

УДК 351.82

В. В. Федорченко,  
викладач, Київський університет управління та підприємництва

## УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПІДТРИМКИ РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

V. Fedorchenko,  
Kyiv University of Management and Entrepreneurship

### IMPROVING THE MECHANISM OF THE FORMATION OF PUBLIC POLICIES THAT SUPPORT SMALL BUSINESS DEVELOPMENT

**Відмічено, що при здійсненні органами виконавчої влади їх функцій складно виявити цільовий характер цих заходів саме щодо розвитку малого бізнесу. Доведено, що реалізація заходів єдиної державної регуляторної політики не може розглядатися як екстраординарна подія, тому у разі недостатності засобів для цієї мети може бути здійснене збільшення сум бюджетних коштів, призначених на зміст органів виконавчої влади. Запропоновано механізмом впровадження проектів секторального дерегулювання вважати нормативне закріплення процедури їх реалізації. Зокрема повинен бути нормативно визначений порядок розробки пропозицій щодо внесення змін і доповнень до законодавства, і винесення їх на розгляд компетентним органам державної влади. Затвердження такого нормативно-правового акту підвищить рівень впровадження і надасть необхідну легітимність пропозиціям.**

**Стверджено, що до інструментів, якими володіють центральні органи виконавчої влади та які ефективно можуть бути застосовані в заходах щодо реалізації Національної Програми слід віднести: створення окремих загальнодержавних установ, які належать до інфраструктури розвитку малого бізнесу; створення загальнодержавних інформаційних мереж; проведення моніторингу розвитку інфраструктури підтримки малого бізнесу; проведення методичних і організаційних заходів по забезпеченню регіональної та місцевої влади методичними матеріалами щодо розвитку інфраструктури малого бізнесу.**

**It is noted that when the executive authorities of their functions is difficult to identify those measures targeted specifically at small business development. We prove that the implementation of the single measures of regulatory policy can not be considered as an extraordinary event, so in case of lack of funds for this purpose can be achieved increasing amounts of budget funds earmarked for the content of the executive branch. A mechanism for the implementation of projects of sector deregulation considered the statutory procedures for their implementation. In particular, there must be a certain normative order of proposals for amendments and additions to the law, and make them to the competent authorities. Adoption of such a legal act will increase the level of implementation and will provide the necessary legitimacy offers.**

**Approved that the instruments held by central authorities and which can be applied effectively in measures to implement the national program include: the establishment of separate national institutions that belong to the infrastructure for small businesses, the creation of national information networks, monitoring the development of infrastructure to support small business, conducting methodological and organizational measures to ensure regional and local authorities teaching materials on the development of infrastructure of small businesses.**

*Ключові слова: механізм формування державної політики, підтримка розвитку малого підприємництва, інфраструктура малого бізнесу.*

*Key words: the mechanism of the formation of public policy, support of small business infrastructure small business.*

#### ВСТУП

Державна підтримка малого підприємництва у всіх економічно розвинених державах — це створення державою організаційно-правових і фінансово-економічних умов для розвитку підприємницьких структур. Державні програми

фінансової допомоги малому бізнесу повинні враховувати стан бюджетної, кредитно-фінансової системи, соціально-політичний рівень населення для ефективного і своєчасного прямого і непрямого впливу на розвиток підприємництва.

В останні роки в Україні спостерігається тенденція до уповільнення темпів зростання кількості малих підприємств і чисельності зайнятих на них, зберігаються диспропорції у їх територіальній структурі, зменшується частка малого підприємництва у загальнодержавних обсягах виробництва, погіршуються інші якісні параметри його розвитку. Все це свідчить про недостатню дієвість заходів державної підтримки малого підприємництва і необхідність її реформування як на державному, так і на регіональному рівнях, де і реалізується така підтримка. Зазначені обставини обумовлюють особливу актуальність для української економічної науки дослідження регулятивних проблем формування ефективної державної політики підтримки розвитку малого підприємництва.

На сьогоднішній день багатоаспектні проблеми державної підтримки розвитку малого підприємництва досліджують у своїх працях таких українських науковців, як: Я. Берсуцький, З. Варналій, Л. Воротіна, В. Геєць, А. Дегтяр, М. Долішній, В. Колот, І. Комарницький, Т. Кондратюк, М. Корецький, В. Кредісов, О. Кужель, О. Кузьмін, О. Лебединська, О. Мордвінов, А. Пасхавер, С. Покропівний та ін. Серед зарубіжних учених необхідно відзначити роботи Дж. Кейнса, Д. Рікардо, Ж. Сея, А. Сміта, Й. Шумпетера та ін.

