

Олексій Літвінов,
голова Дніпропетровської обласної громадської
організації «Дніпропетровський координаційно-
експертний центр з питань регуляторної політики»
(www.dcecrp.ho.ua)

День підприємця зі сльозами на очах

З 1999 р. в Україні щорічно у вересні відзначають День підприємця. Зазвичай у цей день безліч чиновників виголошують свої привітання підприємцям, вітаючи останніх з їхніми досягненнями. Нагороджують найбільш успішних, з точки зору органів влади, а також видають грамоти державним службовцям і посадовим особам органів місцевого самоврядування, які своєю самовідданою працею сприяли розвитку підприємництва в області.

У цьому контексті особливий інтерес викликають результати незалежного громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування Дніпропетровської області щодо встановлення ставок єдиного податку та їх впливу на наповнення місцевих бюджетів і розвиток підприємництва, який було проведено Дніпропетровською обласною громадською організацією «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» за підтримки програми «Посилення впливу громадянського суспільства» Міжнародного фонду «Відродження». До речі, результати зазначеного моніторингу стали предметом громадського обговорення, яке відбулося 30 серпня 2011 р.

Які ж результати цього моніторингу і про що вони можуть сказати безпосереднім «винувникам торжества» – підприємцям? На нашу думку, результати дозволяють зробити висновок, що органи місцевого самоврядування своєю безвідповідальною діяльністю знищують малий бізнес, замість створення сприятливого бізнес-клімату і забезпечення розвитку підприємництва в Дніпропетровській області.

Як відомо, підписання Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів підприємницької діяльності» від 3 липня 1998 р. № 727/98 стало каталізатором розвитку підприємництва в Україні, лише за кілька перших років його дії кількість підприємців в Україні зросла у рази. І саме за кількістю підприємців на 10 тис. наявного населення Україна наблизилася до показників розвинутих європейських країн.

Розглянемо скільки підприємців-платників єдиного податку працює в Дніпропетровській області. Так, згідно з даними Державної податкової адміністрації Дніпропетровської області станом на 1 січня 2011 р. в нашій області працювало 11 тис. 102 юридичні особи (які мали 29 тис. 594 найманих працівників), а також 75 тис. 460 фізичних осіб – підприємців (які мали 47 тис. 907 найманих працівників). Протягом першого кварталу 2011 р. кількість підприємців в області значно скоротилася, зокрема, залишилися працювати 9 тис. 197 юридичних осіб (порівняно з 2010 р. скоротилася на 17,2%), а також 58 тис. 545 фізичних осіб – підприємців (порівняно з 2010 р. скоротилася на 22,4%).

Не менш вражаючими є цифри, які відображають зменшення кількості найманих працівників, зокрема, з 47 тис. 907 найманих працівників у фізичних осіб – підприємців залишилося лише 40 тис. 522 працівника (порівняно з 2010 р. скоротилася на 15,4%). При цьому кількість незайнятих громадян, які перебували на обліку в державній службі зайнятості у березні 2011 р. складала 37 тис. 43 особи. У цей же час потреба підприємств області у працівниках складала лише 9 тис. 470 осіб.

Цікавою є інформація розміщена на офіційній веб-сторінці Дніпропетровської облдержадміністрації (www.adm.dp.ua), згідно з якою «цього року в області створено вже майже 40 тисяч нових робочих місць. І більша половина з них (26 тис.) – за рахунок малого бізнесу». Де і коли утворилися ці робочі місця – невідомо, але Управління преси та інформації

облдержадміністрації приписало ці слова голові Дніпропетровської облдержадміністрації О. Вілкулу, який є державним службовцем.

Не менш вражаючим є «провал» органів місцевого самоврядування Дніпропетровської області під час проведення започаткованої Президентом України В.Ф. Януковичем реформи дерегулювання підприємницької діяльності, яка передбачала проведення органами місцевого самоврядування прискореного перегляду прийнятих регуляторних актів за принципом «регуляторної гільйотини». Згідно з даними, оприлюдненими Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва (<http://www.dkrp.gov.ua/>), Дніпропетровська область знаходиться в аутсайдерах з формування сприятливого клімату для підприємництва; спрощення регуляторної бази та виконання Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування». Головні винуватці такої ситуації – органи місцевого самоврядування, які не спромоглися навіть формально виконати вимоги Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування», зокрема, робочі комісії за участю підприємців були створені лише у 52,5% селищних рад (21 із 40) та 48% сільських рад (138 із 288). Таким чином, за рівнем виконання формальних вимог Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» Дніпропетровщина обіймає лише 22 місце із 27 (із показником 56,4%), поруч із Тернопільською та Закарпатською областями. За кількістю регуляторних актів органів місцевого самоврядування, що не відповідають принципам державної регуляторної політики та потребують скасування Дніпропетровська область займала лише 17 місце з 27 (станом на 30 травня 2011 р.). У нашій області було виявлено лише 664 регуляторних акти, що не відповідають принципам державної регуляторної політики. У той же час, у Полтавській області скасовано 3 тис. 392 регуляторних акти.

