

Б.І. Адамов
д-р екон. наук

В.І. Ляшенко
д-р екон. наук

Б.А. Сорокін
канд. екон. наук

Г.Ф. Толмачова
канд. екон. наук,
м. Донецьк

СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Сформована у попередні роки система видачі документів дозвільного характеру характеризується наявністю великої кількості таких документів, складними процедурами їх отримання (в тому числі необхідністю щороку їх оновлювати), відсутністю чіткої системи нормативно-правових актів, якими була б регламентована процедура отримання дозволів (нині це закони та підзаконні акти, які іноді прямо суперечать один одному), відсутністю чіткої та повної інформації про суб'єктів господарювання. Наявність такої системи перешкоджає здійсненню ефективного державного управління у сфері будівництва, земле — та природокористування, охорони здоров'я тощо. Підприємці переконані, що саме такий стан речей практично зводить нанівець бажання працювати легально і сприяє тінізації економіки та розвитку корупції. Аби змінити ситуацію, у 2003 році була започаткована повномасштабна реформа дозвільної системи в Україні. Власне, процес почався ще в 1999 році з прийняттям Указу Президента «Про запровадження дозвільної системи у сфері підприємницької діяльності», яким були зафіксовані основоположні норми державної політики з питань дозвільної системи. Однак цей документ був виконаний наполовину (на його розвиток в 2000 році прийнято Закон «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», який визначив чітку процедуру отримання ліцензії).

Усвідомлюючи нагальну необхідність у встановленні єдиних критеріїв і до об'єктів, на експлуатацію яких потрібно отримувати різноманітні дозволи, погодження, висновки та інші дозвільні документи, і безпосередньо до процедур їх отримання, Верховна Рада прийняла розроблений Держкомпідприємництвом законопроект «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», яким пропонувалось визначити основні вимоги до дозвільної системи. Законом, який набрав чинності в січні 2006 року, визначалися організаційні та правові засади державної політики у цій сфері, встановлювалися вимоги до згаданої системи, окреслювалися нові підходи до процедури видачі дозволів. Ним також було визначено послідовне запровадження європейських принципів започаткування бізнесу.

Вказаним документом вперше було затверджено норму щодо встановлення виключно законами необхідності отримання того чи іншого дозволу, а також окремі вимоги до порядку їх отримання (що змусило як

центральні органи виконавчої влади, так і органи місцевого самоврядування переглянути дозвільні документи, запроваджені підзаконними актами та рішеннями місцевих рад, з метою їх скасування). Запроваджено декларативний принцип започаткування бізнесу, принцип організаційної єдності отримання документів. Уведено посаду адміністратора, який організовує видачу дозволів без участі суб'єктів господарювання (це значно спрощує процедуру та зменшує витрати підприємців для їх отримання). Встановлено адміністративну відповідальність посадових осіб дозвільних органів за порушення процедур видачі документів.

Крім того, дозвільний закон встановив правову основу для впровадження «єдиного вікна» щодо видачі потрібних дозволів — так званих дозвільних центрів, в яких одночасно працюють представники всіх органів, що приймають рішення. Введена посада адміністратора, який організовує видачу дозволів без участі суб'єктів господарювання (це значно спрощує процедуру і зменшує витрати підприємців для їх здобуття). Такий підхід до видачі дозволів, за задумом авторів закону, повинен був обмежити контакти чиновників з підприємцями, а також можливість поборів та хабарів. Серед переваг «єдиного вікна» фахівці називають: швидкість (термін видачі більшості дозволів — п'ять днів), зручність (всі чиновники дозвільних органів зібрані в одному місці і приймають одночасно) і дешевизна (жодних хабарів і не передбачених законами платежів за дозволи). Встановлена адміністративна відповідальність посадових осіб дозвільних органів за порушення процедур видачі документів. Тобто, в практику видачі дозвільних документів упроваджується європейський досвід за «принципом організаційної єдності». Дозвільні центри створені практично в кожному районі і місті обласного значення. Проте менше половини з них працює відповідно до певних завдань (багато центрів забезпечують надання консультацій, не обтяжуючи себе видачею дозволів).

Впровадження закону передбачало здійснення низки заходів як нормативно-правового, так і організаційно-методологічного характеру. На жаль, такі заходи здійснювалися вкрай неефективно і практично саботувалися центральними органами виконавчої влади. Так, станом на 1 січня 2008 року центральними органами влади з 56 необхідних законопроектів щодо приведення законодавчих актів у відповідність до вимог Закону «Про

дозвільну систему у сфері господарської діяльності» розроблено лише 28, з яких до Верховної Ради подано 10, а прийнято лише 1.

Відповідно до дозвільного закону урядом має затверджуватися порядок видачі документів дозвільного характеру та розмір тарифів на проведення обстежень і експертиз, які є підставою для отримання дозволу. З метою реалізації цього положення міністерства та відомства мали розробити відповідні проекти постанов. Однак протягом двох років дії закону на погодження до Держкомпідприємництва надійшов 31 проект щодо порядків видачі документів дозвільного характеру, у т. ч. безпосередньо щодо затвердження таких порядків (з них погоджено — 19, урядом прийнято — 9), 9 проектів про затвердження вказаних тарифів, з яких погоджено — 5, прийнято урядом — 4.

Фактично проігноровано запровадження декларативного принципу започаткування бізнесу. Відповідна робота була проведена лише у сфері пожежного нагляду, продовжується робота у цьому напрямку в Держгірпромнагляді та СЕС, однак з об'єктивних причин відповідні проекти нормативно-правових актів досі погоджуються. Не скасовано й дозвільні документи, застосування яких є економічно необґрунтованим або які прямо не передбачені законами. Органи влади лише обмежуються призупиненням їхньої видачі (переважно на розміщення об'єктів торгівлі).

Найефективніше закон впроваджується на місцевому рівні, де запроваджено дію принципу організаційної єдності, тобто налагоджена робота дозвільних центрів. За статистикою в кожному районі та місті обласного значення прийнято рішення про створення відповідних центрів (загалом їх 677). Однак, на жаль, менше половини з них працює відповідно до визначених завдань (багато центрів забезпечують надання консультації, не обтяжуючи себе видачею дозволів). Щоправда, проблема відсутності ефективно працюючих дозвільних центрів полягає не лише в небажанні керівників місцевої влади забезпечувати їх роботу, а й з причин банальної відсутності коштів для забезпечення вказаної роботи. Якщо міські ради ще можуть виділити кошти для забезпечення матеріально-технічної бази дозвільних центрів, то районні державні адміністрації цього зробити не можуть, оскільки їхні бюджети затверджуються згори.

Саме з метою розв'язання цієї ситуації Держкомпідприємство в плідній співпраці з Мінфіном підготували пропозиції до проекту Держбюджету-2008, якими передбачили 10 млн грн на покриття витрат, пов'язаних із забезпеченням функціонування дозвільних центрів: Вказані кошти передбачені в Державному бюджеті на поточний рік у повному обсязі, причому ці кошти матимуть виключно цільовий характер і не можуть бути використані на інші цілі. За офіційною інформацією місцевих органів влади, протягом 2007 року до дозвільних центрів звернулися 573 785 підприємств. За результатами цих звернень було надано 507 653 консультації, видано 382 862 дозволи. Варто зазначити, що ці показники вдвічі більші порівняно з 2006 роком. Згідно з дослідженнями, проведеними Проектом USAID/BIZPRO, ті центри, що діяли відповідно до поставлених завдань, дали змогу в середньому зменшити тривалість проходження процедури отримання дозволу та кількість

відвідувань у три рази, а кількість документів, які потрібно подавати, та матеріальні витрати — вдвічі.

Найактивнішими інспектуючими органами залишаються Державна податкова адміністрація України, Державний департамент пожежної безпеки і Державна санітарно-епідеміологічна служба. Прийнятий Верховною Радою Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» покликаний вирішити численні проблеми, що існують в цій сфері. Закон спрямований на захист прав суб'єктів господарювання від неправомірних дій посадових осіб органів державного нагляду (контролю). Він є надзвичайно важливим для створення європейських умов для розвитку підприємництва в Україні. Цей Закон є кінцевим в низці законодавчих актів, а саме: законів України «Про основні засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності», «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Закон концептуально змінює організацію державного контролю за господарською діяльністю в Україні, оскільки передбачає створення єдиного правового поля, яким повинні керуватися контролюючі органи та посадові особи при здійсненні заходів нагляду (контролю) за господарською діяльністю. Положеннями Закону встановлюються загальні вимоги до здійснення державного нагляду (контролю) та регулюється порядок проведення планових та позапланових заходів. Таким чином, головна мета Закону — зменшити кількість перевірок, унеможливити корупційні дії перевіряючих, які спричиняє безсистемність у цій сфері. На разі запровадження в дію Закону відбувається вкрай складно, адже цілий ряд міністерств та відомств втрачають в зв'язку з цим право практично безконтрольно, шляхом організації численних перевірок суб'єктів господарювання, здійснювати вплив на діяльність останніх, а часто і спонукати їх до хабарництва.

