей варіант також передбачає зниження для малого виробничого та соціального бізнесу до 16...20%. В той час як середній бізнес буде сплачувати ставку 30%. Проте для цього необхідно буде досконально прорахувати економічний ефект та наслідки для бюджету від подібних реформ.

На думку експертів, обидва варіанти є невдалими. Так, зниження страхових внесків до 30% не вирішить проблеми уходу бізнесу в тінь. А реалізація першого сценарію, що передбачає збереження ставки на рівні 34% для великого бізнесу лише погіршить справу. Це може призвести до вільної трактовки відрахувань страхових внесків як з боку платників податку, так і з боку податківців. До того ж великий бізнес може зупинитись в рості та збільшенню малих та середніх підприємств, шляхом переводу співробітників в новоутворені «ТОВ».

Зниження страхових внесків в соціальні фонди з 34% до 26% збільшить дефіцит пенсійної системи. А це необхідно яким чином компенсувати. За висновками російських експертів уникнути підвищення тарифів для ліквідації дефіциту на виплату фіксованого базового розміру страхової частини трудової пенсії могло б збільшення в 2011 році співвідношення працюючих і пенсіонерів з 1,27 до 1,89 (зростання чисельності найманих робітників повинно скласти 22,6 млн. осіб).

Альтернативні джерела компенсації «випадаючих» доходів бюджету ПФУ

Вирішити проблему дефіциту бюджету ПФУ експерти пропонують шляхом закріплення за Пенсійним фондом самостійного джерела доходів, окрім страхового, що не було би пов'язано зі збільшенням фіскального тягаря на фонд оплати праці. Наприклад збільшення інших видів податків та зборів, наприклад за рахунок збільшення акцизів (перш за все тютюн та алкоголь) та збільшення ПДВ. В наслідок відсутності фіскального тягаря на ФОП у роботодавців не виникне мотивації до стримання цього фонду та виводу його до «тіньового» режиму.

Єдиним недоліком застосування даного варіанту полягає скоріше в ідеологічній площині, ніж в соціально-економічній галузі. В цьому випадку відбудеться деяке «розмивання» фундаментальних принципів обов'язкового соціального страхування, як для особливої системи страхування втраченого заробітку, проте з огляду на значні фінансові проблеми вітчизняної пенсійної системи на таку ідеологічну «чистоту», на даному етапі розвитку, можна не зважати.

По-друге, урядові пропозиції, що реалізуються шляхом проведення параметричних реформ, спрямовані на ліквідацію дефіциту Пенсійного фонду, а не

на створення сучасної системи гідного та справедливого пенсійного забезпечення для кожного громадянина.

По-третє, урядом не пропонується ніяких підходів в макроекономічному забезпеченні реформи, тоді як необхідно провести:

- глибоке реформування економіки, перш за все її реструктуризацію з метою відродження, розвитку та поширення реального сектору;
- зміни в пропорціях перерозподілу ВВП, збільшенні частки заробітної плати у вартості кінцевого продукту або послуги, до європейського та світового рівня;
- відродження та розширення внутрішнього ринку праці, перш за все шляхом створення нових робочих місць.
- забезпечення паритетних умов розвитку великого, середнього та малого бізнесу;
- легалізацію тіньового сектору економіки;
- заміну сучасної фіскально-каральної системи оподаткування на фіскально-стимулюючу.

В четвертих, в сфері законодавчого забезпечення уряд пропонує та вносить зміни до діючих законів з регулювання параметричних характеристик пенсійного забезпечення, в той час як необхідно врахувати, зокрема розробки таких програм як національна програма збільшення кількості робочих місць підприємств усіх форм власності, національна програма збільшення частки заробітної плати у вартості кінцевого продукту, національна програма збільшення тривалості життя в Україні тощо.

Крім того задля зменшення поточного дефіциту бюджету ПФУ слід здійснити наступні невідкладні заходи реформування нормативно-правової бази пенсійного страхування, зокрема:

1. Посилити контроль за ефективністю управління коштами загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, скасувавши практику фінансування адміністративних витрат ПФУ з його власних коштів. Для цього абзац 3 п.1 ст. 73 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" (*«фінансування адміністративних витрат, пов'язаних з виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду»*) слід вилучити.

Починаючи з 2012 року, запровадити практику фінансування адміністративних витрат, пов'язаних з виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду, з Державного бюджету України шляхом затвердження бюджету ПФУ не постановою Уряду, а відповідним законом.

2. Скасувати необґрунтовані пільги для осіб, що не є інвалідами, для чого слід скасувати абзац 5 п.1. ст. 4 Закону України "Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування", який передбачає: *«Для підприємств всеукраїнських громадських організацій інвалідів, де кількість інвалідів становить не менше 50 відсотків загальної чисельності працюючих, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування визначається за ставкою 4 відсотки від об'єкта оподаткування для всіх працівників цих підприємств.»*

3. З метою позбавлення ПФУ невластивих йому виплат спеціальних пенсій, розробити та забезпечити прийняття Законів України "Про професійні та корпоративні фонди".

Таблиця 2.7.

Можливі заходи щодо балансування бюджету ПФУ

<i>Заходи</i>	<i>Можлива економія</i>
Скасування необґрунтованих пільг для осіб, що не є інвалідами	5,3 млрд. грн.
Скасування практики фінансування адміністративних витрат ПФУ з його власних коштів.	1,9 млрд. грн.
Скасування невластивих ПФУ виплат спеціальних пенсій, що здійснюються в порушення законодавства України	5,2 млрд. гривень
Обмеження максимального рівня пенсій обмеження максимальної пенсії десятьма або дванадцятьма мінімальними:	89,5 та 74,3 млн. грн. на рік;
893 особи, що отримують пенсію за Законом України "Про статус народного депутата України" і середній розмір пенсії яких складає 15'443,23 грн.; 103 особи, що отримують пенсію за Законом України "Про Кабінет Міністрів України", і середній розмір пенсії яких складає 10'404,85 грн.	4,1 та 2,3 млн. грн. на рік.
Скасування практики дострокових пенсій	817 млн. грн. на рік
Звільнення ПФУ від невластивих функцій	1,8 млрд. грн.

Основні відмінності соціального страхування, в тому числі обов'язкового пенсійного страхування, від податків та щодо можливості застосування для малого бізнесу лише III рівня пенсійної системи.

Пропозиція повного скасування для підприємців – фізичних осіб зобов'язання сплачувати єдиний соціальний внесок, сформована у законопроекті №7364 «Про внесення змін до Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (щодо осіб, які обрали спрощену систему оподаткування) зареєстрована у Верховній Раді України за №7364. У законопроекті передбачено добровільну участь фізичних осіб – підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування. Зокрема, пропонується виключити фізичних осіб – підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, та членів сімей цих осіб, які беруть участь у провадженні ними підприємницької діяльності, з числа обов'язкових платників внеску.

З метою заохочення участі підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування законопроектом пропонується у разі добровільної сплати внесків до солідарної системи державного пенсійного страхування зазначеними особами зараховувати стаж їх підприємницької діяльності до страхового стажу для обчислення розміру пенсії за віком, пропорційно до суми здійсненого внеску відносно мінімального розміру страхового внеску. Проте представники малого бізнесу мають такі ж самі пенсійні права як і інші громадяни, тому участь у розподільчій системі, що ґрунтується на солідарному принципі є цілком необхідною. Пов'язано це з тим, що будь-який **фінансовий тягар, що покладається на громадянина** (будь то податки, або страхові внески), допустимі якщо

вони мають на меті **суспільно значимі цілі**, тобто викликані **публічною необхідністю перерозподілу коштів в суспільних інтересах, для виконання зобов'язань перед іншими особами.**

Страхові внески на страхову частину трудової пенсії повинні, безумовно, сплачуватись із заробітку в обов'язкового порядку, тому що існує суспільна необхідність сплачувати пенсії тим, хто вже не може працювати. Держава збирає гроші з працюючих громадян (в тому числі через їх роботодавців) не залежно від їх бажання, щоб забезпечити виплату пенсій непрацездатним.

Обов'язкове пенсійне страхування – вид обов'язкового соціального страхування. Соціальне страхування виникло в ХІХ віці в Німеччині. В сучасний період національні системи соціального страхування створені у всіх без винятку економічно розвинутих країнах.

Соціальне страхування – це особлива система захисту працюючих громадян та членів їх сімей, що знаходяться на їх утриманні, від втрати трудового доходу при досягненні непрацездатності в наслідок постаріння, інвалідності, хвороби, безробіття, материнства, смерті годувальника. Кошти системи соціального страхування формуються, як правило, **солідарно** за рахунок страхових внесків роботодавців, що утримуються з фонду оплати праці організації, і робітників, сплачуваних з заробітної плати, що нараховується.