Проте, незважаючи на цінність проведених досліджень, окремі проблеми державної підтримки розвитку малого підприємництва залишилися не вирішеними. Так, потребують подальшого дослідження аспекти реалізації підприємницької функції в умовах розвинутої ринкової економіки, не визначено вплив існуючих регуляторних бар'єрів на розвиток малого підприємництва. Недостатньо розробленими залишаються й питання формування цілісної системи державної підтримки розвитку малого підприємництва, методологічних засад і методичних аспектів створення децентралізованої системи управління малим підприємством.

### РЕЗУЛЬТАТИ

На різних етапах розвитку нашої держави по-різному будувалася державна політика розвитку малого бізнесу. Результати дослідження дозволяють обґрунтувати механізм підтримки розвитку малого підприємництва з визначенням основних елементів державної політики.

Першим елементом є удосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності. Першим критерієм визначення нормативно-правових актів як пріоритетних для розробки і впровадження є критерій відповідності нормативно-правових актів іншим основним напрямом Національної Програми.

Другим критерієм визначення нормативно-правових актів, як пріоритетних для розробки і впровадження є кореляція з іншими реформами, які здійснюються в державі (адміністративна реформа, податкова реформа, бюджетна реформа, реформа місцевого самоврядування тощо).

Об'єднання двох вищезазначених критеріїв може забезпечити високий рівень виконання відповідних заходів, а саме, ухвалення найбільш актуальних і ефективних для малого бізнесу нормативно-правових актів.

Таким чином, доцільно не просто поліпшення ситуації, а здійснити якісний революційний прорив в цьому напрямі. Зусилля всіх гілок влади щодо розвитку підприємництва в Україні слід підсилити багато разів. Верховна Рада винна, врешті-решт, кардинально виправити ситуацію щодо законодавчого регулювання цієї сфери. До теперішнього часу відсутня більшість необхідних малому і середньому бізнесу законів. Виконавчій владі слід припинити стрімку бюрократично-нормативну діяльність, часткове втручання в справи підприємців. Об'єднанням підприємців доцільно передати частину державних регуляторних функцій. Було б не зайвим також забезпечити їх обов'язкову участь у попередній

експертизі правових і нормативних актів, які стосуються питань регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності.

Другим елементом є формування єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності. Під єдиною державною регуляторною політикою у сфері підприємницької діяльності розуміється діяльність, направлена на досягнення оптимального регулювання державою підприємницької діяльності, усунення правових, економічних і адміністративних перешкод в реалізації права на підприємницьку діяльність [1].

Проте аналіз попередніх програм розвитку малого бізнесу свідчить про те, що в них все ж таки були заплановані окремі заходи щодо реалізації державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності, головним чином як заходи щодо удосконалення нормативно-правової бази у сфері підприємницької діяльності. При аналізі здійснення органами виконавчої влади їх функцій складно виявити цільовий характер певних заходів саме щодо розвитку малого бізнесу, тобто, підтвердити або визначити їх спрямованість на забезпечення має рацію і законних інтересів саме суб'єктів малого бізнесу. Здійснення функцій органів виконавчої влади забезпечується за рахунок фінансування з державного бюджету. Реалізація заходів єдиної державної регуляторної політики не може розглядатися як екстраординарна подія, тому у разі недостатності засобів для цієї мети може бути здійснене збільшення сум бюджетних коштів, призначених на зміст органів виконавчої влади, або, що прийнятніше, оптимізація використання вже певного розміру бюджетного змісту, а ніяк не "вписування" цих функцій в ту або іншу Програму, яка за своєю логікою і ідеологією повинна виконуватися за рахунок того ж самого державного бюджету.

Вважаємо, що механізмом впровадження проектів секторального дерегулювання є нормативне закріплення процедури їх реалізації. Зокрема повинен бути нормативно визначений порядок розробки пропозицій щодо внесення змін і доповнень до законодавства, і винесення їх на розгляд компетентним органам державної влади. Затвердження такого нормативно-правового акту підвищить рівень впровадження і надасть необхідну легітимність пропозиціям.

Наступним елементом має бути активізація фінансово-кредитної і інвестиційної підтримки малого бізнесу. Побудова ефективної фінансово-кредитної системи, яка б дозволила суб'єктам малого бізнесу мати доступ до фінансових ресурсів, визначалася як один з головних напрямів всіх попередніх Програм [2]. Слід зазначити, що впродовж десятиліття підхід до ідеології фінансово-кредитної підтримки малого бізнесу в країні мінявся.