Запровадження в дію Закону зустріло супротив з боку контролюючих органів. Приведення ними діючого законодавства та власних нормативно-правових актів у відповідність до Закону мало в більшості випадків формальний характер, а такі досить вагомі контролюючі органи влади, як Державна податкова адміністрація та Мінтранс України, свої зусилля спрямували на вихід з-під сфери його дії. На жаль, з прийняттям Закону України «Про Державний бюджет на 2008 рік та внесення змін до деяких законодавчих актів», з-під сфери дії Закону було виведено органи державної податкової служби, чим значно послаблено положення контрольного закону та поставлено під зрив реформування системи перевірок.

Запровадження Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» повинне відбуватися без будь-яких винятків і має бути поєднане з наступними кроками:

— розробка всіма (без виключення) контролюючими органами критеріїв поділу видів господарської діяльності на групи за ступенем небезпеки для суспільства та/або довкілля з тим, щоб спрямувати роботу контролюючих органів насамперед на об'єкти підвищеної небезпеки (підвищеного ризику);

— визначення з урахуванням груп ризику підстав для проведення перевірок кожним контролюючим органом, а також розробка контрольних списків питань для перевірок, завдяки чому, процедура призначення, проведення та оформлення результатів перевірок стане чіткішою і прозорішою як для контролюючих органів, так і для підприємств;

— спрощення або скасування всіма контролюючими органами застарілих, важко виконуваних і безпідставно дорогих вимог, що дозволить скоротити витрати держави на підтримку системи контролю, а також витрати бізнесу на виконання безпідставних вимог. При цьому можливості для зловживань і корупції суттєво зменшаться;

— зосередження уваги контролюючих органів не стільки на виявленні порушень у діяльності господарюючих суб'єктів і застосуванні до них штрафних санкцій, скільки на організації консультацій і профілактиці стосунків міждержавними органами та суб'єктами господарювання.

З метою належного впровадження Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» можна запропонувати: 1) відновити попередню редакцію Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (щодо поширення його дії на органи державної податкової служби); 2) внести до контрольного Закону коригуючі зміни з метою уточнення сфери дії Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», усунення неузгодженостей серед норм Закону, визначення серед органів державної влади спеціально уповноваженого органу з питань здійснення державної політики при проведенні державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності.

Реалізація зазначених кроків дасть можливість: знизити безпідставні витрати підприємств і реінвестувати зекономлені кошти у підтримку економічного зростання; оптимізувати бюджетні витрати на здійснення регуляторної політики; звузити можливості для зловживань і корупції.

3 липня 2008 р. на пленарному засіданні форуму «Влада і бізнес — партнери» виступив Президент України В. А. Ющенко. Президент України досить детально проаналізував ситуацію щодо вирішення проблемних питань розвитку підприємництва та поліпшення умов ведення бізнесу в Україні. Зокрема, Президент зазначив, що система технічного регулювання потребує нагальних реформ, оскільки в нинішньому її стані вона гальмує розвиток бізнесу. За словами Глави держави, за рік понад 20 % підприємств України змушені проходити процедуру обов'язкової сертифікації своїх* товарів та послуг. Час на підготовку підприємством всіх документів та на очікування видачі необхідних сертифікатів у середньому становить понад 30 днів, а для 10 % підприємств необхідні процедури тривали від 3 місяців до року. Стандартизація і сертифікація тягнуть за собою значні фінансові збитки для підприємств. За даними досліджень, понад 60 % підприємств України повинні дотримуватися обов'язкових стандартів та/або технічних умов, а в галузях промисловості і будівництва цей показник становить 81 %. Навіть у сфері послуг, для більшості підсек-

торів якої у міжнародній практиці зазвичай відсутні обов'язкові вимоги, 46 % українських підприємств мусять дотримуватися обов'язкових технічних вимог.

За словами Президента, обов'язкова стандартизація і сертифікація є одним з основних бар'єрів на шляху інноваційного розвитку України. Він нагадав, що за підсумками переговорів із СОТ Україна домовилась про рекомендаційний характер стандартів та скасування сертифікації продуктів харчування. Ця позиція закладена у поданому Главою держави до парламенту законопроекті «Про внесення змін до деяких Законів України (щодо обов'язкової стандартизації та сертифікації)», який передбачає відмову від обов'язкової стандартизації і сертифікації продукції та послуг, які не містять загрози безпеці людей. Але цей законопроект не був підтриманий у парламенті. «Проект був завалений у Верховній Раді за «підтримки» Держспоживстандарту. Цей орган, замість захисту національних інтересів, проводить свою внутрішню, кон'юнктуру лінію», — зазначив В. А. Ющенко. Він наголосив, що цей законопроект цілком відповідав «духу і положенням, які на себе взяв уряд України в рамках Протоколу СОТ, підписаного на 1100 сторінках». «Я не відхилився від жодної норми», — наголосив Президент, зазначивши, що ці нові правила відповідають очікуванню українського бізнесу та є світовою практикою. Для виправлення цієї ситуації Глава держави доручив уряду наступного тижня на своєму засіданні заслухати звіт голови Держспоживстандарту.

Першочерговими кроками реформування системи технічного регулювання мають стати:

— скорочення переліку товарів, які підлягають обов'язковій сертифікації, і скасування обов'язкової сертифікації Держспоживстандартом харчової продукції та послуг;

— усунення суперечностей в законодавстві, перехід до європейських стандартів і запровадження ризикорієнтованого підходу до контролю за відповідністю товарів вимогам безпеки;

— запровадження в Україні системи ринкового нагляду, який має бути відділений від контролю над виробництвом. Перевірятися має виключно безпечність товарів, розміщених на ринку.

Характерною особливістю сучасного ринку праці є проблема кількісного і якісного дисбалансу між попитом і пропозицією на робочу силу. В умовах зростання економіки особливо великого значення набуває питання кадрового забезпечення галузей економіки — значна частина підприємств має потребу в кваліфікованих робітниках.

Протягом 2007 року роботодавці надали службі зайнятості інформацію про наявність 2,2 млн. вільних робочих місць. Найбільша кількість вакансій поступила від підприємств переробної промисловості, торгівлі, ремонту автомобілів, побутових виробів і предметів особистого вжитку, галузі будівництва. Серед незайнятих громадян, які в 2007 році шукали роботу за сприяння служби зайнятості, кожний четвертий мав вищу освіту, кожний третій — професійно-технічну, а решта громадян (майже 40 %) — повну, початкову та базову загальну середню освіту, тобто мали обмежені можливості щодо працевлаштування через відсутність необхідних професійних знань.

Розвиток гнучкої, орієнтованої на подальше працевлаштування, системи профорієнтації серед молоді, орієнтування її на здобуття професій та спеціальностей, актуальних на ринку праці, повернення престижу робітничих професій є складовою активної політики зайнятості з метою досягнення нашими співгромадянами продуктивної праці, засобом запобігання безробіттю.

Проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи, надання профорієнтаційних послуг учнівській молоді — пріоритетні напрями роботи державної служби зайнятості. У будь-якому центрі зайнятості можна отримати інформацію про стан ринку праці, перспективи працевлаштування за конкретною професією або спеціальністю, ознайомитися із змістом професій та можливостями профнавчання, пройти профдіагностичне тестування, відвідати інформаційний захід тощо. До профорієнтаційної роботи залучаються соціальні партнери, навчальні заклади, роботодавці, ветерани праці. У 2007 році службою зайнятості надано майже 7 млн. профорієнтаційних послуг.

З метою подолання дисбалансу на ринку праці, у 2007 році 229 тисяч осіб пройшли профнавчання за направленням служби зайнятості. Кожний четвертий з них підвищив свою кваліфікацію завдяки стажуванню у роботодавця на конкретному робочому місці. Біля третини з тих, хто навчався, отримали знання щодо основ підприємницької діяльності та відкрили власну справу. На меті поставлено досягнення сеоєвропейських стандартів щодо рівня охоплення професійним навчанням і перенавчанням незайнятого населення і до 2010 року до такого навчання планується залучати 20 %.