Страхові внески мають принципову відмінність від податків. Основні відмінності полягають в наступному:

1. *Страховий внесок* на обов'язкове пенсійне страхування – частина вартості робочої сили, узагальнена частина необхідного продукту, що відчужується економічно активними працездатними членами суспільства на користь непрацездатних. З певною часткою припущення, можна розглядати страхові внески як відкладену, зарезервовану на випадок непрацездатності, частину заробітної плати робітника, що його належить.

Податок – це узагальнена частина доданого продукту, що не має відношення до праце-витратам.

2. *Страховий внесок* на обов'язкове пенсійне страхування – платіж, що відшкодовується та передбачає еквівалентність (співставність) сплачених за робітника страхових внесків розміру страхового забезпечення, на яке він придбає право при досягненні страхового випадку. Робітники, що не охоплені соціальним страхуванням, не мають право на страхове забезпечення.

Податки навпаки, ніяким чином не пов'язані з виникненням права на будь які виплати. В тому випадку, якщо і виплати гарантовані законом, то право на них виникає не залежно від сплати відповідною особою встановлених податків. Тим більше розмір виплат не залежить від суми сплачених громадянином або за громадянина податків.

3. *Страхове забезпечення*, виникнення права на яке обумовлено сплатою страхових внесків, надається не за будь-яких життєвих обставин, що потребують соціальної підтримки або захисту, а тільки при досягненні страхових випадків, що особливим чином оговорені в законодавстві. Страховий внесок та страховий випадок – це взаємопов'язані, неподільні категорії. В системі обов'язкового пенсійного страхування страхуються тільки громадяни, що пра-

цюють від трьох найбільш розповсюджених випадків втрати заробітку робітником або членом його сім'ї – старість, інвалідність, втрата годувальника.

Податок та соціальні виплати, що здійснюються рахунок податкових надходжень, з державного бюджету ніяким чином не пов'язані з виникненням страхових випадків.

4. *Страхові внески та податки мають принципово різні завдання, що безпосереднім чином впливає на визначання їх величини.*

Тариф страхового внеску на обов'язкове пенсійне страхування, включаючи базу оподаткування внесків, повинен бути співставним із розміром пенсій. Пенсія – це компенсація втраченого застрахованою особою заробітку. У зв'язку з цим соціально допустимий рівень пенсійного забезпечення визначається співвідношенням розміру пенсій та величиною заробітної плати («коефіцієнт зміщення»). Тому зміни тарифу страхових внесків і бази для їх справляння повинні бути напряму пов'язані зі змінами рівня заробітної плати в країні.

У випадку з податками такий взаємозв'язок відсутній. Тому ставка податку та база для оподаткування можуть бути змінені, як в бік збільшення так і в бік зменшення, в залежності від економічної політики, що проводиться державою.

5. Страховий внесок на загальнообов'язкове пенсійне страхування не може бути диференційовано за величиною страхового тарифу та бази оподаткування по відношенню до застрахованих осіб з різним рівнем доходу або за будь-якою професійною ознакою.

Крім того, ризик втрати заробітку, що власне страхується в системі соціального страхування, не може бути різним (меншим або більшим) для різних частин заробітної плати. Тобто ступінь цього ризику не залежить від величини заробітної плати, що отримується. Навпаки, при встановленні податків розповсюджена практика диференціації податкових ставок, введення прогресивних або регресивних шкал визначення бази, що оподатковується, а також встановлення податкових пільг для окремих категорій платників податків. В податковій системі це може мати місце тому, що це не впливає на об'єм прав, що надаються громадянам.

З огляду на існуючі принципові відмінності страхових внесків від податків підприємницькому середовищу не правильно ототожнювати страхові внески з податками, розглядаючи їх єдиний «податковий тягар». Страхові внески на обов'язкове соціальне страхування – це пенсійні права їх робітників, що мають вигляд у грошовій формі.

Проте в цю обов'язкову схему, наразі входить і особисте накопичення, передбачене III рівнем пенсійного забезпечення, що здійснюється на добровільній основі.

■

РОЗДІЛ 3. САМОРЕГУЛЮВАННЯ ТА ПЕРЕДАЧА ДО ПІДПРИЄМНИЦЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ НИЗКИ ДЕРЖАВНИХ ФУНКЦІЙ

ДУБРОВСЬКИЙ В.І., НЕЗАЛЕЖНИЙ ЕКСПЕРТ

Низка проблем, відомих як «провали ринку», потребують певного стороннього втручання у роботу вільного ринку, в тому числі у вигляді регуляцій. Така регуляція істотно збільшує витрати на ведення бізнесу. При цьому, вартість дотримання регуляції складається з

- вартості власне виконання вимоги (наприклад, виготовлення продукції відповідно до вимог безпеки), яка обумовлена технічними факторами, та не залежить від способу регуляції; та
- вартості адміністрування – витрат на проходження процедур і перевірок.

За оцінкою МФК у 2008 році в Україні тільки останні склали 8.2 млрд.грв., або 0.86% ВВП. До них треба додати вартість утримання відповідних державних структур, що здійснюється коштом платників податків. Отже, загальна ціна адміністрування регуляцій наближається до 1% ВВП країни.

Широкі та узагальнюючі міжнародні порівняння провести важко, оскільки у загальновідомому рейтингу Doing Business порівнюються вартість та складність отримання дозволів тільки на одному прикладі (будівництво), причому окремо враховуються прямі матеріальні витрати та час очікування, але не враховується час і витрати праці на підготовку документів, спілкування з державними органами, тощо, а також неофіційні платежі, що складають чималу частку витрат в Україні. До того ж, вартість часу в різних країнах порівняти доволі складно, особливо якщо йдеться про час очікування. Водночас, методика, за якою проводилася наведена вище оцінка в Україні (так звана Standard Cost Model⁷), МФК розробила та рекомендувала для використання, але на сьогоднішній день не застосовувала для міжнародних порівнянь на рівні цілих країн. Окремі уряди розвинених країн (що можуть собі дозволити доволі коштовні дослідження та дійсно опікуються покращенням ділового клімату) повідомляють розрізнені дані про свої країни. Так, у Австрії 2006 року адміністрування регуляцій та інформаційна звітність коштували бізнесу 4.3 мільярди Євро, що становило 1.6% ВВП⁸; а у Данії за останніми даними розрахована за методикою SCM вартість адміністрування регуляцій склала 23.336 мільярди крон на рік⁹, що становило близько 0.7% від ВВП.

Отже, при всій умовності співставлення цих цифр (наприклад, австрійські дані враховують також вартість звітності), можна стверджувати, що українські показники не є захмарними за європейськими мірками. Але треба зважити, що

⁷ http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/content/brg_bibliography_toolsimproveexistingreg_scm

⁸ http://www.verwaltungskostensenken.at/english/lessadministrativeb_95/base-linemeasurement/_start.htm

⁹ <http://www.amvab.dk/sw197.asp>

країни ЄС у багато разів багатші за Україну, а отже можуть собі дозволити більш коштовні регуляції. При цьому, експерти усього світу сходяться на тому, що економіка ЄС втрачає конкурентоздатність передусім завдяки зарегульованості та надмірному адміністративно-податковому тиску на бізнес. Відповідно, у самому ЄС такі показники вважають неприйнятними, та наполегливо працюють над скороченням витрат. Та ж Данія, наприклад, з 2001 року скоротила свій показник на 25% в абсолютних цифрах. Такий же прогрес в Україні міг би заощадити для суспільства ресурси, співставні, скажімо, з державними витратами на охорону здоров'я.

Чи можна істотно скоротити ці непродуктивні витрати? Треба зважити, що на сьогоднішній день в Україні регуляторну функцію здійснює майже виключно держава. З огляду на дуже низьку, порівняно з країнами ЄС, спроможність держави – на рівні країн «третього світу»¹⁰, держава мала б відігравати скромнішу роль. Але традиційно (з часів СРСР) її роль є надмірною, і наразі набагато перевищує її спроможність. Це відбувається тому, що державні органи та окремі службовці мають сильні стимули до розширення регулювальних повноважень, збільшення дискреції, підвищення вимог та загальної обтяжливості регуляцій, та ускладнення процедур. Як і в усьому світі, бюрократія має тенденцію до розширення своїх повноважень шляхом доведення буцімто необхідності у розширенні регуляцій заради закріплення за собою робочих місць та доходів. В Україні, з огляду на високу корумпованість дозвільних та контрольних органів, йдеться навіть не просто про зарплати чиновників, а про багатократно сильніші інтереси. До того ж, цей тиск недостатньо врівноважений протидією підприємців внаслідок недостатньої організованості останніх, а також зацікавленості зрощених з владою бізнес-структур, та тих, що успішно пристосувалися, у збереженні таких обмежень на доступ до ринків, які підтримують їхню ринкову владу. Тому розвиток недержавних схем регулювання, з можливою передачею їм низки державних функцій, є перспективним стратегічним напрямком покращення ділового середовища. Це навряд чи істотно зменшить вартість дотримання регуляцій, але може істотно знизити адміністративні витрати самих підприємців, та заощадити на утриманні відповідних державних структур.

