

Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес

Жовтень 2009 року

Консультативна програма з інвестиційного клімату, регіон Європа та Центральна Азія





Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес

Консультативна програма з інвестиційного клімату,
регіон Європа та Центральна Азія



У партнерстві з



Зміст цього звіту захищено авторським правом.

Жодна частина цього звіту не може бути відтворена, розмножена чи поширена в будь-якому вигляді без посилання на звіт IFC «Інвестиційний клімат в Україні: яким його бачить бізнес».

IFC заохочує поширення цієї публікації, й тому дозволяє використовувати цей документ, копіювати його частини для особистого некомерційного користування, без права на перепродаж, подальше поширення або підготовку робіт на основі змісту чи інформації, що міститься в ньому. Для будь-якого іншого поширення або використання цієї роботи необхідно отримати письмову згоду IFC.

Матеріали, включені до цього звіту, подані як огляд результатів дослідження, проведеного в грудні 2008 – березні 2009 року серед керівників та власників приблизно двох тисяч підприємств та приватних підприємців України. Інформація у цьому звіті представлена з найкращими намірами для загальноінформаційних цілей. IFC, Група Світового банку, Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA), Агентство з міжнародного розвитку та співробітництва Міністерства економіки Нідерландів (EVD) та Шведське агентство з міжнародної співпраці та розвитку (Sida) не несуть відповідальності за будь-які дані, наведені в цьому звіті.

Цей звіт не слід розглядати як вичерпний огляд питань, що в ньому обговорюються та не повинен використовуватися для прийняття комерційних рішень. Стосовно всіх юридичних питань необхідно звертатися до незалежних юристів.

Уся інформація та матеріали, використані для підготовки цього звіту, є власністю IFC та зберігаються нею.

© 2009 рік, Міжнародна фінансова корпорація

Цей звіт доступний в електронному форматі за адресою: <http://www.ifc.org/Ukraine/bee>.



Зміст

Передмова та подяка	4
Терміни та скорочення.....	8
Короткий огляд методології дослідження.....	14
Основні висновки та рекомендації.....	18
Основні результати.....	20
Стислий виклад основних проблем та рекомендації щодо їх усунення.....	33
Вступ.....	36
1. Дозвільна система.....	56
1.1. Огляд законодавчої бази дозвільної системи.....	58
1.2. Досягнення реформи дозвільної системи: скорочення термінів отримання дозволів.....	60
1.3. Невирішені питання реформи: дозволи залишаються перешкодою для підприємницької діяльності.....	64
1.4. Висновки та рекомендації.....	71
2. Система контролю.....	72
2.1. Огляд законодавчої бази системи державного контролю.....	74
2.2. Перші результати реформування системи державного контролю очевидні, але недостатні для того, щоб вважати реформу завершеною.....	75
2.3. Невирішені питання та проблеми реформи.....	83
2.4. Висновки та рекомендації.....	91
3. Технічне регулювання.....	94
3.1. Огляд системи технічного регулювання.....	96
3.2. Відсутність реформи системи технічного регулювання уповільнює розвиток бізнесу та перешкоджає його конкурентоспроможності.....	101
3.3. Висновки та рекомендації.....	113
4. Регулювання харчової промисловості.....	116
4.1. Загальний огляд галузі.....	118
4.2. Харчова промисловість потерпає від регуляторних перешкод більше, ніж у середньому підприємства України.....	119
4.3. Висновки та рекомендації.....	131
5. Гендерні аспекти підприємництва.....	134
5.1. Загальний огляд.....	136
5.2. Гендерний аналіз основних регуляторних проблем підприємництва.....	140
5.3. Висновки та рекомендації.....	147
Додатки.....	148



Передмова та подяка

Міжнародна фінансова корпорація (IFC) за підтримки Канадського агентства з міжнародного розвитку, Агентства з міжнародного розвитку та співробітництва Міністерства економіки Нідерландів та Шведського агентства з міжнародної співпраці та розвитку, пропонує вашій увазі одинадцять досліджень бізнес-середовища та інвестиційного клімату в Україні. Це дослідження здійснено проектом IFC «Інвестиційний клімат в Україні». Метою дослідження була оцінка існуючих умов ведення бізнесу в Україні та розробка рекомендацій щодо їх поліпшення.