Дієвою формою підтримки молодіжної зайнятості є працевлаштування безробітних шляхом надання роботодавцеві дотацій за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Це стимулює роботодавців взяти на роботу молоду людину, яка згодом стане посправжньому кваліфікованим фахівцем. Протягом 2007 року в Україні у такий спосіб з числа безробітних отримали роботу 37,4 тис. молодих людей віком до 35 років. Для забезпечення додаткових гарантій зайнятості молоді з 1 січня 2008 року набрав чинності Закон України «Про забезпечення молоді, яка отримала вищу або професійно-технічну освіту, першим робочим місцем з наданням дотації роботодавцю».

З метою інтеграції в суспільство, забезпечення рівних можливостей осіб з інвалідністю у навчанні і зайнятості, інвалідам, які не мають роботи та готові і здатні приступити до підходящої роботи, надаються всі соціальні послуги, передбачені чинним законодавством, зокрема, з профорієнтації та профнавчання. Фахівці служби зайнятості допомагають здійснити професійний вибір з урахуванням медичних показань, програми реабілітації, особистих нахилів та здібностей, набути додаткових професійних навичок або одержати нову професію. Тільки за п'ять місяців поточного року чисельність осіб з інвалідністю, які скористалися послугами державної служби зайнятості, порівняно з відповідним періодом минулого року, збільшилась на 67,7 % і становила 16,4 тис. осіб. З них працевлаштовано 4,1 тис. осіб (на 42,1 % більше, ніж у відповідному періоді минулого року), або кожного четвертого з тих, хто виявив

бажання працювати. На професійне навчання направлено 1,1 тис. осіб, що майже в п'ять разів більше, ніж у відповідному періоді минулого року.

З метою удосконалення професійно-технічного навчання, наближення його до вимог сучасного виробництва Міністерством праці та соціальної політики України і Міністерством освіти і науки України розроблено ряд відповідних положень. Результатом спільної роботи також стало збільшення планів на підготовку кваліфікованих робітників для промисловості та будівництва при формуванні Державного замовлення на 2008 рік. Відпрацьовуються нові підходи до формування механізму державного замовлення кваліфікованих робітників з урахуванням довгострокових пріоритетів соціально-економічного розвитку певного регіону. Подолання дисбалансу на ринку праці можливе лише за умов тісної співпраці Міністерства освіти і науки України та державної служби зайнятості з метою створення максимально сприятливих умов для навчання та зайнятості населення, представників соціально вразливих груп, підвищення їхньої конкурентоспроможності на вітчизняному ринку праці.

7–18 квітня 2008 р. (м. Штуттгарт, Німеччина) — відбулося вже четверте засідання Німецько-української управлінської ради Програми заходів з перепідготовки управлінських кадрів для сфери підприємництва «Українська ініціатива». Програма перепідготовки управлінських кадрів «Українська ініціатива» була започаткована 2000 року зцілями посилення процесу реформ на підприємствах, підтримки структурних змін, пришвидшення економічного розвитку країни. Програмою передбачена щорічна перепідготовка 1500 менеджерів, що створить кадрові передумови для сучасного ринкового управління підприємствами. Адже лише люди зі знаннями ринкової економіки спроможні успішно організувати та реорганізувати діяльність підприємств. Одночасно, Програма сприяє відкриттю української економіки Європейському Союзу, ознайомленню із західним менеджментом, а також установленню контактів і підтримці кооперації із закордонними фірмами. Найбільш активні учасники програми перепідготовки управлінських кадрів проходять стажування на західних підприємствах.

На прохання українського уряду ідею про стажування підтримує Європейський Союз і низка промислово розвинених держав. Найбільший внесок робить Німеччина. До середини 2007 року лише на німецьких підприємствах пройшли практичну перепідготовку 335 менеджерів з України. В рамках програми німецького уряду TRANSFORM Федеральне Міністерство економіки і технологій надало на ці цілі три мільйони євро. Німецькі підприємства взяли на себе фінансування у розмірі майже 3,8 млн. євро. За дорученням Федерального Міністерства економіки і технологій координацію Німецького внеску до «Української ініціативи» на правах генерального менеджера здійснює Товариство «Інтернаціонале Вайтербільдунг унд Ентвіклунг гГмбХ».

В рамках «Української ініціативи» дев'ять провідних вузів України пропонують курси з сучасного управління підприємством. Після успішного навчання випускники знову повертаються на свої підприємства. Всі випускники можуть також подати заявки на проходження ста-

жування за кордоном. Попит на Програму постійно зростає. Кандидати на стажування за кордоном представляють всю країну — великі міста і сільську місцевість. Підприємства, що відряджають кандидатів, все більше використовують Програму перепідготовки для розвитку свого персоналу: понад половину випускників отримує по завершенні Програми підвищення по службі. Дві третини з них активно застосовують набуті під час навчання знання для реструктуризації своїх підприємств та підвищення їх конкурентноздатності.

Після проходження теоретичного курсу в Україні спеціальна комісія відбирає найбільш кваліфікованих та мотивованих слухачів для проходження стажування в Німеччині. Пропонується два формати стажування: для управлінців вищої ланки зі знанням англійської або російської мови — зорієнтований на практику фаховий тренінг тривалістю один місяць, під час якого слухачі презентують своє підприємство, знайомляться з можливостями залучення інвестицій з Німеччини та встановлюють ділові контакти з німецькими партнерами; для управлінців середньої ланки та управлінського резерву зі знаннями німецької мови — «Training on the job» (стажування на робочому місці) на підприємствах Німеччини. Стажери проходять фахову перепідготовку, знайомляться з культурою підприємництва в Німеччині, розробляють підходи до вирішення питань реструктуризації своїх підприємств, а також встановлюють контакти з німецькими фірмами.

Стажери, що прибувають до Німеччини для проходження практичної перепідготовки, є представниками середньої та вищої управлінської ланки на своїх підприємствах. Багато хто з них є кандидатами на підвищення. Як правило, підприємства, що відряджають кандидатів, представляють малий та середній бізнес і зацікавлені або у підвищенні своєї конкурентноздатності, або перебувають на стадії розвитку і бажають розвинути ділові контакти з німецькими фірмами. Поряд з хорошим знанням економіки підприємства слухачі мають за плечима тривалий досвід практичної роботи. В залежності від типу програми, в якій вони беруть участь, стажери володіють німецькою або англійською мовами, але їм не вистачає досвіду роботи за кордоном.

Після повернення в Україну випускники Програми «Українська ініціатива» створили в багатьох регіонах власні мережі та асоціації з метою надання взаємної допомоги у реалізації здобутих під час стажування знань. Як правило, німецькі підприємства, що приймають стажерів з України, зацікавлені у контактах з українськими фірмами та мають намір розвивати свою економічну діяльність в Україні. Це — малі, середні та великі підприємства, що представляють усі галузі та усі федеральні землі Німеччини. Беручи участь у програмі та приймаючи на стажування молодих управлінців з України, вони сподіваються встановити особисті контакти для розвитку у майбутньому ділового партнерства та економічних відносин.

Програма фінансується Федеральним Міністерством економіки і технологій, а також із внесків деяких федеральних земель та німецьких підприємств. За рахунок коштів, які направляються на фінансування Програми, її учасники отримують стипендію та забезпечуються помешканням. На час перебування в Німеччині

вони застраховані на випадок захворювання, нещасного випадку та настання цивільної відповідальності.

Німецькі навчальні центри спільно з підприємствами та об'єднаннями німецьких підприємців організують зорієнтовану на практику перепідготовку у відповідних галузях економіки. Після проходження перепідготовки навчальні центри направляють слухачів для проходження стажування на зацікавлені підприємства. Навчальні центри спільно з відповідним підприємством та самим стажером складають план проходження стажування та забезпечують фаховий супровід. Під час засідання управлінської ради обговорено результати реалізації Програми за 2007 рік та намічено напрямки реалізації Програми на 2008 рік.

Основні засади регуляторної політики в Україні в сфері дозвільної діяльності визначає Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів. Відповідно до цього закону — дозвільна система у сфері господарської діяльності розглядається як сукупність урегульованих законодавством відносин, які виникають між дозвільними органами, адміністраторами та суб'єктами господарювання у зв'язку з видачею документів дозвільного характеру.

Дія цього Закону поширюється на дозвільні органи, адміністраторів, уповноважений орган та суб'єктів господарювання, які мають намір провадити або провадять господарську діяльність, і не поширюється на відносини у сфері ліцензування господарської діяльності, захисту економічної конкуренції, а також на дозвільну систему, яка поширюється на операції зі зброєю, бойовими припасами, вибуховими матеріалами і речовинами, сильнодіючими отруйними речовинами, дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії.