Головною **перевагою** саморегуляції є менша обтяжливість: адже можна очікувати, що у більшості випадків підприємці не будуть встановлювати зайвих вимог та штучних ускладнень для дотримання регуляцій. Крім того, контроль з боку колег по бізнесу може бути більш дієвим, особливо зважаючи на притаманні Україні традиційну ворожість до держави та кругову поруку в обходженні встановлених нею обмежень. Фахівці галузі краще за державних службовців знають, на що саме дивитися; можна також очікувати на їхню меншу корумпованість та кращу підзвітність.

Втім, саморегулювання має обмежену сферу застосування, та несе певні ризики. Головною **проблемою** саморегуляції (в чистому вигляді, без поєднання з державним примусом) є обмежена відповідальність порушників. Оскільки

¹⁰ <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>

монопольне право на застосування сили та примусу належить державі, санкції саморегульованих організацій зводяться до штрафу (який, втім, стягується через суд), виключення з організації, та/або завдання шкоди репутації фірми-порушника. Останнє може бути дієвим здебільшого на тих ринках, де споживачі встановлюють довготермінові стосунки з продавцями, або зберігають вірність брендам. Тому саморегульованим організаціям зазвичай не передають державні функції контролю та ліцензування щодо діяльності, яка створює значні та безпосередні ризики для життя та здоров'я людей.

Головним **ризиком** саморегуляції, особливо в умовах України, є небезпека перетворення саморегульованих організацій на галузеві картелі, або встановлення ними (за участю держави) монополії у страхуванні цивільної відповідальності перед споживачами та третіми особами у відповідних секторах. Неприпустимим є передача державних повноважень псевдо-саморегульованим організаціям державною владою, «зверху», як це було у випадку сумнозвісної Тендерної палати.

Отже, як державне регулювання, так і саморегуляція мають свої недоліки та переваги, тому оптимальним є збалансований змішаний підхід, з урахуванням специфіки країни. Вдається, що наразі в Україні цей баланс надмірно зміщений у бік державного адміністрування, яке за обсягами набагато перевищує здатність держави до його ефективного здійснення. Домінуюче державне регулювання витісняє саморегулювання, або зменшує «платоспроможний попит» на нього. Водночас, не можна допустити зловживання саморегульованими організаціями для монополізації ринків та встановлення політичного контролю над бізнесом. Окрім безпосередньої шкоди, це дискредитуватиме саму ідею саморегуляції.

Види саморегуляції

До певної міри умовно, можна поділити всі заходи з саморегуляції на наступні види:

1. **Стандартизація**. Стандарти значно спрощують виробничу кооперацію, спрощують або взагалі уможливають розподіл праці між фірмами, і у багатьох випадках допомагають залучити клієнтів за рахунок спрощення та пришвидшення процедури покупки та можливого оскарження, що розглядається багатьма клієнтами як додаткова зручність – як, наприклад, уніфікація процедур надання послуг у громадському харчуванні. Такі стандарти можуть бути як неформальними (підприємства переймають найкращі практики одне в одного, або слідує лідерам галузі), так і формалізованими (розробленими певною фірмою чи консорціумом, як, наприклад, у телекомунікаційній галузі чи ІТ). При цьому, стандарти часто відіграють фактично роль сертифікатів безпеки чи навіть якості.

2. **Сертифікація, акредитація та ліцензування**. Наявність сертифікату якості чи/та безпеки, навіть там, де це не вимагається законодавчо, допомагає просувати товар за рахунок зменшення інформаційної асиметрії між виробником (продавцем) та споживачами. Тому багато виробників ідуть на добровільну сертифікацію своїх товарів, попри відчутну вартість таких послуг. Таку ж функцію в деяких випадках відіграє членство в професійних асоціаціях

(наприклад, колегіях адвокатів чи асоціаціях незалежних бухгалтерів і аудиторів), які висувають кваліфікаційні вимоги до членів, та беруть на себе певну частку відповідальності за якість їхньої роботи. У США така недержавна асоціація навіть приймає іспити у медичного персоналу, на основі яких уряд видає ліцензії на медичну практику – діяльність, що несе в собі істотні ризики для життя та здоров'я споживачів.

3. **Кодекси поведінки.** Добровільно приймаючи на себе певні зобов'язання морального характеру представники бізнесу підвищують довіру споживачів, покращують свій імідж в очах потенційних інвесторів, особливо дрібних, підсилюють свої політичні позиції, а також у деяких випадках прямо знижують витрати – як, наприклад, підписуючи «кодекси доброчесності» при державних закупівлях.

4. **Вирішення конфліктів.** Певна група фірм може домовитися про утворення механізмів для вирішення можливих конфліктів між її членами, або із споживачами, на добровільних засадах. Такі механізми дозволяють у багатьох випадках розібратися швидше, дешевше, та більш фахово, порівняно із зверненням до звичайного суду. З огляду на неефективність та корумпованість судової системи, високу вартість та довгі терміни очікування, такий механізм мав би попит і в Україні. У разі відмови від добровільного виконання рішення, саморегульована організація може надавати підтримку постраждалій стороні у провадженні через звичайний господарський суд, рішення якого є більш обтяжливими.

Всі ці види об'єднує добровільність, яка, у свою чергу, є наслідком економічної доцільності – індивідуальної (як у випадку сертифікації якості) чи групової. Тому вартість дотримання регуляцій покривається вигодами, і не повинна розглядатися як збільшення навантаження на бізнес.

Окремим випадком є саморегуляція з передачею державних функцій, як заміник або доповнення до обов'язкової державної регуляції. Оскільки бізнес вдається до неї примусово, цілком можливо, що вартість для нього перевищуватиме вигоди. Але у цьому випадку треба порівнювати таку вартість із вартістю суто державного адміністрування. Якщо вона зрештою виявляється меншою, то є сенс застосовувати гібридну схему. Втім, при цьому треба зважати, що можливе формування картельних структур під виглядом саморегульованих організацій є також економічно доцільним для підприємців та юридичних осіб, що вже працюють на певному ринку, тому вони ймовірно готові піти на це добровільно. Водночас, для суспільства в цілому такі структури є шкідливими.

Коли саморегуляція працює?

Як і будь-який метод, саморегуляція має певні обмеження. Вона може бути чи не бути відносно більш ефективним і при цьому суспільно прийнятним вирішенням проблеми в залежності від:

- природи проблеми (виду «провалу ринку» на компенсацію якого спрямовано регуляцію)
- характеристик галузі чи місцевої бізнес-спільноти (концентрації, однорідності, тощо)
- соціального капіталу (здатності підприємств та підприємців до колективних дій)

- дієвості та вартості державної регуляції, або потенційної суспільної вартості відсутності регуляції взагалі – як альтернатив саморегуляції.

Всі випадки «**провалів ринку**» можна у світлі проблеми можливості запровадження саморегулювання поділити на дві категорії.

До першої належить захист третіх осіб від можливих сторонніх ефектів підприємницької діяльності. Наприклад, це стосується збереження навколишнього середовища, безпеки сторонніх осіб (скажімо, пожежа може перекинутися на сусідні будівлі), а також безпеки споживачів до тієї міри, до якої вони самі ставляться до неї безвідповідально, за звичкою покладаючись на державний контроль. У таких випадках самі підприємці та фірми не мають внутрішніх стимулів дотримуватися регуляцій, ані індивідуально, ані колективно. Піклування про імідж свого бізнесу в очах інвесторів та споживачів іноді спонукає підприємців та фірми брати на себе додаткові зобов'язання морального характеру у вигляді кодексів поведінки, або заяв про наміри на кшталт Глобального Договору ООН. Але, оскільки відповідні стимули є слабкими, а контроль за дотриманням добрих намірів взагалі неможливий, у подібних випадках саморегуляція може бути корисним додатком до державної регуляції, але не заміняти її. Це особливо стосується України, оскільки по-більшості споживачі залишаються бідними, отже не можуть собі дозволити вибирати товари та послуги за іншими критеріями ніж співвідношення якості та ціни; а залучення сторонніх інвесторів є пріоритетом тільки для незначної кількості компаній.