Дослідження підготовлене за результатами опитування 360 приватних підприємців – фізичних осіб та керівників 1 673 підприємств – юридичних осіб, яке проводилося в грудні 2008 – березні 2009 року в 25 регіонах та семи основних галузях економіки України. У звіті наводиться детальна інформація про реалії бізнес-середовища, з якими стикаються підприємства та приватні підприємці. Представники державної влади, які визначають стратегію реформ та забезпечують їхню реалізацію, можуть скористатися емпіричними даними дослідження для розробки інструментів стимулювання розвитку підприємництва, підвищення ефективності та прозорості відповідних процедур та покращення інвестиційного клімату в країні.

Протягом тринадцяти років IFC працює в Україні над покращенням бізнес-середовища та інвестиційного клімату, плідно співпрацюючи з багатьма державними та приватними установами в Україні, а також із численними міжнародними організаціями. Проект IFC «Інвестиційний клімат в Україні» висловлює свою щирю подяку Комітету Верховної Ради України з питань промислової політики та підприємництва, Секретаріату Президента України, Міністерству економіки України, Державному комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва, Державному департаменту пожежної безпеки МНС України та Державному комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду, які були ключовими партнерами в роботі проекту протягом останніх місяців.

У підготовці цього звіту активну участь брали також працівники IFC у регіоні Центральної та Східної Європи: Борис Дів'як (проект IFC «Інвестиційний клімат в Азербайджані»), Всеволод Пасєвський та Олексій Новіков (проект IFC «Інвестиційний клімат в Узбекистані»), Венді Вернер (проект IFC «Інвестиційний клімат в Таджикистані»), Санда Лієпіна, Крістофер Міллер, Санджукта Мукхерджи та Флорентин Бланк (офіс IFC в Москві).

Київ, 2009 рік

ПРО IFC

IFC, член Групи Світового банку, створює можливості для подолання бідності та поліпшення життя людей. Ми сприяємо сталому економічному зростанню країн, що розвиваються, підтримуючи розвиток приватного сектору, мобілізуючи приватний капітал, а також надаючи компаніям та урядам консультаційні послуги та послуги з управління ризиками. Сума нових інвестиційних проектів IFC у 2009 фінансовому році сягнула 14,5 мільярда доларів США, що під час фінансової кризи сприяло надходженню капіталу до країн, що розвиваються. Більш детальна інформація на веб-сайті ifc.org.

Україна стала акціонером і членом IFC у 1993 році. Станом на 1 жовтня 2009 року, IFC інвестувала близько 1,2 млрд доларів США у 48 проектів в Україні, які працюють у фінансовому та аграрному секторах, будівельній індустрії, роздрібній торгівлі та сфері обслуговування, а також у енергетичній галузі та інфраструктурі. IFC також реалізує в Україні масштабну консультативну програму, сфокусовану на пріоритетних секторах економіки та спрямовану на удосконалення умов для ведення бізнесу в Україні, зміцнення фінансових інституцій та запровадження нових фінансових продуктів, а також на посилення конкурентоздатності провідних виробників у ключових галузях економіки. Більш детальна інформація на веб-сайті ifc.org/ukraine.

ПРО КОНСУЛЬТАТИВНУ ПРОГРАМУ З ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ ГРУПИ СВІТОВОГО БАНКУ

Консультативна програма Групи Світового банку з інвестиційного клімату допомагає урядам країн із перехідними економіками та країн, що розвиваються, вдосконалювати та спрощувати регулювання підприємницької діяльності, приваблювати та утримувати інвестиції, прискорювати економічне зростання та створювати робочі місця. Програма заснована трьома організаціями-членами Групи Світового банку: Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC), Агентством багатостороннього гарантування інвестицій (MIGA), Світовим банком, а також декількома партнерськими донорськими організаціями, які співпрацюють із нами через багатосторонню платформу FIAS.

Результати, пояснення та висновки, викладені у цьому звіті, належать авторам та необов'язково відображають позицію виконавчих директорів Групи Світового банку або урядів, які вони представляють.

ПРО ПРОЕКТ IFC «ІНВЕСТИЦІЙНИЙ КЛІМАТ В УКРАЇНІ»

Проект сприяє створенню сприятливих умов для розвитку малого та середнього бізнесу та покращенню інвестиційного клімату в Україні. Цілями проекту є (1) вдосконалення законодавства у сферах державного контролю, видачі дозволів, технічного регулювання, банкрутства, безпеки харчової продукції та приведення його у відповідність до кращої світової практики; (2) моніторинг змін ділового середовища шляхом проведення репрезентативних опитувань; (3) підтримка впровадження реформ шляхом проведення інформаційних кампаній.