Тенденція до використання бюджетних коштів і засобів інноваційного фонду безпосередньо для пільгового кредитування підприємницьких структур породжувала непрозору систему, по якій обмежені засоби розподілялися серед обмеженої кількості суб'єктів. Особливо ідеологічно небезпечним це було через те, що таке неефективне використання бюджетних коштів, тобто суспільних ресурсів, відбувалося в той час, коли кількість суб'єктів підприємницької діяльності ще зростала за інерцією зародження приватного підприємництва і економічної лібералізації, а такий підхід піднімав конкуренцію і не тільки не задовольняв зростаючих потреб у фінансових ресурсах, але і приводив до публічних скандалів і корупції.

Певні зміни в підходах відбулися вже в наступній Концепції, в якій акцент було перенесений на створення умов для розвитку перспективних фінансових інструментів, розвиток таких установ як суспільства взаємного кредитування і пошук інших форм кредитування, ніж банківське.

Наступні зміни в ідеології фінансово-кредитної підтримки малого бізнесу можна прослідкувати в Програмі 1997. У Програмі 1997 ще не було заходів, які б реально і дієво могли вплинути на створення нової системи кредитно-фінансової підтримки малого бізнесу. Проте можна відзначити, що в Програмі 1997 був визначений один з пріоритетів кредитно-фінансової підтримки, який є актуальним і зараз, — гарантування кредитів.

Розвиток розгалуженої і сучасної системи кредитно-фінансової підтримки повинен проходити поетапно. По експертних оцінках, істотними проблемами в кредитно-фінансовій сфері для суб'єктів малого бізнесу в Україні є: відсутність майна, яке може бути прийняте як ліквідна застава для забезпечення гарантій повернення кредиту; складна процедура отримання банківського кредиту, великі терміни ухвалення рішень про надання кредитів (відповідно нормативним вимогам НБУ); регулярна потреба в малих кредитах для поповнення оборотних коштів; потреба у фінансових ресурсах для початку власної справи.

Саме на подолання всіх цих проблем повинні бути направлені заходи Національної Програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні.

Аналіз реального стану справ в даній сфері свідчить про те, що існуючі форми державної підтримки малого бізнесу або практично не використовуються або пов'язані з масовими порушеннями. Мізерні засоби, передбачені на виконання Національної програми сприяння розвитку малого підприємництва в державному бюджеті, так і не використовувалися за призначенням (детальніше це питання буде розглянуто далі). Діяльність Українського фонду підтримки підприємництва можна визнати неефективною. Цікаво, чи знають підприємці, як використовувалися його засоби в попередні роки? Це питання не риторичне. Мова йде про десятках мільйонів гривень, дарованих невеликій групі підприємців. Саме дарованих, оскільки тут працювала своєрідна схема. На початку видавався кредит, що з часом перетворюється на безпроцентну, а врешті-решт на безповоротну фінансову допомогу. Логічне питання: чи не переплутав хтось державну казну з власною кишенею, коли так вільно їй розпоряджався? Фонду слід все-таки оповістити результати своєї попередньої діяльності і прозоро працювати далі.

Не краще положення справ і в спеціалізованій кредитно-гарантійній установі по підтримці малого і середнього підприємництва. Вже протягом трьох років ні уряд, ні відповідні міністерства і відомства не можуть запустити цей ефективний в інших країнах механізм підтримки малого бізнесу.

Парадоксально, але українські кредитні установи зацікавлені в кредитуванні малого бізнесу значно менше, ніж іноземні. В Україні ефективно і практично без проблем щодо повернення позик у сфері мікрокредитування працює цілий ряд німецьких і американських приватних фондів і банків. Українські банки і небанківські інститути за рідкісним виключенням не поспішають переймати цей досвід. Слід негайно розробити спеціальну програму кредитної підтримки малого бізнесу з боку Національного банку України.

Тому слід розуміти, що заходи, направлені на розвиток мережі фондів підтримки підприємництва, не є заходами безпосередньо кредитно-фінансової підтримки підприємництва, а стосуються більше поліпшення системи фінансування всіх заходів Національної Програми і Регіональних Програм розвитку малого підприємництва.

Наступний елемент — сприяння створенню інфраструктури розвитку малого бізнесу. Створенню і зростанню інфраструктури розвитку малого бізнесу відво-

дилася увага на всіх етапах реалізації державної політики сприяння розвитку малого підприємництва [3]. Але на різних етапах ставилися різні поточні завдання і визначалися різні пріоритети щодо тих елементів інфраструктури, розвиток яких вимагав найбільшого сприяння.