До другої належать ситуації, коли щось – здебільшого, завищені транзакційні видатки, наприклад сумнів у якості чи безпечності товару або послуг – перешкоджає взаємовигідним ринковим угодам. У такому випадку підприємці колективно зацікавлені у встановленні та дотриманні певних правил, а отже саморегуляція може бути ефективною. Наприклад, споживачі з більшою упевненістю скористаються послугами ліцензованого туроператора, оскільки в разі виникнення істотних проблем з його вини, компанія ризикує не просто втратити певну кількість клієнтів, а й взагалі позбутися ліцензії на свій бізнес. Але при цьому таку ліцензію цілком може видавати і галузева асоціація, що уособлює колективний інтерес всіх учасників ринку у довірі споживачів. Так само, локальне об'єднання власників МАФів, що належать до різних галузей, але працюють, скажімо, біля станції метро, може домовитися про дотримання чистоти та створення зручностей для покупців у загальних інтересах.

Як проміжний варіант, з метою зменшення витрат на адміністрування, частину регуляторних функцій (розробку регуляцій та поточний контроль) першої з зазначених категорій можна перекласти на добровільні об'єднання, залишивши за державними органами обов'язок контролю за дотриманням вимог законодавства та право покарання винних у порушеннях (це так звана «корегуляція»). У такому випадку в разі виявлення порушень відповідальність має нести не тільки безпосередньо сам порушник, але й саморегулювальна організація, яка взяла на себе відповідальність за дотримання регуляції. Подібна схема працюватиме добре тоді, коли абсолютна більшість підприємств дотримуються правил (наприклад, протипожежної безпеки, або безпеки праці), а отже зацікав-

лені у тому, аби їхні конкуренти не могли заощадити за рахунок їх порушення. Треба зазначити, що ця умова дуже часто не виконується в Україні.

Також важливо, аби саморегуляція охоплювала більшість підприємств відповідної галузі або місцевості. Тоді спрацьовує «кумулятивний ефект», і інші прагнуть долучитися до цієї більшості, роблячи тим самим саморегуляцію важливим фактором. При цьому і самий механізм саморегуляції стає ефективнішим за рахунок більшої привабливості для фірм та підприємців. Чималу роль відіграє авторитетність та досвід самої саморегулювальної організації. Водночас, за деякими винятками, не треба очікувати від професійної або бізнес-асоціації як такої належної відповідальності при адмініструванні саморегуляції. Адже її головне завдання – це представляти інтереси її членів. Отже, в кращому випадку такі організації мають вплив на своїх членів, але їхня спроможність домагатися виконання правил не є достатньо переконливою, оскільки вони не зацікавлені у зменшенні членства за рахунок виключення порушників. З іншого боку, громадськість (зокрема, споживачі), знаючи про такий конфлікт інтересів, мають підстави не довіряти тому, що асоціація буде стояти на їхньому боці. Тому саморегуляція працює ефективніше коли вона здійснюється через незалежний (відокремлений) орган, та/або під контролем держави.

З досвіду інших країн¹¹, саморегуляція добре працює, коли:

- існує галузева асоціація (або декілька), що охоплюють абсолютну більшість підприємств
- існує спільний інтерес до дотримання певних норм в інтересах усіх підприємства є більш-менш однорідними, отже мають схожі інтереси та можливості
- конкуренція є достатньо жорсткою аби надати фірмам, що погодилися на саморегуляцію (наприклад, сертифікацію якості), відчутні конкурентні переваги. З іншого боку, що більша кількість фірм бере участь у схемі саморегуляції, то важче їм домовитися, то менш ефективною може бути така схема.

Основні принципи успішної саморегуляції можуть бути зведені до наступних¹²:

1. Саморегуляція повинна мати **чітку ціль**.
2. Саморегуляція повинна **якнайменше обмежувати конкуренцію**
3. У схемі саморегуляції має бути сильний **незалежний елемент**, відокремлена від існуючих бізнес-асоціацій чи професійних організацій структура, який би контролював її роботу
4. Підхід має бути **прагматичним**
5. Треба скептично підходити до саморегуляції, організованої виключно на базі колективних дій. Ефективна саморегуляція зазвичай стимулюється переконливою загрозою державного втручання, та працює краще у поєднанні з певною правовою підтримкою.

¹¹ Напр. див. Taskforce on industry self-regulation. the report. the Australian government, the treasury, 1999. <http://www.treasury.gov.au/documents/1123/html/docshell.asp?url=3exec.asp>

¹² Models of Self-Regulation: an Overview of Models in Business and the Professions. The National Consumer Council's discussion paper. London, November 2000. http://www.talkingcure.co.uk/articles/ncc_models_self_regulation.pdf

Коли саморегуляція доречна з точки зору суспільства?

З огляду на відносно м'які засоби покарання, доступні для саморегуляції, її застосування зазвичай вважається **суспільно прийнятним** тільки у ситуаціях, які не створюють істотних загроз для життя та здоров'я людей. Звичайно, коли ризик вже матеріалізувався, порушники будуть відповідати за законом. Але якщо сталося непоправне, то це не компенсує шкоди постраждалим. Тому за нечисленними винятками регуляція таких сфер здійснюється безпосередньо державою, а у решті випадків держава бере на себе покарання порушників. Наприклад, попри те, що у США ліцензування медичної практики здійснюється на основі іспитів, прийнятих недержавною професійною асоціацією, провадження такої практики без державної ліцензії є незаконним, та суворо карається.

Саморегуляція завжди несе в собі ризик обмеження конкуренції, або навіть монополізації чи картелізації ринку (галузі). Адже підприємства, що вже представлені на ринку, колективно зацікавлені в обмеженні доступу новачків, а саморегуляція дає їм для цього всі важелі. Наприклад, згадану вище систему ліцензування лікарської практики у США що включає істотний елемент саморегуляції, звинувачують в ускладненні доступу та, відповідно, завищенні цін на медичні послуги.

В Україні проблема монополізації та обмеження доступу до ринків є однією з найгостріших¹³. Тому діяльність саморегулювальних організацій має бути підконтрольною Антимонопольному Комітетові, а у законодавстві мають бути встановлені надійні запобіжники зловживанням, такі як:

- забезпечення можливості одночасного функціонування декількох саморегулювальних організацій на одному ринку (в одній галузі);

- заборона на вимоги обов'язкового членства у саморегулювальній організації. Якщо держава передає частину своїх функцій з регулювання певної діяльності такій організації (організаціям), то в учасників ринку обов'язково має залишатися альтернатива – у вигляді створення нової саморегулювальної організації з тими ж правами (це передбачає відчутну відповідальність такої організації за порушення, скоєні її членами), або у вигляді безпосереднього державного контролю (який, у такому випадку, має залишатися в якості альтернативи);

- забезпеченням можливості альтернативного страхування відповідальності. Певні види діяльності можуть потребувати обов'язкового страхування цивільної відповідальності за шкоду, завдану споживачам чи третім особам. Одним із найзручніших способів її забезпечення може бути компенсаційний фонд, створений саморегулювальною організацією. Але це вимагає обов'язкового членства, що суперечить наведеним вище базовим принципам саморегулювання в частині (не)обмеження конкуренції, та веде до зловживань. Тому законодавство може вимагати тільки страхування як такого, залишаючи

¹³ Див. напр.. Gianella, C. and W. Tompson (2007), "Too little Destruction too little Creation: A Schumpeterian Diagnosis of Barriers to Sustained Growth in Ukraine", OECD Economics Department Working Papers, No. 574, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/111542115845>

суб'єктам господарювання вибір між участю у саморегулівній організації та послугами страхових компаній;

- заборона на утворення саморегулівних організацій за рішеннями органів влади, а також будь-якої участі держави у таких організаціях.

Інший подібний до цього ризик – придушення інновацій, як це було свого часу з гільдіями ремісників, теж заснованими на саморегуляції. В результаті цього, є ризик того, що замість встановлення загальнообов'язкових високих стандартів, саморегуляція може де-факто захищати загальнопоширені у галузі низькі стандарти та неефективність від конкуренції – так, як це намагаються робити деякі галузеві асоціації в Україні.

Небезпека негативних наслідків саморегуляції підсилюється коли

- галузь є високо концентрованою. Для дрібного бізнесу така ситуація можлива здебільшого в межах невеликих населених пунктів.