Основними принципами державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності проголошено: 1) захист прав, законних інтересів суспільства, територіальних громад та громадян, життя громадян, охорона навколишнього природного середовища та забезпечення безпеки держави; 2) розвиток конкуренції; 3) прозорість процедури видачі документів дозвільного характеру; 4) подержання рівності прав суб'єктів господарювання під час видачі документів дозвільного характеру; 5) відповідальність посадових осіб дозвільних органів, адміністраторів та суб'єктів господарювання за порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру; 6) зменшення рівня державного регулювання господарської діяльності; 7) установа єдиних вимог до порядку видачі документів дозвільного характеру.

На загально державному рівні стан речей в цій сфері відслідковує Департамент дозвільної системи, який є структурним підрозділом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва. До складу Департаменту входять: відділ нормативно-правового забезпечення законодавства з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності; відділ координації діяльності дозвільних органів; відділ методології дозвільної системи; відділ контролю за дотриманням порядку видачі документів дозвільного характеру.

Метою створення Департаменту є: формування та реалізація єдиної державної політики у сфері підприємництва, державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності дозвільної системи тощо; забезпечення додержання вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру; забезпечення впровадження положень Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Основними напрямками діяльності визначено такі:

1. Забезпечення координації і взаємодії діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (виконавчих органів) пов'язаної з розробленням та здійсненням заходів щодо проведення державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

2. Розробка та участь у розробці нормативно-правових актів, проведення експертизи проектів нормативно-правових актів з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, в тому числі передбачених Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

3. Здійснення аналізу, узагальнення практики застосування законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру та внесення пропозицій щодо удосконалення процедур отримання документів дозвільного характеру, необхідних для здійснення господарської діяльності.

4. Здійснення в межах компетенції контролю за додержанням вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру адміністраторами, дозвільними органами (у тому числі через дозвільні центри) шляхом проведення планових і позапланових перевірок.

5. Методологічне забезпечення діяльності дозвільних органів та адміністраторів.

6. Впровадження позитивного досвіду окремих регіонів України щодо реалізації за принципом організаційної єдності видачі дозволів, необхідних для започаткування господарської діяльності.

7. Координація та надання методичної допомоги представництвам Держпідприємництва в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі в межах компетенції Департаменту.

8. Формування пропозицій щодо наближення законодавства України до законодавства ЄС та вимог СОТ.

9. Підготовка відповідних роз'яснень щодо порядку застосування норм законодавства з питань, що належать до компетенції Департаменту.

До місцевих дозвільних органів віднесено — міські ради та їх виконавчі органи, районні та районні у містах Києві і Севастополі державні адміністрації, територіальні (місцеві) органи центральних органів виконавчої влади, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру від свого імені, а також підприємства, установи, організації, що у випадках, передбачених законом, уповноважені видавати документи дозвільного характеру і можуть залучатися до проведення експертизи та обстеження, необхідних для видачі документів дозвільного характеру, у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Адміністратор — посадова особа міської ради, районної та районної у містах Києві і Севастополі державних адміністрацій, яка організовує видачу суб'єкту гос-

подарювання документів дозвільного характеру та забезпечує взаємодію місцевих дозвільних органів щодо видачі документів дозвільного характеру. Кількість адміністраторів визначається рішенням відповідної міської ради або районної державної адміністрації. Адміністратор повинен мати вищу освіту та стаж роботи на державній службі або стаж служби в органах місцевого самоврядування не менше одного року або стаж роботи в інших сферах управління не менше трьох років.

Основними завданнями адміністратора є:

надання суб'єкту господарювання вичерпної інформації щодо вимог та порядку одержання документа дозвільного характеру;

прийняття від суб'єкта господарювання документів, необхідних для одержання документів дозвільного характеру, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним місцевим дозвільним органам;

видача суб'єкту господарювання документів дозвільного характеру;

забезпечення взаємодії місцевих дозвільних органів та документообігу;

організаційне та інформаційне забезпечення проведення представниками місцевих дозвільних органів спільного обстеження об'єкта, на який видається документ дозвільного характеру;

контроль за додержанням посадовими особами місцевих дозвільних органів строків розгляду та видачі документів дозвільного характеру;

формування та ведення реєстру документів дозвільного характеру;

інформування посадової особи, якій він підпорядковується, а також територіального органу уповноваженого органу про порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру посадовою особою місцевого дозвільного органу;

підготовка пропозицій щодо удосконалення процедури видачі документів дозвільного характеру.

Адміністратор має право безоплатно одержувати у триденний строк з моменту запиту інформацію від місцевих дозвільних органів, пов'язану з видачею документів дозвільного характеру, за винятком інформації, що становить державну таємницю.

Виконавчі органи міських рад, районні та районні у містах Києві і Севастополі державні адміністрації забезпечують адміністраторів повною інформацією щодо порядку видачі документів дозвільного характеру місцевими дозвільними органами, зокрема переліку документів, необхідних для одержання документів дозвільного характеру, зразків заяв та необхідних бланків, строків видачі документів дозвільного характеру, розміру плати за їх видачу (у разі її встановлення).

Типове положення про адміністратора, порядок взаємодії адміністратора з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом уповноваженого органу затверджується уповноваженим органом. Порядок взаємодії місцевих дозвільних органів, адміністратора, суб'єкта господарювання та територіального органу уповноваженого органу в місті обласного значення затверджується міською радою на підставі типового положення, за погодженням з територіальним органом уповноваженого органу. Порядок взаємодії місцевих дозвільних органів, адміністратора,

суб'єкта господарювання та територіального органу уповноваженого органу в районах та районах у містах Києві і Севастополі затверджується відповідною районною державною адміністрацією на підставі типового положення, за погодженням з територіальним органом уповноваженого органу.

На жаль, дозвоільна система у сфері господарської діяльності в Україні — одна з найбільш корумпованих і проблемних сфер для вітчизняних підприємців. Складність реформування дозвоільної системи зумовлюється тим, що основні повноваження дозвоільних органів та контролюючих органів визначені саме в законах. Держкомпідприємництва має повний реєстр усіх дозволів, які видаються починаючи від Кабінету Міністрів і закінчуючи місцевими органами влади, районними адміністраціями, що містить близько 1200 дозволів. Їх аналіз говорить про те, що близько 480 із них узагалі не потрібні. Ці дозволи практично надумані. Приблизно 20 % з решти 60 % дозволів є необґрунтованими [3].

Міжнародний досвід свідчить, що за останні 15 років Європейський Союз прийняв 14 чітких жорстких директив, котрі регламентують національне законодавство країн-членів у сфері реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, але за цього не було прийнято жодної директиви в сфері дозвоільної системи. У 2006 році під час Всеукраїнської наради з питань розвитку малого та середнього бізнесу Президент України поставив завдання реформувати дозвоільну систему. Держкомпідприємництва підготував відповідно до доручення Президента рамковий закон «Про дозвоільну систему в сфері господарської діяльності», котрий запроваджує головні принципи та умови, на яких має бути реформована дозвоільна система. Виділено 9 принципів здійснення державного регулювання та видачі дозволів. Головний із них наголошує, що всі дозволи повинні визначатися виключно законами. Порядок видачі дозволів має встановлювати Кабінет Міністрів України. На даний момент видача дозволів регламентується 167 законами, 150 постановами КМУ та 1500 нормативними актами міністерств і місцевих органів влади. Можете собі уявити, що собою представляє ця дозвоільна система з погляду єдиної нормативно-правової бази!

Наступний спосіб, у який реформується дозвоільна система — це послідовні кроки на шляху впровадження єдиних офісів з видачі дозволів. Це єдиний шлях, який ми бачимо, до того, щоб якимось чином протистояти корумпованій системі в цій сфері. Тобто потрібно реалізувати принцип дистанціювання підприємця від чиновника. Принцип єдиного вікна передбачає саме подання попередньо сформованих пакетів документів для того, щоб самі чиновники далі їх обробляли. На цьому етапі зустрічаються найбільші складнощі з підготовкою пакета документів. Тому що наперед підприємець має знати, які документи слід подавати. Підприємець має знати, що він повинен виконати для того, щоб отримати даний дозвіл.