ПРО ДОНОРІВ

Канадське агентство з міжнародного розвитку (CIDA)

Канадське агентство з міжнародного розвитку – канадське урядове агентство, завданням якого є підтримка сталого прогресу у країнах, що розвиваються, з метою скорочення бідності та сприяння зміцненню безпеки, справедливості та процвітання у всьому світі. Одним із завдань агентства є робота у країнах з перехідною економікою для стимулювання росту через досягнення сталого добробуту населення та мобілізацію доступних ресурсів. CIDA підтримує проекти зарубіжної допомоги у багатьох країнах світу. Більш детальна інформація на веб-сайті www.acdi-cida.gc.ca/index.htm.

Агентство з міжнародного розвитку та співробітництва Нідерландів (EVD)

Агентство міжнародного бізнесу та співробітництва є підрозділом Міністерства економіки Королівства Нідерландів. Його місія полягає у просуванні та заохоченні міжнародного бізнесу та міжнародного співробітництва. З одного боку як державна організація, а з іншого – як партнер бізнесу та громадських організацій, EVD допомагає їм досягти успіху в міжнародній діяльності. Дізнатися більше можна за адресою www.evd.nl.

Шведське агентство з міжнародної співпраці та розвитку (Sida)

Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку – урядова організація, яка підпорядкована Міністерству закордонних справ Швеції. Sida відповідає за найбільші внески Швеції у міжнародний розвиток з метою поліпшення рівня життя бідних людей та викорінення бідності. Більш детальна інформація на веб-сайті www.sida.org.



Терміни та скорочення

ЗАГАЛЬНІ ТЕРМІНИ

Бізнес (підприємництво) – діяльність суб'єктів господарювання (підприємств та приватних підприємців) з метою отримання прибутку або іншої вигоди, здійснювана у спосіб, встановлений законодавством. У дослідженні термін стосується підприємств і приватних підприємців.

Господарська діяльність – діяльність суб'єктів господарювання у сфері суспільного виробництва, спрямована на виготовлення та реалізацію продукції, виконання робіт чи надання послуг вартісного характеру, що мають цінову визначеність.

Інвестиційний клімат – це набір політичних, економічних, соціальних та технологічних умов, які здебільшого поза впливом бізнесу, але можуть позитивно чи негативно позначитися на бізнесі та на його інвестиційній привабливості. В цьому дослідженні проаналізовано вплив трьох ключових регуляторних процедур на ведення бізнесу та загальний інвестиційний клімат України.

Підприємство – в цьому дослідженні – суб'єкт підприємницької діяльності – юридична особа. Цей термін не включає приватних підприємців – фізичних осіб.

Приватний підприємець – суб'єкт підприємницької діяльності – фізична особа.

Сільськогосподарська галузь – охоплює сільськогосподарських товаровиробників, підприємства, діяльність яких відповідає секціям «А» та «В» КВЕД¹.

Харчова галузь – включає підприємства, діяльність яких класифікується згідно з підсекцією «DA» КВЕД². Сюди також віднесено сільськогосподарські підприємства, які окрім виробництва сировини сільськогосподарської продукції, також займаються її переробкою.

¹ Державний класифікатор України ДК 009:2005 «Класифікація видів економічної діяльності».

² Те саме. Детальніше – у розділі «Короткий огляд методології дослідження».

ДОЗВОЛИ

Декларативний принцип – принцип, згідно з яким підприємець набуває права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності без отримання документа дозвільного характеру шляхом повідомлення адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність його матеріально-технічної бази вимогам законодавства. На сьогодні декларативний принцип впроваджено для отримання дозволів від органів пожежного нагляду.

Дозвільні органи – органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, а також підприємства, установи, організації, уповноважені відповідно до закону видавати документи дозвільного характеру.

Документ дозвільного характеру – дозвіл, висновок, погодження, свідоцтво тощо, який дає підприємцям право на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності.