- галузь перебуває на етапі занепаду. Це є доволі поширеним випадком, зокрема коли дрібний бізнес витісняється більшим за масштабами, та заснованим на нових технологіях.

- предметом є норми, порушення яких може спричинити до тяжких наслідків. Оскільки при саморегуляції санкції до порушників слабкіші, то у таких випадках покладатися на неї взагалі не варто.

Висновки для малого бізнесу в Україні

Малий бізнес (МБ) з точки зору саморегуляції має наступні особливості:

1. Відносно вища вартість дотримання регуляцій. Оскільки масштаб бізнесу менший, а значна частина вартості дотримання регуляцій належить до фіксованих витрат, малий бізнес більш чутливий до цієї вартості, і стає неконкурентоспроможним у випадку обтяжливих регуляцій.

2. Вартість адміністрування для органу контролю чи самоконтролю МБ зазвичай відносно вища, оскільки об'єктів регулювання багато, і вони можуть бути сильно розпорошені.

3. Відносно більша складність утворення саморегулівних організацій з причин, зазначених у п.2, що надалі підсилюються недостатнім рівнем усвідомлення спільних інтересів представниками МБ.

4. Велика кількість суб'єктів, що робить саморегуляцію малоефективною, та ускладнює контроль за діяльністю саморегулівних організацій з боку їхніх членів.

Отже, треба вітати утворення саморегулівних організацій, коли воно відбувається на суто добровільних засадах, та не несе в собі ознак картелізації і обмеження доступу до ринків. У малому бізнесі це ймовірно або у досить невеликих галузях (наприклад, надання фінансових консультацій), або на локальному рівні.

Щодо передачі будь-яких державних функцій, то це варто робити у разі позитивної відповіді на наступні запитання:

- Чи конче необхідна відповідна регуляція взагалі? Чи не можна її взагалі скасувати (як, наприклад, обов'язкову сертифікацію якості)?

- Чи може порушення регуляції з високою ймовірністю завдати неоправданих наслідків для життя та здоров'я людей?

- Чи у відповідній галузі/місцевості існує хоча б єдине авторитетне, з довгою історією та репутацією, об'єднання бізнесу, до якого входить переважна більшість фірм та підприємців, і на основі якого може утворитися саморегульована організація? Чи є у неї достатньо ресурсів, аби забезпечити належний контроль за дотриманням регуляції (в іншому разі ідея саморегуляції буде скомпрометована)?

- Чи є (або може бути утворений) незалежний, відокремлений від цього об'єднання, орган для що опікуватиметься наглядом за виконанням регуляції та, особливо, компенсаціями споживачам?

- Чи достатній рівень конкуренції у відповідній галузі/місцевості?

- Чи не знаходиться галузь на стадії занепаду?

- Чи є більшість суб'єктів ринку достатньо однорідними?

- Чи виконує наразі цю регуляцію переважна більшість фірм та підприємців відповідної галузі/місцевості? Чи погоджується ця більшість з цілями саморегуляції та конкретними методами (положеннями кодексів, організацією, тощо)?

- Чи стане саморегуляція більш ефективною, ніж існуюче державне регулювання з точки зору вигод/витрат?

- Чи викличе вона достатню довіру громадськості, та повагу учасників ринку?

- Чи проведені належні консультації з усіма зацікавленими особами або їхніми представниками? Вони мають бути широко представленими у наглядових органах саморегуляції.

- Чи є можливість на належному рівні моніторити дотримання правил учасниками?

- Чи можуть бути застосовані чітко прописані, суттєві та адекватні санкції проти порушників?

У разі позитивних відповідей, треба також обов'язково закласти у схему саморегуляції механізми громадського контролю (як внутрішнього, так і зовнішнього), такі як індикатори успішності, щорічні звіти, та обов'язковий незалежний моніторинг. Робота саморегульованої організації має бути максимально прозорою, з інформуванням всіх зацікавлених сторін. Сама схема має періодично переглядатися, аби не відставати від розвитку ситуації.

При цьому треба також розробити і законодавчо закріпити механізми відповідальності саморегульованих організацій, яким делегуються відповідні функції в разі неналежного контролю за їх виконанням, а також врахувати законодавчі запобіжники для монополізації як зазначено у попередньому пункті.

Додаток

Співставлення державного регулювання з саморегулюванням (за НСС з певними модифікаціями відповідно до умов України)

	сильні сторони	слабкі сторони
державне регулювання	(а) Законодавчо встановлені правила спираються на легітимність демократичного процесу (якщо він мав місце)	(а) Прийняття та коригування законодавства забирає час та зусилля державного апарату, і може не встигати за потребами

	сильні сторони	слабкі сторони
	<p>(b) Вони підкріплені державним примусом і відносяться рівним чином до усіх – принаймні, теоретично.</p> <p>(d) Вони можуть включати будь-які необхідні елементи, аби тільки їх можливо було перевірити на практиці.</p> <p>(e) Вони є переконливими, принаймні тією мірою, якою сама спроможність держави викликає довіру.</p>	<p>(b) Законодавство встановлює обмеження, а не надає позитивні стимули.</p> <p>(c) Виписане у загальних термінах, законодавство надає непотрібну та небезпечну дискрецію виконавцям, особливо контролюючим органам. Але детальні регуляції можуть бути неефективними (не охоплювати всі необхідні випадки), або недостатньо гнучкими.</p> <p>(d) Абсолютна більшість порушень не потребує застосування кримінальної відповідальності, тому можливості державного примусу є надмірними.</p> <p>(e) Законодавство виходить з принципу презумпції невинності – факт порушення має доводити держава.</p> <p>(f) Особливо в умовах України, існує висока ймовірність вибіркового застосування законодавства з метою створення привілеїв (а отже монополії) для бізнесів, наближених до влади чи контролюючих органів. Це також утворює стимул до надмірного ускладнення та обтяження регуляцій.</p> <p>(h) Деякі нові способи ведення бізнесу, такі як електронна комерція, не піддаються законодавчому регулюванню</p>
саморегулювання	<p>(a) Саморегулювання в деяких випадках може бути гнучким та ефективним (як з точки зору витрат, так і з точки зору контролю) способом вирішення проблем.</p> <p>(b) Воно здатне не тільки забороняти, але й сприяти вигідній для всіх стандартизації продукції, а також встановленню та поширенню зростаючих стандартів якості.</p> <p>(c) Учасники ринку краще за законодавців знають особливості та</p>	<p>а) Саморегуляція, якщо вона цілком добровільна, охоплює тільки тих, хто добровільно погодився брати участь у ній. Всі решта лишаються поза контролем. Якщо їх достатньо багато, то це може створювати проблему.</p> <p>(b) Елементи державного примусу (як-от обов'язкове членство), натомість, створюють сильну загрозу анти конкурентної поведінки, що призводить до кар-</p>

	сильні сторони	слабкі сторони
	<p>нюанси, а отже можуть краще виписати та контролювати відповідні правила.</p> <p>(d) Саморегуляція може працювати швидше за державну регуляцію.</p> <p>(e) Її легше пристосувати до ситуацій, що вимагають суб'єктивної оцінки, зокрема у складних випадках.</p> <p>(g) Вона може покласти на підприємця або фірму відповідальність за доведення своєї невинності у порушенні.</p> <p>(h) Компенсація споживачеві може бути виплачена скоріше і з меншими витратами, ніж при звичайному цивільному позові.</p> <p>(i) Кошти, необхідні для контролю за дотриманням регуляцій, витрачаються безпосередньо спільнотою, що регулюється, отже в цій частині знімаються проблеми, пов'язані з перерозподілом через бюджет (збирання податків, адміністрування бюджетних коштів, тощо)</p>	<p>телізації. До того ж, формально саморегуляція не підпадає під дію антимонопольного законодавства, а отже відповідні правила та дії не можуть бути оскаржені в АМКУ чи в суді.</p> <p>(f) Санкції проти порушників обмежені, оскільки виключення порушників суперечить інклюзивності та підриває представницьку функцію асоціацій, накладання штрафу часто доводиться впроваджувати через суд, а більш суворі санкції взагалі недоступні саморегулювним організаціям.</p> <p>(g) Споживачі можуть ставитися з недовірою до саморегуляції, оскільки вважають, що колеги по бізнесу скоріше захищатимуть порушників. Це має під собою реальне підґрунтя з огляду на конфлікт інтересів, який мають бізнес-асоціації по відношенню до саморегулювання. Особливо в Україні є глибока (хоча значною мірою безпідставна) традиція покладатися на державу як захисника інтересів «простої людини» і при цьому не довіряти бізнесові.</p>



РОЗДІЛ 4. МАЛИЙ БІЗНЕС І ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ

ЛЯПІН Д.В., ІНСТИТУТ ВЛАСНОСТІ І СВОБОДИ

Увага до системи державних закупівель пояснюється тим, що в системі державних закупівель обертаються значні кошти державного бюджету, ефективного витрачання яких вимагає суспільство. За даними порталу «Державні закупівлі України» у 2010 році під сферу тендерів підпало близько 42% коштів державного бюджету України¹⁴, і проблеми, що виникають у сфері державних закупівель, позначаються на стані багатьох сфер економіки. Державні закупівлі є одним з інструментів державної політики щодо впливу на макроекономічні показники країни та забезпечення національної безпеки. Основні проблеми в сфері тендерів стосуються передусім правової та інституційної бази системи державних закупівель¹⁵. У державному секторі оптимізація закупівель є найважливішим важелем для підвищення ефективності. У більшості країн-членів Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСД) витрати на придбання товарів і послуг в рамках процедур державних закупівель складають третину усіх державних витрат, тобто від 5 до 8% ВВП¹⁶. При таких значних обсягах оптимізація закупівель може істотно скоротити витрати бюджету і вивільнити ресурси для досягнення інших пріоритетних цілей.