До речі, є певні складнощі й у сфері статистики, а саме зі з'ясуванням кількості суб'єктів господарської діяльності щодо отриманих дозволів. Адже для отримання такої цифри необхідно кількість зареєстрованих минулого року суб'єктів підприємницької діяльності помножити на 28. Отримана таким чином цифра дуже

близька до реальної кількості виданих дозволів, а це мільйони дозволів та погоджень, що фактично гальмують розвиток бізнесу, а значить, і економіки країни. Тому найголовніше питання — це досягнення таких цілей та знаходження таких механізмів у сфері національного законодавства, які б реально працювали, і перш за все запровадження принципу «єдиного вікна».

Реформування почалося з процедури реєстрації суб'єктів господарської діяльності. Застосовували кілька нових для України механізмів, відомих у Європі як принцип «єдиного вікна». У законі «Про державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб — суб'єктів підприємницької діяльності» вже автоматично передбачається єдине вікно для реєстрації. Тобто із запровадженням Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб підприємців єдине вікно у сфері реєстрації вже буде реалізоване.

Наступна важлива сфера для бізнесу — це ліцензування. В цій сфері вже більш-менш наведено порядок завдяки введенню в дію закону «Про ліцензування деяких видів господарської діяльності». Принаймні зроблено найголовніше — визначено ліцензійні умови на 62 із 64 видів діяльності, що ліцензуються — це 800 сторінок, де описано все те, що повинен робити підприємець для здійснення відповідного виду господарської діяльності.

Дозвоільна сфера — це третій етап. Загалом сфери ліцензування, реєстрації та видачі дозволів дуже споріднені, тому наступний етап — це реформування разом із реєстрацією, ліцензуванням і дозвоільної системи за принципом єдиного офісу. Тільки так можна добитися позитивного результату, тому що в основному дозволи видаються місцевими органами влади або представництвами центральних органів влади на місцевому рівні. Основна тенденція ліцензування в подальшому — передача його на місцевий рівень. І реєстрація бізнесу законодавчо визначена тільки на місцевому рівні.

Деякі міністерства та відомства вже усвідомили необхідність реформування системи видачі дозволів. Потрібно віддати належне Державному комітету з нагляду за охороною праці, в якому вже визначилися, що дозволи на охорону праці видаються лише на особливо небезпечні об'єкти та види робіт. Саме на даний час в Україні склалась унікальна ситуація — ці три сфери наразі готові до реформування за допомогою застосування принципу «єдиного офісу». Найголовніше тепер, на останньому етапі, що стосується дозволів, — це визначення законодавчої бази.

Протягом 2007 року було продовжено роботу по реформуванню дозвоільної системи у сфері господарської діяльності, яка розпочалась з набранням чинності в січні 2006 року Закону України «Про дозвоільну систему у сфері господарської діяльності» (далі — Закон). Зазначена робота зокрема, передбачала приведення чинного законодавства (як на центральному та місцевому рівнях) у відповідність до вимог Закону України «Про дозвоільну систему у сфері господарської діяльності»: забезпечення заходів щодо удосконалення діючої нормативно-правової бази з питань дозвоільної системи у сфері господарської діяльності; проведення заходів щодо ефективного функціонування мережі дозвоільних центрів.

Приведення чинного законодавства у відповідність до вимог Закону. Одним із основних напрямів діяльності з

реалізації Закону є приведення чинного законодавства у відповідність до його вимог, що передбачає розробку відповідних проектів нормативно-правових актів. Станом на початок 2008 року центральними органами виконавчої влади розроблено і подано на розгляд та погодження до Держкомпідприємництва:

— 28 проектів законів України щодо приведення законодавчих актів у відповідність до вимог Закону, з них погоджено Держкомпідприємством — 24 законопроекти (Держгірпромнагляд — 1; Держкомлісгосп — 1. Держмитслужби — 2. Мінприроди — 3; Мінагрополітики — 6, ДКЦПФР — 1, МКТ — 2, Мінекономіки — 3. НАЕР — 2, Укравтодор — 1, НКРЗ — 1: Державний комітет рибного господарства — Г), якими вносяться зміни до 29 законів України щодо врегулювання 45 документів дозвільного характеру. З них подано до Верховної Ради України — 9 законопроектів.

Окрім того, на розгляд у Верховній Раді України знаходяться 6 законопроектів, які розроблялись не на виконання відповідних доручень Уряду щодо приведення у відповідність до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», та, суб'єктами законодавчої ініціативи яких були народні депутати України. Зазначеними законопроектами вносяться зміни до 7 законів України та 2 кодексів України. Із законопроектів, що були подані до Верховної Ради України прийнято у першому читанні за основу — 5 законопроектів, відкликано — 10 законопроектів.

Відповідно до § 142 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950, законопроекти, що були відкликаними відповідно до Регламенту Верховної Ради, повернуті головним розробникам для вивчення їх на предмет актуальності. Подано на розгляд до Кабінету Міністрів України — 5 законопроектів: (Мінприроди — 1, ДКЦПФР — 1, МКТ — 2, Укравтодор — 1). Інші законопроекти знаходяться на доопрацюванні та погодженні з урахуванням зауважень та пропозицій відповідних центральних органів виконавчої влади (Держкомлісгосп, НКРЗ, МКТ, Мінприроди). Із розроблених проектів лише 1 проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України» (зокрема, до Закону України «Про альтернативні джерела енергії» (розробник НАЕР) передбачає скасування дозволів па провадження діяльності у сфері альтернативних джерел енергії та ін., встановлених ст.6 цього Закону).

На сьогодні в чинному законодавстві України існує 2 закони України, які повністю відповідають вимогам Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» («Про пожежну безпеку» та «Про карантин рослин»), частково — Закон України «Про ветеринарну медицину» — за винятком виключного переліку підстав у відмові експлуатаційного дозволу). (Також зазначаємо, що Верховною Радою України прийнято Закон України «Про державну систему біобезпек при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (від 31.05.2007 № 1103-У), яким передбачено видачу дозволів на ввезення незареєстрованих генетично модифікованих організмів, якщо вони використовуються виключно для науково-дослідних цілей у замкнених системах та відкритих системах, а також з метою їх державних випробування; на ввезення продукції, отрима-

ної з використанням генетично модифікованих організмів, призначеної для науково-дослідних цілей; на вивільнення генетично модифікованих організмів у відкритій системі; на транзитне переміщення незареєстрованих в Україні генетично модифікованих організмів).

— 31 проект постанов Кабінету Міністрів України про затвердження Порядків видачі документів дозвільного характеру, з них погоджено Держкомпідприємством — 19, та вже прийнято Урядом 10 постанов; з них затверджено у 2007 році — 5 постанов (Мінприроди — 2; МОЗ — 1; МНС — 1; Мінагрополітики — 1).

— 9 проектів постанов Кабінету Міністрів України про затвердження розміру тарифів, у тому числі їх граничних розмірів, на проведення дозвільними органами обстежень (експертиз), які є підставою для видачі документів дозвільного характеру, погоджено Держкомпідприємством — 5, прийнято Урядом — 4 постанови.

Заходи щодо удосконалення дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Практика застосування норм Закону показала, що він не є оптимальним. Наслідком стала можливість неоднозначного тлумачення його положень та небажання окремих центральних органів виконавчої влади приводити нормативно-правові акти, що відносяться до сфери їх правового регулювання, у відповідність до вимог цього Закону, мотивуючи це не розповсюдженням його положень на сферу їх діяльності. Зважаючи на вищевикладене, та з метою ефективного провадження дозвільної реформи у сфері господарської діяльності Держкомпідприємством були підготовлені та подані Уряду пропозиції, спрямовані на упорядкування нормативної бази щодо функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності та на удосконалення дозвільної системи, за результатами розгляду яких, розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11.07.2007 № 511-р затверджено План заходів на 2007 рік щодо удосконалення дозвільної системи у сфері господарської діяльності (далі — План заходів).

На виконання вказаного Плану заходів Держкомпідприємством розроблено *проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»*, який було погоджено з зацікавленими центральними органами виконавчої влади, та подано до Уряду.

Законопроектом, зокрема, уточнюються терміни: «дозвільна система у сфері господарської діяльності», «документ дозвільного характеру», «місцеві дозвільні органи», конкретизовано сферу дії Закону. Окрім того, додається визначення термінів «регіональні дозвільні органи», «дозвільний центр», «декларація відповідності матеріально-технічної бази».

Законопроектом запропоновано суттєве *унормування* основних вимог щодо видачі документів дозвільного характеру, а саме, визначення *єдиних* вимог до порядку видачі дозвільних документів, визначення основних підстав для відмови у видачі документів дозвільного характеру, їх переоформлення, видачі дублікатів, анулювання або зупинення дії документа дозвільного характеру. Задля підвищення статусного рівня посади адміністратора підвищуються кваліфікаційні вимоги до нього. Також проектом запроваджено норми щодо створення та ведення Загальнодержавного реєстру документів дозвільного характеру.