Однак, станом на 29 серпня 2011 р. в Дніпропетровській області було скасовано або внесено зміни до 1 тис. 211 регуляторних актів. Що це за акти та як їх скасування вплине на підприємництво – не відомо. Така ситуація є надзвичайною і свідчить про системні проблеми щодо виконання чинного законодавства у сфері здійснення державної регуляторної політики й розвитку підприємництва, що унеможливорює подальшу належну реалізацію регуляторної реформи в Україні та здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

На думку експертів Дніпропетровської обласної громадської організації «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» існує декілька причин зазначених вище проблем. Розглянемо їх більш уважно.

Посадові особи органів місцевого самоврядування в Україні переконані, що найголовнішим їх завданням є наповнення місцевого бюджету. При цьому, для досягнення цієї «головної» мети вони нехтують основними економічними законами, приймають регуляторні акти, які мають значний вплив на розвиток підприємництва без урахування багатьох факторів, що призводить до знищення підприємництва. Так, найпоширенішим рішенням органів місцевого самоврядування, спрямованим на збільшення надходжень до місцевого бюджету, є встановлення для більшості або для усіх видів господарської діяльності ставок єдиного податку на максимально можливому рівні – 200 грн. на місяць. Під час прийняття такого рішення органи місцевого самоврядування не здійснюють оцінки впливу такого рішення на місцевий бізнес-клімат, умови ведення господарської діяльності, рівень конкуренції тощо. Як наслідок, рішення, спрямовані на досягнення короткострокової мети призводять до значного зменшення кількості суб'єктів підприємництва, звільнення найманих працівників, підвищення цін на товари і послуги, а також до зменшення надходжень до місцевого бюджету у середньо-та довгостроковій перспективі.

Відсутність систематизованої роботи з підготовки проектів регуляторних актів та здійснення державної регуляторної політики відповідно до вимог чинного законодавства призводить до прийняття економічно необґрунтованих або недоцільних регуляторних актів. Поширеним є прийняття органами місцевого самоврядування регуляторних актів без

проведення обов'язкових процедур: планування, підготовки аналізу регуляторного впливу, винесення проекту й аналізу регуляторного впливу на громадське обговорення, проведення заходів із відстеження результативності регуляторних актів. Іншою «технологією», що набула широкого розповсюдження в органах місцевого самоврядування стала «імітація» виконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Так, деякі органи місцевого самоврядування виконують підготовку аналізу регуляторного впливу суто формально, без наведення обов'язкових елементів, зокрема: не визначається проблема і цілі державного регулювання; не розглядаються можливі альтернативні способи розв'язання проблеми; не описується механізм, за допомогою якого планується розв'язати проблему, відсутній аналіз вигід і витрат від запровадження регуляторного акта, не обґрунтовується строк прийняття регуляторного акта, не визначаються показники результативності регуляторного акта. У місцевих радах не створені профільні депутатські комісії, що відповідають за реалізацію державної регуляторної політики або такі комісії не виконують функції, що передбачені чинним законодавством, зокрема, у частині підготовки експертних висновків про регуляторний вплив та про відповідність регуляторного акта вимогам ст. 4 та ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Результати громадського моніторингу діяльності органів місцевого самоврядування свідчать, що Дніпропетровська область є «чорною дірою» на карті України не лише для іноземних інвесторів, а й для власних громадян і підприємців. Найбільш інформаційно відкритими є органи місцевого самоврядування Солонянського району. Разом з тим, у середньому по Дніпропетровській області рівень інформаційної відкритості сільських рад складає лише 12%, селищних – 28%; міських – 40%; районних – 55%, що свідчить про значну інформаційну закритість та непрозорість діяльності органів місцевого самоврядування. Результати моніторингу свідчать, що найбільша кількість порушень чинного законодавства відбувається саме на рівні органів місцевого самоврядування, які є найбільш наближеними до потреб і проблем громадян. У цьому контексті діяльність, а точніше бездіяльність, посадових осіб органів місцевого самоврядування завдає суттєвої шкоди бізнес-клімату та інвестиційному іміджу Дніпропетровської області. Зокрема, дії посадових осіб органів місцевого самоврядування йдуть у розріз із пріоритетними напрямками, визначеними Президентом України В.Ф. Януковичем у сфері доступу до публічної інформації. Так, 3 лютого 2011 р. Президентом України було підписано Закон України «Про доступ до публічної інформації», 5 травня 2011 р. укази Президента України «Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації» та «Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України». Однак, органи місцевого самоврядування Дніпропетровської області, як і раніше, приховують інформацію, офіційні документи, встановлюють необґрунтовані вимоги для отримання інформації, безпідставно відмовляють у наданні громадськості інформації на письмові запити або взагалі ігнорують такі запити.