Складність і багато вимірність регулювання системи державних закупівель також визначаються природою правових стосунків у цій сфері, що належить до поля комерційного права.

Основні принципи, на яких базується сучасна система державних закупівель, є:

- принцип справедливості, тобто забезпечення рівних умов для всіх учасників у конкурентній боротьбі за державні замовлення;
- принцип прозорості й боротьби з корупцією при здійсненні державних закупівель;
- принцип економії та ефективності, тобто забезпечення закупівель товарів, робіт і послуг найвищої якості за найнижчими цінами та з мінімальними витратами на проведення державних закупівель.

Наявність державного ресурсу, який має бути ефективно використаний на базі принципів конкурентності, ефективності, недискримінації та прозорості, визначає можливість його використання як інструменту в політиці сприяння розвитку малого підприємництва.

¹⁴ Система доброчесних державних закупівель в Україні. Місія (не)можлива?! - <http://newcitizen.org.ua/>

¹⁵ Ігор Бураковський Державні закупівлі: оптимальні системи її вдосконалення - http://www.ier.com.ua/files/publications/Experts_comments/2007/exp_burakovsky_30082007_ukr.pdf

¹⁶ Николас Райнеке, Кристиан Хастед Оптимізація закупок в государственном секторе / Вестник McKinsey. Номер 23 (2011) – [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://www.mckinsey.com/russianquarterly/articles/issue23/10_0211.aspx

Міжнародний досвід побудови системи держзакупівель

Існує декілька документів, які є нормативно-правовою базою для здійснення державних закупівель в різних країнах. Розглядаючи їх, можна виявити особливості законодавства у сфері держзакупівель в цих державах.

Типовий закон ЮНСИТРАЛ «Про закупівлі товарів (робіт) і послуг»

Документом, який акумулював увесь міжнародний досвід, і практичні напрацювання в області як державних, так і громадських закупівель в умовах ринкової економіки, є Типовий закон ЮНСИТРАЛ «Про закупівлі товарів (робіт) і послуг», прийнятий в 1994 р. на 27-ій сесії Комісії ООН по праву міжнародної торгівлі. Цей закон був розроблений Організацією Об'єднаних Націй в якості модельного по побудові сучасної ефективної ринкової моделі розміщення державного замовлення і призначався в першу чергу для країн Східної Європи з перехідним типом економіки, а також для держав, що розвиваються. У 2011 року ООН затвердила нову редакцію Типового Закону про публічні закупівлі, який змінив собою текст 1994 року. У 2004 році Комісія погодилася з тим, що Типовий закон 1994 роки може бути з користю оновлений для обліку нових видів практики, особливо тих з них, які обумовлені використанням електронних повідомлень при публічних закупівлях, і досвіду, накопиченого при використанні цього Типового закону як основи реформування законодавства. Проте принципи і основні процедури, закріплені в тексті 1994 року і які є основою його успіху, залишилися незмінними.

Основними цілями Типового закону ЮНСИТРАЛ є максимальний розвиток конкуренції, забезпечення справедливого відношення до постачальників і підвищення рівня відкритості і об'єктивності при проведенні держзакупівель. Закон рекомендується застосовувати в усіх випадках проведення державних закупівель, за винятком закупівель, пов'язаних із забезпеченням національної оборони і безпеки.

До базових положень цього документу належать:

1. У частині відкритості і прозорості - ведення звітності про проведення закупівель у письмовій формі (звітність повинна відображати усі істотні заходи, що приймаються державними замовниками при проведенні конкурсів і інших способів закупівель), а також публічне повідомлення як про намір державних замовників укласти державні контракти, так і про підписання цих контрактів.

2. У частині кваліфікації - чітка регламентація можливих вимог до кваліфікації постачальників, порядок і процедури вивчення кваліфікації, а також порядок проведення попереднього кваліфікаційного відбору.

3. У частині процедур - відкритий конкурс в якості основного способу закупівель; окрім відкритого конкурсу передбачається закритий конкурс, запит котирувань і закупівля у єдиного учасника для простої продукції; двох етапні конкурси, конкурентні переговори, запит пропозицій для закупівлі складної продукції і консультаційних послуг.

4. Процедура відкритого конкурсу передбачає публікацію сповіщення; напрям потенційним постачальникам умов конкурсу (конкурсна документація); підготовку конкурсних заявок, включаючи зміни і роз'яснення; подання конкурсних заявок; публічну процедуру розкриття конкурсних заявок; оцінку

заявок; акцепт заявок і вступ договору про постачання в законну силу. Закон ЮНСИТРАЛ також описує процедури інших способів закупівель, детальне визначення дано процедурам закупівель послуг (двох етапні конкурси, запит пропозицій і конкурентні переговори).

5. У частині дозволу розбіжностей сторін законом передбачено право постачальника(підрядника) на оскарження розміщення державного замовлення в організації, що закуповує, а також в адміністративному або судовому порядку.

Прямого згадування про мале підприємництво текст ЮНСИТРАЛ не містить, хоча й не заперечує проти залучення місцевих суб'єктів малого підприємництва до участі в процедурах державних закупівель.

Угода по урядових закупівлях СОТ

Другим за значимістю міжнародним документом є багатостороння Угода по урядових закупівлях (Agreement on Government Procurement), прийнята за результатами Уругвайського раунду багатосторонніх торгових переговорів в 1994 році. Ця угода є одним з елементів Генеральної угоди по торгівлі і тарифам (ГАТТ). Підписання Угоди по урядових закупівлях не є обов'язковою умовою для вступу країни до СОТ, але в останнє десятиліття з'явилася стійка тенденція: провідні країни - учасниці СОТ (США, країни Євросоюзу, Канада, Ізраїль, Японія, Швейцарія) рахують підписання цього документу в ході двосторонніх переговорів з країнами-претендентами неодмінною умовою. Проте до травня 2008 р. тільки 42 з 154 країн - учасниць СОТ підписали Угоду по урядових закупівлях (14 окремих держав, а також ЄС від імені своїх 27 членів). Охоплений взаємними зобов'язаннями про недискримінацію ринок державних закупівель країн Угоди сягнув 2008 року 1,6 трильйона доларів, що складає 2,5% світового ВВП. Але доступ до нього відкритий лише членам «клубу». Україна взяла на себе зобов'язання розпочати переговори щодо підписання цієї угоди СОТ через рік після ратифікації договору про вступ до СОТ.

Угода СОТ про державні закупівлі наголосила, що «з метою реалізації положень цієї Угоди, Сторони зобов'язані належним чином, із застосуванням норм цієї Статті, брати до уваги розвиток, фінансові та торговельні потреби країн, що розвиваються, зокрема менш розвинених країн, у їхніх потребах щодо: (b) підтримки створення й розвитку вітчизняних галузей промисловості, включаючи розвиток малого підприємництва...; а також економічного розвитку інших секторів економіки».

Угода СОТ повинна сприяти відкриттю національних ринків держзакупівель і наданню постачальникам з країн, що підписали цей документ, рівних з національними постачальниками умов участі. Цілями цього документу є розвиток міжнародної торгівлі, заборона дискримінації іноземних постачальників, забезпечення прозорості законодавства і процедур закупівель.