Окрім того, Держкомпідприємництвом України було підготовлено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», яким вносяться зміни до деяких законодавчих актів, що регулюють видачу документів дозвільного характеру, у тому числі, до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Законопроект було схвалено Урядом та подано до Верховної Ради України (реєстраційний № 3651 від 07.06.2007). Законопроект запроваджував норми щодо удосконалення процедур видачі документів дозвільного характеру, впроваджував європейські принципи їх видачі (принцип «мовчазної згоди»). Також, в законопроекті враховані пропозиції Міністерства охорони здоров'я та ряду незалежних експертів щодо внесення змін до Законів України «Про відходи» та «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» в частині скасування обов'язкової сертифікації відповідних видів сировини, продуктів, а також матеріалів, обладнання і виробів.

Держкомпідприємництвом було розроблено *проект Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»*, розробка якого розпочалась у 2006 році. Метою розробки вказаного законопроекту є затвердження па законодавчому рівні вичерпного переліку документів дозвільного характеру, що дозволить попередити зловживання з боку дозвільних органів щодо одержання документів дозвільного характеру, необхідність одержання яких не передбачена законом, або документів, які не віднесені до документів дозвільного характеру, у визначенні Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності».

Функціонування мережі дозвільних центрів. Загальна кількість дозвільних центрів на початок 2008 року становила 677 одиниць, призначено адміністраторів (або покладено обов'язки щодо виконання функцій адміністратора) — 778 чол. З метою проведення моніторингу функціонування дозвільних центрів, оперативного реагування, вирішення питань та проблем, що виникають в їх роботі, територіальними представництвами Держкомпідприємництва здійснюються перевірки їх діяльності шляхом паспортизації.

Практично у всіх районах та містах обласного значення у роботі дозвільних центрів задіяні: відділи архітектури, містобудування та житлово-комунального господарства, земельних ресурсів райдержадміністрацій (міськвиконкомів), територіальні органи санепідстанції, державного пожежного нагляду МНС, УМВС, управління екології та природних ресурсів (окремими центральними органами виконавчої влади прийняті відповідні рішення, якими посадові особи цих органів було зобов'язано брати участь у роботі вказаних центрів, — МНС (пожежна служба), МОЗ (санітарно-епідеміологічна служба).

Найпоширенішими документами дозвільного характеру, які видаються дозвільними центрами, є: 1) дозвіл від органів пожежного нагляду на початок роботи підприємств та оренду приміщень; 2) попереднє погодження місця розташування об'єкта нового будівництва, його реконструкцію або розширення існуючого об'єкта; 3) погодження проекту відведення земельних ділянок; 4) дозвіл на розробку проекту відведення земельної ділянки; 5) дозвіл на розміщення зовнішньої реклами; 6) дозвіл на розміщення малої архітектурної форми.

За час роботи дозвільних центрів протягом січня-листопада 2007 року по країні у вказаних структурах було зареєстровано: — 517 677 звернень суб'єктів господарювання; 346 984 виданих документів дозвільного характеру; 460 796 наданих консультацій; 5039 зареєстрованих декларацій. Це приблизно в 2 рази перевищує аналогічні показники протягом 2006 року.

З метою забезпечення ефективного функціонування діяльності дозвільних центрів, центральними органами виконавчої влади: МНС, Мінприроди, МВС (Департамент ДА1), Держгірпромнагляду, Держводгоспу, Держзмагенство, Держкомлісгоспу зобов'язано керівників своїх територіальних підрозділів вжити відповідних заходів для забезпечення участі їх представників у роботі дозвільних центрів. За результатами співпраці Держкомпідприємництва та Мінфіну при доопрацюванні проекту Закону України «Про Державний бюджет на 2008 рік» Мінфіном повністю враховано пропозиції Держкомпідприємництва України щодо передбачення у Державному бюджеті на 2008 рік видатків на матеріально-технічне забезпечення дозвільних центрів у сумі 10 019,6 тис. грн.: на матеріально-технічне забезпечення дозвільних центрів, створених при районних державних адміністраціях було передбачено кошти у сумі 7281,6 тис. грн.; на матеріально-технічне забезпечення дозвільних центрів створених при виконавчих комітетах міських рад (міст обласного значення) — 2738,00 тис. грн.

Протягом 2007 року на виконання ст.9 Закону Держкомпідприємництвом, у т. ч. за підтримки міжнародних громадських організацій (Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, Проект Міжнародної фінансової корпорації «Розвиток підприємництва в Україні», Проект сприяння торгівлі та інвестиціям «USAID/TIBA») було «організовано та проведено семінари — тренінги для адміністраторів, а також представників місцевих дозвільних органів щодо впровадження норм Закону України „Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» у всіх регіонах.

Спільно з Державним підприємством «Інформаційно-ресурсний центр» проведено семінари-тренінги по навчанню адміністраторів щодо ведення та функціонування Реєстру документів дозвільного характеру у 10 регіонах (у АР Крим, Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Кіровоградській, Миколаївській, Полтавській, Сумській, Харківській, Херсонській областях), а Державним підприємством «Інформаційно-ресурсний центр» у всіх регіонах. Впродовж року Комітетом підготовлено, проведено та взято участь у низці нарад, круглих столів, конференцій, виїзних семінарів з питань реформування дозвільної системи за участю народних депутатів, представників Секретаріату Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, представників громадськості, підприємницьких кіл та міжнародних організацій, зокрема:

— Круглий стіл на тему: «Оптимізація взаємодії представників місцевих дозвільних органів, адміністраторів та суб'єктів господарювання при видачі документів дозвільного характеру за принципом організаційної єдності», у тому числі питання щодо доцільності створення дозвільних центрів на обласному рівні, за участю міських голів міст обласного значення, представників

органів місцевого самоврядування, адміністраторів (1 листопада 2007 року);

— Конференція на тему: «Бар'єри і можливості розвитку малого і середнього бізнесу в Україні», в рамках реалізації Національної програми розвитку підприємництва на 2007 рік (на якій презентовано законодавчі ініціативи Держкомпідприємництва щодо першочергових заходів, необхідних для ефективного провадження дозвільної реформи у сфері господарської діяльності (від 15 листопада 2007 року);

— Круглий стіл (конференція) спільно з ГО «Ділова рада України» (26 листопада 2007 р.) на тему: «Урегулювання функціональних конфліктів у діяльності органів виконавчої влади: поєднання контрольно-дозвільних та господарських функцій» (п.15 Плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року (затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.07 № 657-р), за результатами якої надані пропозиції Кабінету Міністрів України.

Окрім того, в рамках виконання робочого плану Проекту сприяння торгівлі та інвестиціям (USAID/TIBA) Підкомпоненту 4.2 Компоненту 4: «Реформа дозвільної системи у сфері будівництва, муніципальних послуг і гармонізація процедур землекористування та реєстрації прав на нерухоме майно» (виконання Порогової програми Корпорації «Виклики тисячоліття» щодо зниження рівня корупції у державному секторі) в Держкомпідприємстві України створено робочу групу за участю представників Мінрегіонбуду, Держземагнства, МОЗ, МНС. Проекту Міжнародної Фінансової Корпорації «Розвиток підприємництва в Україні»; Проекту сприяння торгівлі та інвестиціям (USAID/TIBA) з підготовки пропозицій щодо внесення змін та доповнень до законодавчих актів з метою приведення їх у відповідність до вимог Закону та стосовно спрощення дозвільних процедур щодо відведення земельної ділянки під нове будівництво для підприємницьких цілей, отримання дозвільних документів на початок роботи підприємств (у сферах пожежної безпеки, забезпечені санітарно-епідеміологічного благополуччя, в галузі охорони праці).

Відповідальність посадових осіб дозвільних органів та адміністраторів, впровадження системи перевірок їх діяльності щодо дотримання вимог законодавства при видачі документів дозвільного характеру. З метою реалізації положень Закону щодо адміністративної відповідальності посадових осіб дозвільних органів та адміністраторів розроблено та прийнято Закон України «Про внесення змін до статті 255 Кодексу України про адміністративні правопорушення» щодо уповноваження посадових осіб Держкомпідприємництва складати протоколи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена ст. 166–10 цього Кодексу, розроблений Держкомпідприємством України. На виконання вимог зазначеної вище норми КпАП Держкомпідприємством України розроблено Порядок оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення за порушення вимог ст. 166 Кодексу України про адміністративні правопорушення, затверджений наказом Держкомпідприємства України від 05.04.2007 № 44 та зареєстрований в Міністерстві юстиції України від 20.04.2007 за № 397/13664.