Можна констатувати, що сприяння подальшому створенню і розвитку інфраструктури підтримки малого бізнесу і сьогодні залишається важливим пріоритетом Національної Програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні.

Сьогодні до основних елементів інфраструктури можна віднести:

- бізнес-центри — консультаційно-інформаційні установи, які надають широкий перелік послуг таких, як тренінг-курси з дисциплін, що найбільш необхідних для ведення бізнесу, індивідуальні консультації, допомога в бізнес-плануванні, надання доступу до правових баз даних, пошук партнерів тощо;

- бізнес-інкубатори — установи, створені з метою надання новоутвореним малим підприємствам та початкуючим підприємцям приміщень на пільгових умовах, надання послуг з ведення обліку, використання загальною оргтехнікою;
- консалтингові та юридичні фірми.

Як наголошується в рекомендаціях Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР), сприяння створенню інфраструктури в першу чергу є завданням місцевої влади. У місцевої влади в наявності є досить широкий діапазон інструментів, які можуть сприяти розвитку інфраструктури, зокрема:

- створення і пряме фінансування певних установ інфраструктури;
- участь у створенні установ інфраструктури;
- соціальне замовлення;
- ваучерні програми (субсидування певного круга суб'єктів малого бізнесу, не здатних сплатити повну ринкову ціну тренінгових або освітніх курсів);
- пільги щодо оренди комунального майна.

Вважаємо, що основними інструментами сприяння створенню інфраструктури повинні бути інструменти, які не створюють конкуренцію на цьому ринку. Наприклад, таким інструментом може бути субсидування певних груп суб'єктів малого бізнесу для отримання послуг від інфраструктури. Але для того, щоб система працювала, треба вирішити немало організаційних питань і розробити методологію.

Усі інструменти сприяння створенню інфраструктури можуть бути реалізовані і реалізуються в межах регіональних і місцевих програм підтримки малого бізнесу.

Виникає питання щодо інструментів, якими володіють центральні органи виконавчої влади і які ефективно можуть бути застосовані в заходах щодо реалізації Національної Програми. Зокрема, до таких інструментів відносять:

- 1) створення окремих загальнодержавних установ, які належать до інфраструктури розвитку малого бізнесу;
- 2) створення загальнодержавних інформаційних мереж;
- 3) проведення моніторингу розвитку інфраструктури підтримки малого бізнесу;
- 4) проведення методичних і організаційних заходів по забезпеченню регіональної і місцевої влади методичними матеріалами щодо розвитку інфраструктури малого бізнесу.

Отже, при підготовці заходів щодо реалізації Національної Програми на подальші періоди доцільно базуватися на другому, третьому і четвертому вищезазначених підходах. Перший інструмент є вельми дорогим і малоефективним в умовах нашої держави, яка велика по території і має значні

регіональні відмінності в рівнях розвитку інфраструктури малого бізнесу.

Окремо слід наголосити на впровадженні регіональної політики підтримки розвитку малого підприємництва. Місцева влада та підприємці виступають взаємно зацікавленими партнерами. Тому розвиток підприємництва саме на місцевому рівні є ключовим напрямом державної політики сприяння розвитку малого бізнесу. Реалізація цієї діяльності також здійснюється через регіональні і місцеві програми підтримки малого бізнесу. Слід чітко розрізняти, які саме заходи можуть здійснюватися в рамках регіональних і місцевих програм підтримки розвитку малого бізнесу, а які можуть бути предметом Національної Програми.

До ефективних інструментів органів влади місцевого рівня щодо сприяння розвитку малого бізнесу відносять:

- усунення адміністративних бар'єрів шляхом:
- спрощення процедур надання приміщень в оренду;
- упорядкування процедур надання дозвільних документів необхідних для початку діяльності;
- встановлення прозорого і справедливого порядку отримання дозволу на розміщення малих архітектурних форм;
- встановлення пільг щодо оренди комунального майна;
- встановлення нижчих ставок місцевих податків і зборів;
- створення місцевих фондів гарантування кредитів;
- розповсюдження інформації про комунальне майно, яке може здаватися в оренду і тендери на виконання замовлень місцевій владі;
- гарантія залучення малих підприємств до участі в тендерах на виконання замовлень місцевої влади.

З погляду на зазначене, можливості місцевої влади для розвитку малого бізнесу вельми широкі.