Державні замовники не повинні надавати яким-небудь окремим постачальникам або групам постачальників (сформованим по національній або іншій ознаці) пільгових умов для отримання держзамовлень. Забороняється встановлення до продукції, що закуповується, технічних вимог, що обмежують міжнародну торгівлю; технічні вимоги до товарів, робіт або послуг, що

закуповується, повинні базуватися на міжнародних стандартах.

Угодою СОТ про урядові закупівлі визначені три види процедур розміщення держзамовлення: відкриті, селективні і обмежені. Відкритими є процедури, при яких заявку можуть представити будь-які зацікавлені постачальники товарів або послуг. Селективними вважаються процедури, при яких заявку мають право подати тільки постачальники, що отримали від відомства, що закуповує, відповідну пропозицію. Обмежені процедури - дії, при яких відомство, що закуповує, вступає в контакт з постачальниками товарів або послуг індивідуально, строго на встановлених угодою умовах.

Процедури торгів і інших способів закупівлі повинні відповідати певним правилам. Зокрема:

- забороняється надавати яким-небудь постачальникам або групам постачальників інформацію про проведення держзакупівель на пільгових умовах;

- публікація інформації про проведення торгів повинна здійснюватися у тому числі в міжнародних виданнях на одній з офіційних мов СОТ;

- кваліфікаційні вимоги мають бути єдиними для усіх учасників процедур закупівель;

- при проведенні торгів термін підготовки конкурсних заявок не має бути менше 40 днів, в інших випадках - не менше 25 днів;

- встановлюються вимоги до змісту документації по торгах (конкурсної документації);

- визначені умови подання і розкриття конкурсних заявок, що забезпечують дотримання гласності і збереження пропозицій;

- прийнято ряд інших умов, спрямованих на забезпечення конкуренції і прозорості процесу держзакупівель.

Досвід Сполучених Штатів Америки

Загальну координацію діяльності в сфері держзакупівель у США здійснює Управління федеральної закупівельної політики (Office of Federal Procurement Policy), яке було створено в 1974 р. в якості консультативного органу при Міністерстві управління і бюджету, а в 1988 р. перетворилося на самостійний постійно діючий орган державної влади.

Усі закупівлі, що проводяться федеральними закупівельними агентствами, регламентуються Зведенням правил державних закупівель (Federal Acquisition Regulation - FAR), що розроблено у 1984 р. і який описує усі етапи проведення закупівель, починаючи з планування і закінчуючи питаннями управління укладеними державними контрактами. Декларована мета FAR - дотримання усіма агентствами, що проводять закупівлі для федеральних державних потреб - єдиної закупівельної політики і використання єдиних закупівельних правил. Місією FAR є надання усім держзамовникам продукції з найкращим співвідношенням ціна/якість (ціна/витрати) з урахуванням обмеженого часу на проведення закупівель.

Відповідно до FAR при розміщенні держзамовлення США застосовуються наступні процедури:

- відкриті торги;

- двох етапні торги;
- проведення переговорів;
- спрощені способи закупівель.

Спрощені способи закупівель (Simplified Acquisition Methods¹⁷), застосовуються при невеликій вартості контрактів (до 100 тис. дол.) і в сумі не повинні перевищувати 5 млн. дол. в рік. При цьому накладається заборона на штучне подроблення обсягу закупівель. До спрощених способів відносяться:

- запит цінних котирувань (Price Quotations);
- використання корпоративних закупівельних пластикових карт при особливо малих закупівлях - до 2'500 дол. (Governmentwide Commercial Purchasing Card);
- розміщення замовлень на закупівлю (Purchase Orders);
- використання рамкових угод (Blanket Purchase Agreement) для регулярних закупівель широкого асортименту продукції (типовий приклад - канцелярські товари і інші витратні матеріали для роботи офісів, а також постачання запасними частинами автогосподарств замовників) та ін.

Формування і розміщення державних замовлень США здійснюється по двох основних напрямках: для поточного забезпечення діяльності (матеріально-технічне постачання) і закупівлі за профілем роботи конкретного державного органу (передусім НДР і ДКР, а також капітальні вкладення).

Для обліку закупівель в області національної оборони і безпеки в Сполучених Штатах використовується особливе державне регулювання. Цей вид держзамовлення розміщується на підставі спеціального документу - доповнення до зведення правил державних закупівель для потреб національної оборони (Defense Federal Acquisition Regulation-Supplement, DFARS). Ці інструкції застосовуються Міністерством оборони США і іншими відомствами при закупівлях продукції виключно військового призначення.

Питання поточного забезпечення потреб федеральних органів влади США вирішуються централізований, через спеціальну організацію - Адміністрацію загальних послуг (General Services Administration - GSA), завдяки якій замовники можуть закупити широкий асортимент товарів, робіт і послуг, «єдиних і стандартних» для усіх відомств, незалежно від їх профілю. Держзамовникам пропонується вибір більш ніж з 4 млн. найменувань продукції, що централізованою закуповується Адміністрацією загальних послуг. При цьому одним з важливих завдань GSA є зниження витрат на здійснення самих закупівельних процедур. Так, витрати GSA на проведення закупівель в 2002 р. склали 2,07% від загальних витрат на закупівлі, що проводилися, а в 2004 і 2005 рр. знизилися до 1,75%.

Досвід Європейського союзу

Значність частки бюджету, що доводиться на держзакупівлі, і велика кількість країн-членів, яка характеризується різним рівнем розвитку і місткості державного сектора, вимагає специфічного законодавчого підходу до регулювання розміщення держзамовлення в країнах Європейського союзу.

¹⁷ не зустрічаються в інших країнах

Розміщення державних замовлень в ЄС регламентується, залежно від обсягів і інших умов, трьома рівнями законодавчого регулювання: міжнародним, законодавством Євросоюзу і національним. Державні закупівлі — це одна зі сфер, що суворо регулюється загальноєвропейським *acquis*, тож держави-члени не мають особливого простору для маневрування у визначенні правового режиму закупівель у країні.

Сучасна політика Європейського Союзу спрямована на відкритість ринків держзакупівель. Ринок державних закупівель ЄС оцінюється в 312 млрд. €, причому він відкритий практично для усіх країн-членів СОТ.

До міжнародного регулювання закупівель Євросоюзу в першу чергу відносяться вимоги раніше згаданої Угоди про урядові закупівлі СОТ. При регламентації на рівні Євросоюзу діє ряд правових актів, що забезпечують єдині умови проведення закупівель для державних потреб. Необхідно відмітити, що період з 2004 по 2006 р. був перехідним, коли паралельно діяли два види документів - «старі» директиви і замінюючи їх «нові».

Принципові зміни в регламентації державних закупівель Євросоюзу спрямовані на вдосконалення нормативно-правової бази і припускають:

- виключення з сфери дії загального законодавства по державних закупівлях окремих секторів економіки, що традиційно є природними монополіями (водопостачання, енергетика, транспорт і сфера поштових послуг);
- введення в практику закупівель гнучкіших процедур, зокрема процедури конкурентних переговорів, а також укладення рамкових угод;
- облік нових форм організації і ведення бізнесу: концесії і інші форми партнерства між державою і громадським сектором;
- впровадження електронних закупівель.

ЄС розглядає державні закупівлі як інструмент не лише для задоволення поточної діяльності органів державного управління, але і для реалізації соціальної політики. Зокрема, в комюніке «Про законодавство Європейської спільноти в області державних закупівель і використанні державних закупівель для проведення соціальної політики» вказується, що при укладенні контрактів на постачання продукції для державних і громадських потреб необхідно брати до уваги соціальні цілі. Особливо відзначається, що реалізація соціальних програм можлива у рамках існуючого законодавства і практики його застосування. Вказуються і основні підходи до здійснення соціального підходу при закупівлях, серед яких:

- розробка відповідних технічних специфікацій і умов контракту, включаючи вимоги до умов роботи;
- правильний вибір постачальників;
- виключення з числа постачальників тих, діяльність яких не відповідає законодавству в області соціальної сфери;
- використання додаткових соціальних критеріїв при виборі постачальників.

Цей же документ передбачає реалізацію екологічної політики при розміщенні держзамовлень :

- розробку відповідних технічних специфікацій;
- використання певної сировини і матеріалів;
- використання специфічних технологічних процесів;
- вибір відповідних постачальників;
- рекомендації за оцінкою пропозицій і вибору найкращої пропозиції з урахуванням екологічних вимог.

Закупівлі в країнах, що є членами ЄС, як і раніше здійснюються органами державного управління згідно з національним законодавством. Проте при цьому до уваги беруться не лише національні правила закупівель, але і законодавство і рекомендації Європейської спільноти, встановлені в раніше згадуваних директивах.