Держкомпідприємством впроваджена система перевірок дозвільних органів та адміністраторів щодо дотримання вимог законодавства при видачі документів дозвільного характеру. Протягом 2007 року Держкомпідприємством як самостійно, так і разом із працівниками територіальних представництв проведено 16 планових перевірок дозвільних органів, адміністраторів та дозвільних центрів (у тому числі 5 центральних органів виконавчої влади, 8 адміністраторів і дозвільних центрів та 3 місцевих дозвільних органа). При перевірках центральних органів виконавчої влади (Державна служба кінематографії та Державний департамент ветеринарної медицини Міністерства аграрної політики України) порушень вимог законодавства про дозвільну систему не виявлено.

В той же час, результати перевірок місцевих дозвільних органів свідчать про такі порушення вимог законодавства: місцевим дозвільним органом видаються документи дозвільного характеру, необхідність отримання яких не встановлена законом (частина перша статті 4 Закону); при прийомі від заявників заяв та документів, що додаються до неї, на отримання документу дозвільного характеру адміністратором не складається опис прийнятих документів, копія якого повинна видаватись заявникові з відміткою про дату та номер їх реєстрації (частина третя статті 7 Закону); адміністратором не інформується посадова особа, якій він підпорядковується, та відповідне представництво Держкомпідприємства про порушення вимог законодавства з питань видачі документів дозвільного характеру місцевими дозвільними органами (частина 4 статті 5 Закону); не виділяються приміщення для забезпечення прийому представниками місцевих дозвільних органів та адміністратором заяв на отримання тих чи інших документів дозвільного характеру, отримання документів дозвільного характеру або рішень про відмову у їх видачі (стаття 4 Закону та Типове положення про адміністратора та порядок його взаємодії з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності, затверджене наказом Держкомпідприємства від 05.12.2005 № 116 (зареєстроване в Мін'юсті 10.01.2006 за № 1/11875).

За результатами перевірок місцевих дозвільних органів, адміністраторів та дозвільних центрів, проведених Держкомпідприємством, в актах перевірок були встановлені строки усунення виявлених під час перевірок порушень. Інформація про усунення порушень надходить до Держкомпідприємства та його територіальних представництв у строки, встановлені в актах перевірок.

Загальна чисельність перевірок місцевих дозвільних органів, адміністраторів та дозвільних центрів, які були проведені представництвами Держкомпідприємства протягом 11 місяців 2007 року, складало 474 перевірки, з яких: місцевих дозвільних органи — 140; адміністраторів — 188; дозвільних центрів — 146. За результатами перевірок, проведених представництвами Держкомпідприємства в Івано-Франківській, Миколаївській і Полтавській областях, за порушення строків прийняття рішень про видачу документів дозвільного характеру (частина перша статті 166¹⁰ КпАП) на посадових осіб місцевих дозвільних органів, якими були припущені

зазначені вище правопорушення, було складено 6 протоколів про адміністративні правопорушення.

При цьому, за результатами розгляду судовими органами двох справ про адміністративні правопорушення, були прийняті рішення щодо визнання посадових осіб, стосовно яких були складені протоколи, винними та притягнення їх до адміністративної відповідальності і застосування адміністративних стягнень у вигляді штрафів (340 гривень у кожному з випадків).

Здійснення цих заходів дозволило скоротити тимчасові і фінансові витрати підприємств на проходження дозвільних процедур. Вибіркові дослідження показали, що тривалість процедур здобуття дозвільних документів скоротилася в середньому в 2,4 разу, а витрати підприємств — в 2 рази [7]. Проте, як заявив голова Держкомпідприємництва К. Ващенко «В 2008 р. удалося завершити створення мережі дозвільних центрів, але реально з них працюють не більше 20 %. Ситуація, коли можна отримати дозвіл за 20 хвилин, а потім 2 місяці збирати довідки — це не «єдине вікно» [10]. Причини ситуації, що склалася, полягають не лише в небажанні керівників місцевої влади забезпечувати їх роботу, але і з великим фінансовим навантаженням для створення нових робочих місць, налагодження зв'язку і технічного супроводу. Якщо міські ради ще можуть виділити кошти для забезпечення матеріально-технічної бази дозвільних центрів, то районні державні адміністрації цього зробити не можуть, оскільки їх бюджети затверджуються зверху. Менше половини дозвільних центрів працює відповідно до визначених для них завдань (багато центрів забезпечують надання консультацій, не обтяжуючи себе видачею дозволів).

За офіційною інформацією місцевих органів влади, протягом 2007 року в дозвільні центри звернулися 573785 підприємств. За результатами цих звернень були надані 507653 консультації, видано 382862 дозволи. Потрібно відзначити, що ці показники удвічі більше в порівнянні з 2006 роком [4].

Згідно дослідженням, проведеним Проектом USAID/BIZPRO, ті центри, які діяли відповідно до поставлених завдань, дали можливість в середньому зменшити тривалість проходження процедури здобуття дозволу і кількість відвідин в три рази, а кількість документів, які потрібно подавати, і матеріальні витрати, — удвічі. Наприклад, в Закарпатській області зареєстрована найбільша кількість дозвільних центрів (18), і вони досить повно забезпечені оргтехнікою. «Але працюють вони лише теоретично, а насправді займаються лише держреєстрацією суб'єктів підприємницької діяльності», відзначила М. Мошак, уповноважена Держкомпідприємництва щодо питань захисту прав підприємств в Закарпатській області. І пояснила це, по-перше, браком кваліфікованих адміністраторів, по-друге, відмовою представників дозвільних органів, із засланням на неузгодженість відомчих документів і спеціальних законів з «дозвільним» Законом, брати участь в діяльності цих центрів. Те, що «отказники» такі є, визнає і О. Андреев, директор департаменту дозвільної системи Держкомпідприємництва. Хоча, що стосується нормативних актів, є і переміщення. Наприклад, згідно постанові Головної санітарної лікарки України №7 від 14.02.08 р., працівники СЕС зобов'язані брати участь в роботі дозвільних центрів. У регіонах же, про це доки не знають. «У різних районах існують свої проблеми з різними службами: все залежить

від позиції начальства», — відзначає М. Мошак. За даними підприємств з різних регіонів, найчастіше ухиляються від роботи представники територіальних органів містобудування і архітектури, земельних ресурсів, екології, ДАІ, СЕС і інші тамошні чиновники. По питаннях же земле-відведення, узгодження проектів і початку будівельних робіт дозвіл в «єдиному вікні» отримати доки неможливо в принципі. «До етапу здобуття дозволу на початок будівельних робіт головний архітектор 9 разів підписує документи поодиночі і тому ж об'єкту», — відзначив В. Дон, уповноважений Держкомпідприємництва в Дніпропетровській області. «Немає такого, щоб віддати в дозвільний центр документи — і тобі всі зроблять. Принаймні, в Чернігові і області — це дуже складне питання», — додає Борис Бойправ, уповноважений Держкомпідприємництва по питаннях захисту прав підприємств в Чернігівській області [11].

Неузгодженість законодавчих норм приводить і зовсім до неочікуваних «відкриттів», так би мовити, на місцевому рівні. Наприклад, Д. Віноградов, уповноважений Держкомпідприємництва по питаннях захисту прав підприємств в Черкаській області, відзначає, що власті обласного центру, посилаючись на Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» і в цілях «піднімання значущості видаваного дозволу», розглядають можливість введення плати за користування послугами адміністратора, а також планують ввести «гербовий збір», що «дозвільним» Законом заборонено. «Вони вже порахували, що за рахунок введення плати зможуть поповнити міський бюджет на 15 млн грн.», повідомляє Д. Віноградов [11].

Як заявив засобом масової інформації керівник проекту «Ділове середовище і розвиток підприємництва в Україні» Міжнародної фінансової корпорації (ІFC) Флорентін Бланк, в Україні за останні декілька років не відбувалося якихось серйозних позитивних змін в частині створення сприятливих умов для роботи малого і середнього бізнесу. При цьому, сказав він, якщо зростання бізнесу і спостерігався, то зовсім не унаслідок підтримки з боку держави. По словах Ф. Бланка, за підсумками 2006 р. 54 % всіх українських підприємств було вимушено отримувати які-небудь дозволи (у Білорусії — 45 %, Узбекистані — 33 %, Грузії — 6 %). Крім того, за словами Ф. Бланка, в 2006 р. збільшилася кількість дозволів, отриманих підприємствами. Так, якщо раніше підприємство зверталося за здобуттям 3–4 дозволів, то за підсумками 2006 року вже за 4–5 дозволами. У 2006 р. українські підприємства витратили близько 67 млн. грн. на оплату робочого часу, витраченого їх співробітниками на виконання процедур для здобуття дозволів [12].