Нами доведено, що механізмом державної підтримки малого підприємництва з боку органів влади центрального рівня можуть бути наступні:

- створення програми грантів, які б надавалися за рахунок засобів державного бюджету органам місцевого самоврядування на конкурсних основах на реалізацію певних проектів щодо розвитку малого бізнесу на місцевому рівні. До таких проектів можна віднести ряд істотних вимог для стимулювання активності по підтримці малого бізнесу по певних пріоритетних напрямках:
- забезпечення взаємної координації і інформаційного обміну між різними регіонами і містами України щодо досвіду в справі розвитку малого бізнесу, забезпечення міжнародних контактів місцевих властей України і інших держав;
- здійснення методологічних розробок і надання методологічної допомоги місцевим властям щодо інструментів сприяння розвитку малого бізнесу.

При дослідженні стану розвитку малого підприємництва в різних регіонах, на нашу думку, бажано формувати заходи щодо реалізації Національної Програми сприяння розвитку малого підприємництва в Україні по основному напрямку "Впровадження регіональної політики сприяння розвитку малого підприємництва" з урахуванням всіх визначених вище підходів.

Для забезпечення стабільного фінансування Заходів усе ще не створено достатніх умов, тому в цьому напрямі також треба направляти свою діяльність всім учасникам процесу підготовки, виконання і оцінки ефективності Заходів.

Державна політика підтримки розвитку малого підприємництва на мікрорівні (рівень підприємства) повинна здійснюватися впродовж всього періоду діяльності підприємства — від створення до його ліквідації.

У період відкриття і ліквідації підприємства важливо мати уявлення не тільки про перелік необхідних для цього документів, умови ліцензування видів діяльності, розрахунку з кредиторами, а і знати нормативний термін, впродовж якого аудиторська фірма, яка прямує податковою інспекцією для перевірки, здійснить цю перевірку і видасть необхідні для ліквідації документи.

У період функціонування підприємства доцільне організаційно-правове і фінансово-економічне регулювання його діяльності за допомогою антимонопольного законодавства, податкових, фінансових і кредитних заходів, цінової політики, вдосконалення місцевого законодавства щодо підтримки малого бізнесу.

### ВИСНОВКИ

У результаті аналізу державної політики підтримки розвитку малого підприємництва, можна виділити наступні чинники, які можуть швидко змінити ситуацію в даній сфері:

- лібералізація підприємницької діяльності в Україні;
- прозоре і стабільне юридичне середовище, щодо питань бізнесу. Для бізнесу не так страшно, що законодавство недосконало, — набагато гірше, що воно має подвійне трактування і при цьому постійно змінюється;
- термінова і принципова зміна ролі держави і державних установ в життєдіяльності суспільства, раніше всього бізнесу, тобто необхідна адміністративна реформа;
- податкова політика, яка повинна стимулювати розвиток малого бізнесу в Україні. Окрім введення єдиного податку, як позитивного кроку, всі інші дії можна оцінити негативно. Зміна бази оподаткування (наприклад, у випадку, зниження, податку на прибуток з 25% до 20%) кардинально не змінить ситуацію для малих підприємств, тому що, як і раніше, підприємець не зможе віднести свої витрати на собівартість;
- контроль за діяльністю влади і державних установ з боку суспільства.

### Література:

1. Гусев В. Передумови формування національної інноваційної системи прискорення розвитку економіки / В. Гусев // Актуальні проблеми економіки. — 2008. — № 7. — С. 30—37.
2. Гаман М.В. Державне управління інноваціями: Україна та зарубіжний досвід [монографія] / М.В. Гаман. — К.: Вікторія, 2007. — 312 с.
3. Дітер Б. Інфраструктура як інструмент політики національного та регіонального розвитку Європейського Союзу та України // Україна на шляху до Європи. За редакцією Л. Хоффмана, Ф. Мьюллерс. — К.: Видавництво "Фенікс". — 2001. — С. 106—131.

### References:

1. Gusev, V. (2008), "Prerequisites for the formation of national innovation systems accelerate economic development", *Aktual'ni problemy ekonomiky*, vol. 7, pp. 30—37.
2. Gaman, M. (2007), *Derzhavne upravlinnia innovatsiiami: Ukraina ta zarubizhnyy dosvid* [Public management innovation: Ukraine and international experience], Victoria, Kyiv, Ukraine.
3. Dieter, B. (2001), "Infrastructure as a policy tool for national and regional development of the European Union and Ukraine", *Ukraina na shliakhu do Yevropy*, Kyiv, Ukraine, pp. 106—131.

*Стаття надійшла до редакції 20.03.2014 р.*