Загальним у міжнародній практиці є розуміння того, що конкурентні закупівлі сприяють зниженню витрат на придбання товарів, робіт і послуг, забезпечують високу ефективність витрачання і знижують рівень корупції при розміщенні замовлень за рахунок державних або громадських коштів.

Державні закупівлі в Росії

У Росії держзакупівлі регулюються Законом РФ №94-ФЗ "Про розміщення замовлень на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб" від 21 липня 2005 року, але планується, що в 2012-2013 роках в Росії буде введена нова система держзакупівлі - федеральна контрактна система по досвіду США. Вбачається, що Закон РФ №94-ФЗ недосконалий, особливо в умовах високої корупції. Нецільові витрати у сфері держзакупівель за 2010 рік складають трильйон рублів.

Закон №94-ФЗ декларує можливості малому і середньому бізнесу брати участь в системі закупівель, але при цьому не прибирає економічні бар'єри (зокрема вимоги гарантії забезпечення виконання контракту). Держзамовлення в обов'язковому порядку передбачає участь представників малого бізнесу (за винятком контрактів, що зачіпають «потреби оборони країни і безпеки держави»). Малому бізнесу повинно діставатися не менше 10% і не більше 20% річного обсягу поставок по держзамовленню. При цьому вартість контракту не може перевищувати 15 млн. рублів. У 2009 році зобов'язали дотримуватися цієї норми не лише державних, але і муніципальних замовників. Усе це було треба для захисту інтересів малих підприємств при участі в держзакупівлях. Але до появи адміністративного покарання за порушення цієї норми в 2009 році експерти відмічали, що часто вона не дотримується. Зараз в КоАП РФ передбачений штраф у розмірі 50 тис. рублів за нерозміщення необхідного об'єму держзакупівель у малого бізнесу.

Згідно з офіційними даними (КЭРППиТ), в 2008 році доля вартості держзамовлень, що дісталися малому бізнесу, складала більше 60%, в 2009 році - трохи більше 50%, а в 2010 році впала до 36%. Така ж тенденція відмічена і по кількості закупівель. Стримуючим чинником є необхідність внесення фінансового забезпечення заявки до 5% від вартості контракту і надалі, за бажанням замовника, фінансове забезпечення виконання контракту до 30% від його вартості. Ряд експертів вважає, що особливої необхідності в нормі обов'язкового розміщення контракту у малого бізнесу немає. Велика частина

державних і муніципальних замовлень дістаються малому бізнесу без застосування цієї норми. У багатьох постачальників і підрядників, що відносяться до малого бізнесу, є серйозна конкурентна перевага — спрощена система оподаткування, при якій вони не платять ПДВ. Також існують нарікання на штрафи, які накладаються за те, що підприємство, що виграло конкурс, декларувало себе як суб'єкта малого підприємництва, а насправді таким не являлось.

Державні закупівлі в Україні

Кардинальні зміни у законодавчому забезпеченні процедур державних закупівель в Україні було покладено прийняттям Закону України "Про здійснення державних закупівель" від 1 червня 2010 року N 2289-VI¹⁸, до якого вже внесено 9 змін та доповнень. Основні положення тендерного законодавства в Україні в цілому відповідають базовим вимогам, що висуваються до регулювання цієї сфери. Але стверджувати, що новий Закон 2010 року суттєво скоротив практику неконкурентних закупівель - особливих підстав нема. Взаємопов'язаність процедур державних закупівель з корупційними діями широко відома і тому у більшості антикорупційних конвенцій особлива увага приділяється покращанню практики державних закупівель.

Слід відмітити, що кожного року, незважаючи на регулярні спроби Уряду та Парламенту України удосконалити процедуру та правила державних закупівель, проблема лише загострюється. Порушення вимог законодавства щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти стали вже традицією. В ході проведення кожного п'ятого контрольного заходу Рахунковою палатою виявляються такі порушення при державних закупівлях, а їх загальний обсяг /порушень/ у 2010 році становив 850 млн. грн., або 5,3% загальної суми виявлених бюджетних правопорушень¹⁹. Порушення вимог Закону, що були виявлені Рахунковою палатою України під час аудиту ефективності використання коштів державного бюджету: мало місце безпідставне застосування процедури закупівлі товарів робіт і послуг у одного учасника. Усього протягом 2009 та за I півріччя 2010 року поза конкурентним полем було укладено 2'264 договори на загальну суму більше 29 млрд. гривень. Порушення в процедурах державних закупівель спрямовані не на забезпечення конкуренції і тим самим на підвищення ефективності закупівель, а навпаки – на створення неринкових умов і ліквідацію конкуренції для окремих компаній, що часто афілійовані з органом, що здійснює закупівлі. В цілому все це має ознаки корупційних діянь.

Малий бізнес і державні закупівлі

Законодавче закріплення вимоги розміщення частки державних закупівель в секторі малого бізнесу може виглядати привабливо для суб'єктів малого підприємництва, але однозначно вимагає значних витрат на

¹⁸ Закон України "Про здійснення державних закупівель" від 1 червня 2010 року N 2289-VI / Офіційний вісник України від 09.07.2010 - 2010 р., № 49, стор. 169, стаття 1603, код акту 51759/2010

¹⁹ Звіт Рахункової палати України за 2010 рік / Київ, Рахункова палата України, 2011. - 208 с. [Електронний ресурс] . – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/zvit_2010.pdf

адміністрування. Починаючи від підтвердження малим підприємством свого статусу малого, і завершуючи практикою проведення «конкурентних закупок» у одного учасника.

Тому вбачається, що більш ефективним є шлях вимог забезпечення прозорості процедур державних закупівель та вільного отримання інформації. Можливим варіантом є запровадження спрощених процедур для закупівель незначної вартості.

Доступ до інформації відіграє ключову роль у забезпеченні підзвітності уряду будь-якої країни перед власними громадянами а сфера державних закупівель є дуже вразливою до корупції. Медіа та неурядові організації покликані відігравати ключову роль у забезпеченні публічності та прозорості організації державних закупівель. І мале підприємництво може зайняти і своє місце у цих процесах.

До ключових проблем сучасного тендерного законодавства України можна віднести:

1) Перманентна зміна тендерного законодавства України в бік його більшої корупційності. Незважаючи на ряд прогресивних норм, діючий в Україні закон про державні закупівлі залишається слабким щодо запобіганню виникнення корупції в тендерах. Щороку на корупційних зловживаннях у сфері закупівель держава втрачає близька 60 мільярдів гривень²⁰.

2) Інформаційна закритість органів державної влади і замовників державних закупівель.

3) Низька спроможність органів державної влади ефективно виконувати вимоги тендерного законодавства.

4) Відсутність реальних інструментів громадського контролю за сферою державних закупівель.

■

²⁰ Хмара О. Прозорість української влади: закон про державні закупівлі як ключовий елемент - http://openukraine.org/doc/khmara_paper_public_procurementfinal.pdf

НА ЗАКІНЧЕННЯ

«Зелена книга малого бізнесу України» намагається розглянути декілька ключових напрямків, які визначаються як важливі в формуванні ефективної державної політики сприяння розвитку малого підприємництва. Ми намагались показати, що кожне рішення містить в собі певні ризики, характеризується сильними та слабкими сторонами. Не всі напрямки та пропозиції однозначно корисні для малого бізнесу, є рішення, які з високою вірогідністю можуть нанести шкоду.

Тому ми в черговий раз доходимо до висновку, що лише всебічний розгляд проектів рішень, широке обговорення цих проектів та навіть їх ідей є запорукою об'єктивних рішень. У зв'язку з цим не можна не згадати про інструмент аналізу політики, який і забезпечує огляд проблеми і пропонує рішень з різних позицій, і основні положення якого закріплено в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Але водночас вимушені констатувати, що впровадження положень цього Закону у повсякденній практиці органів державної влади залишається незадовільним.

Відкриті консультації органів державної влади з підприємницьким середовищем і сектором малого підприємництва є тією основою, на якій можливе вдосконалення державної політики регулювання малого підприємництва. І малий бізнес відповідальний за якість та наповнення цих консультацій в тій же мірі, що й державна влада.



Інститут власності і свободи - український незалежний недержавний неприбутковий аналітичний центр (think tank), що був заснований і офіційно зареєстрований у Києві на початку 2008 року. Місія Інституту Власності і Свободи - сприяти становленню демократичного ринкового суспільства на основі принципу безумовного гарантування недоторканності приватної власності й особистої волі.

01133, м. Київ, пров. Лабораторний 1, оф. 290

тел.: (+38 044) 495-7859; 229-5997

office@pfi.org.ua

www.pfi.org.ua