Проведення адміністративної реформи в Україні призвело до ліквідації Державного комітету з питань регуляторної політики та підприємництва, територіальні представництва якого виконували функцію фільтра в регіонах. До зазначеного комітету на погодження передавалися лише проекти регуляторних актів місцевих органів виконавчої влади (обласних та районних державних адміністрацій). Однак територіальні представництва комітету могли надавати методичну допомогу органам місцевого самоврядування або ж консультації підприємцям і бізнес-асоціаціям з приводу прийняття регуляторних актів, що певним чином стимулювало органи місцевого самоврядування дотримуватися встановлених законодавством вимог. На даний час у Дніпропетровській області, на регіональному рівні, відсутня профільна інституція зі спеціальним статусом, яка здійснювала б контроль за реалізацією державної регуляторної політики в органах місцевого самоврядування. Утворений внаслідок адміністративної реформи «вакуум» призводить до повного ігнорування органами місцевого

самоврядування вимог чинного законодавства щодо реалізації державної регуляторної політики в Україні.

Але найголовнішою причиною, чому органи місцевого самоврядування знищують малий бізнес і підприємництво є їх незацікавленість у розвитку підприємництва. Так, частка надходжень до районних бюджетів від єдиного податку має значну диференціацію від 0,4 до 3,2% усіх надходжень до районного бюджету у 2010 р. та від 0,37 до 4,01% у I кварталі 2011 р. У той же час частка надходжень від єдиного податку до міських бюджетів 13 міст обласного значення складала від 1,2 до 5,0% у 2010 р. та від 1,05 до 4,04% у I кварталі 2011 р. При цьому абсолютним лідером за часткою надходжень до місцевого бюджету став Ленінський район м. Дніпропетровська із показником 6,4%. Такий показник певною мірою обумовлений невисоким рівнем ставок єдиного податку для суб'єктів господарювання. До факторів, що впливають на таку диференціацію можна віднести рівень соціально-економічного розвитку певної території, її наближеність до великих міст, наявність на території великих промислових або туристичних об'єктів, проходження великих залізничних та автомобільних магістралей, аграрна або промислова спрямованість, рівень середньої заробітної плати на території, кадровий та інтелектуальний потенціал, рівень конкуренції, наявність сприятливого бізнес-клімату, позитивного інвестиційного іміджу тощо. Разом з тим, значний вплив на надходження до місцевого бюджету саме від єдиного податку справляє діяльність органів місцевого самоврядування. За результатами громадського моніторингу було зафіксовано, що застосування органами місцевого самоврядування максимальних ставок єдиного податку не лише негативно впливає на розвиток підприємництва, але й стає причиною надзвичайно низького рівня надходжень від цього податку до місцевого бюджету.

Таким чином, існуюча бюджетна система не стимулює органи місцевого самоврядування створювати сприятливі умови для підприємництва, а навпаки підштовхує їх до знищення підприємництва. Насамперед це відбувається тому, що за відсутності надходжень до місцевого бюджету від підприємців у вигляді податків, місцевий бюджет отримує відповідні субвенції та дотації вирівнювання з Державного бюджету. У цій ситуації більшість посадових осіб місцевого самоврядування йдуть по шляху з найменшими перешкодами: немає малого бізнесу – немає проблем, а кошти все одно дадуть з Державного бюджету. Ось така невесела реальність для підприємців.

Разом з тим, у сучасних умовах підприємці мають безліч можливостей впливати на органи місцевого самоврядування, зокрема, під час встановлення останніми ставок єдиного податку й інших місцевих податків і зборів. Для перемоги підприємцям потрібно лише одне – об'єднання, лише разом малий бізнес стане потужною силою і зможе захищати свої інтереси на рівні із великим бізнесом. Якщо малий бізнес не об'єднається він буде знищений. Прикладом успіху і наслідування має стати відстоювання спрощеної системи оподаткування наприкінці 2010 р., коли спільна біда об'єднала підприємців і дозволила захистити своє конституційне право.