Процедура оформлення документації для ведення підприємницької діяльності в Україні з року в рік складніша. За оцінкою Держкомпідприємництва, до двох третин дозволів, що існують сьогодні, мають бути скасовані за непотрібністю, а кількість зайвих документів у сфері підприємництва «дорівнює сотні» [13]. Радник з юридичних питань проекту ІFC «Розвиток підприємництва в Україні» Санжар Ібрагімов в одному з інтерв'ю відзначив: «Починаючи бізнес в Україні, підприємець часто не може навіть передбачити, скільки і яких конкретно дозволів йому доведеться отримувати. До ухвалення Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» в 2005 році таких дозволів налічувалося близько 1200. В даний час —



Рис. 1. Кількість дозволів, виданих суб'єктам господарювання в 2007 р., од. [11].

ледве менше 400. Це лише ті дозволи, які згадуються в українських законах, а не в підзаконних актах, постановах, наказах або інструкціях» [6]. При адміністративних бар'єрах, що існують сьогодні, спільна тривалість всієї процедури здобуття дозволів для будівництва міні-готелю (від здобуття землевідведення до узгодження з головним архітектором міста) складає біля 3-х років (дані опитування підприємців, по матеріалах журналу «Кореспондент» № 16, 2007 р.) [8]. Як відзначив в одному з інтерв'ю керівник проекту «Ділове середовище і розвиток підприємництва в Україні» МФК Ф. Бланк, система дозволів, сертифікації і стандартизації, що існує в Україні гальмує використання підприємствами інноваційних технологій і нових підходів у виробництві, знижує їх конкурентоспроможність і підвищує собівартість продукції. Крім того, система здобуття дозволів, що діє в Україні, сертифікації не відповідає умовам Всесвітньої торгівельної організації, і якщо Україна все-таки стане членом СОТ, то яка-небудь країна — член організації зможе пред'явити претензії щодо неврегульованості даного питання [12].

Для успішної реалізації Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» необхідно на основі встановлених ним принципів і норм реформувати законодавчу базу (близько 167 законів і підзаконних актів, які регулюють діяльність конкретних державних дозвільних структур). Тому складність реформування дозвільної системи зумовлюється тим, що основні повноваження дозвільних органів і контролюючих органів визначені саме в законах.

Фактично проігноровано впровадження декларативного принципу установи бізнесу. Не скасовані дозвільні документи, вживання яких є економічно необґрунтованим або які прямо не передбачені законами. Органи влади лише обмежуються припиненням їх видачі (переважно на розміщення об'єктів торгівлі).

Реформа системи надання адміністративних послуг, що таким чином проводиться в країні, до числа яких

входять дозволи і узгодження, поки що не привела до очікуваних результатів. Як показує досвід адміністративної реформи революційні зміни в системі державного управління не можуть бути досягнуті за допомогою тактики «бліцкригу» [14]. Система надання адміністративних послуг, що діє, має високий ступінь інертності.

В цілому результати проведеного дослідження свідчать, що за час впровадження дозвільної реформи певні зрушення відбулися, хоча і не на тому рівні, який очікувався. Тому існуючий стан реформування свідчить про необхідність кардинальних змін як у законодавстві, так і в усвідомленні посадовими особами дозвільних органів (центрального/місцевого органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівниками господарюючих суб'єктів, що є монополістами на ринку) необхідності змін у системі видачі дозволів, перегляду вимог до об'єктів, на які вони видаються, з точки зору диференціації таких об'єктів за ступенями ризику залежно від ступеня небезпечності для навколишнього середовища. Першочерговим кроком на шляху вдосконалення процедури має бути законодавче становлення єдиних підстав для відмови у видачі дозволів, їх переоформлення, призупинення, надання дубліката, анулювання. При цьому, враховуючи специфічність кожної сфери економіки, треба дати можливість встановлювати додаткові вимоги спеціальними законами. Також паралельно центрам (на рівні району та міста обласного значення) варто створити й регіональні, через які видавали б «обласні» дозвільні документи.

Стосовно доцільності запровадження ризик-менеджменту у сфері видачі дозвільних документів, то на підтримку необхідності такого кроку слід згадати запровадження його в контрольно-наглядній діяльності органів влади. З прийняттям Закону «Про засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» практично всі контролюючі органи розробили критерії, за якими визначалася періодичність проведення перевірок суб'єктів господарювання. Наслідком тако-

го розмежування стане суттєве зменшення витрат державних коштів на проведення перевірок, а у суб'єктів господарювання — на їхнє обслуговування (відволікання працівників від виконання своїх посадових обов'язків).

Що ж до дозвільної системи, то тут усе залежатиме від рівня небезпеки, яку спричиняє своєю діяльністю суб'єкт господарювання, здійснюючи її на конкретному об'єкті. Якщо він високий — дозвіл потрібен, але з чітким визначенням вимог до таких суб'єктів та об'єктів (з можливістю застосування принципу «мовчазної згоди» при отриманні дозвільних документів). У разі низького рівня небезпеки потрібно або взагалі відмовитись від зобов'язання суб'єктів господарювання отримувати дозвіл, або обмежитись вимогою щодо подання до відповідних дозвільних органів декларацій відповідності об'єктів (матеріально-технічної бази) вимогам законодавства з чітким визначенням вимог до них.

Таким чином, запровадження такого принципу дасть змогу, по-перше, структурувати законодавство, яке стане зрозумілим та доступним для широкого загалу, по-друге, суттєво знизити бюрократичне навантаження на бізнес-середовище, по-третє, налагодити повноцінний діалог між владою та бізнесом, що, в свою чергу, призведе до оптимізації діяльності органів влади в частині державного управління у відповідних сферах економіки, по-четверте, мінімізувати підґрунтя для корупційних діянь і насамкінець поверне довіру громадськості до органів влади як структур, основним завданням яких є служіння народу.

Література

1. Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради (ВВР). — 2005. — № 48, — Ст.483.
2. Звіт про діяльність Держкомпідприємництва України у 2007 році. — К.: Держкомпідприємництва, 2008. — 162 с.
3. Третьяков С. Реформування дозвільної системи у сфері господарської діяльності — необхідна умова створення сприятливого бізнес-клімату в Україні // http://www.vlasnasprava.info/ua/dozvil/publications.html?_m=publications&_t=rec&id=1394
4. Андреев О. Реформування дозвільної системи: етапи і проблеми // Урядовий кур'єр. — 2008. — № 105, — 10 июня. — С. 4.
5. Алексеев А. Не ту страну назвали... // Зеркало гнели. — 2008. — № 34. — С. 1,8.
6. Як розвивається малий бізнес в Україні // <http://www.prostobiz.com.ua>
7. Виступ заступника Голови Держкомпідприємництва Г. Білоуса «Політика розвитку підприємництва в Україні: кращий досвід для можливого використання країнами-членами ОЧЕС» (березень 2008 р.) // <http://www.dkpr.gov.ua>
8. Бізнес-середовище в Україні. Проект «Розвиток підприємництва в Україні» // www.ifc.org/SME_Ukraine
9. Діяльність малих підприємств. Статистичний збірник. — Київ: Державний комітет статистики України. — 2008. — 210 с.
10. Вступне слово Голові Держкомпідприємництва Костянтина Вашенка на прес-конференції 14 січня 2008 р. в інформагентстві УНІАН // [ttp://www.dkpr.gov.ua](http://www.dkpr.gov.ua)
11. Неспроста // Бізнес — 2008. — № 13. — С. 51—54.
12. Міжнародна фінансова корпорація (МФК) відзначає зайву зарегульованість діяльності бізнесу в Україні // <http://www.dkpr.gov.ua>
13. Кабмін намітив план дій із спрощення дозвільної системи // ЛігабізнесІнформ, 05.03.2008 // <http://news.liga.net/news/N0810911.html>
14. Єхануров Ю. І. Дозвільна система України потребує реформування // Пріоритети. — 2004. — №12. — С. 5.
15. Ведення бізнесу 2009: Україна не змогла покращити загальний рейтинг, тоді як інші країни СНД наполегливо рухаються вперед // www.doingbusiness.org