Принцип «мовчазної згоди» – набуття суб'єктом господарювання права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності без одержання відповідного документа дозвільного характеру за умови, якщо підприємцем або уповноваженою ним особою було подано в установленому порядку заяву та документи в повному обсязі, проте у встановлений законом строк документ дозвільного характеру або рішення про відмову в його видачі видано або направлено не було.

ПЕРЕВІРКИ

Державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства підприємцями та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.

Заходи державного нагляду (контролю) – планові та позапланові заходи, які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій.

Органи державного нагляду (контролю) – включають центральні органи виконавчої влади, їх територіальні органи, органи місцевого самоврядування, інші органи, уповноважені відповідно до закону здійснювати державний нагляд (контроль). Державний контроль здійснюється для попередження порушень, які можуть загрожувати суспільству чи навколишньому середовищу.

Ризик-орієнтована система планування перевірок – система планування перевірок заснована на врахуванні ризиків, за якої контрольні заходи проводяться частіше та (або) в першу чергу по відношенню до представників бізнесу, яким притаманний більш високий ризик.

Система державного нагляду (контролю) – сукупність урегульованих законодавством відносин, що виникають між представниками бізнесу та органами державного нагляду (контролю) у зв'язку зі здійсненням останніми державного нагляду (контролю).

Чек-лист (уніфікована форма акту перевірки) – документ, яким передбачено перелік питань, що підлягає перевірці та ґрунтуються на вимогах законодавства у певній сфері господарської діяльності.

ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ (відповідно до українського законодавства)

Внутрішній контроль виробництва – процедури оцінки відповідності, за допомогою яких виробник гарантує і декларує, що певна продукція відповідає вимогам регламенту, які її стосуються. Виробник проставляє на кожному виробі національний знак відповідності та складає декларацію про відповідність.

Декларування відповідності – процедура, за допомогою якої виробник або уповноважена ним особа (далі виробник) під свою повну відповідальність документально засвідчує, що продукція відповідає встановленим законодавством вимогам.

Інноваційна діяльність – це комплекс наукових, технологічних, організаційних, фінансових та маркетингових заходів, які спрямовані на розробку та впровадження інновацій (проведення наукових досліджень і придбання їх результатів та нових технологій, виробниче проектування, інші види підготовки виробництва для випуску нових продуктів, впровадження нових методів їх виробництва, придбання машин, обладнання, устаткування, інших основних засобів та капітальні витрати, пов'язані з запровадженням інновацій, маркетингом, рекламою тощо)³.

Національний знак відповідності – єдиний знак, що застосовується для маркування продукції і свідчить про відповідність продукції вимогам регламентів. Це ознака того, що фізична чи юридична особа, яка здійснила маркування або відповідає за це, перевірила і засвідчує відповідність продукції вимогам усіх технічних регламентів, які її стосуються, і проходження процедур оцінки відповідності, що встановлені цими регламентами.

Оцінка відповідності – доведення, що встановлені вимоги до продукції, процесу, системи, особи або органу виконано шляхом випробування, здійснення контролю або сертифікації.

Ринковий нагляд – постійне спостереження за відповідністю продукції, впроваджуваної в обіг, технічним регламентам, правомірністю застосування на ній національного знака відповідності, повнотою і достовірністю інформації про таку продукцію.

Сертифікат відповідності – документ, який підтверджує, що продукція, системи якості, системи управління якістю, системи управління довкіллям, персонал відповідають встановленим вимогам конкретного стандарту чи іншого нормативного документа, визначеного законодавством.

Сертифікація – процедура, за допомогою якої визнаний в установленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу встановленим законодавством вимогам⁴.

Система УкрСЕПРО – українська державна система сертифікації продукції.

Стандарт – документ, розроблений на основі консенсусу і затверджений уповноваженим органом, що встановлює призначені для загального і багаторазового використання правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги, дотримання яких не є обов'язковим⁵.

Стандартизація – діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усуненню бар'єрів у торгівлі і сприянню науково-технічному співробітництву.

³ За визначенням Державного комітету статистики України.

⁴ Відповідно до Закону України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 року № 2406-III.

⁵ Відповідно до Закону України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 року № 2408-III.

Технічний регламент – законодавчий або нормативно-правовий акт, прийнятий Кабінетом Міністрів України, в якому визначено характеристики продукції або пов'язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов'язковим.

Технічне регулювання – у цьому звіті означає систему правового регулювання відносин у сфері встановлення, застосування та виконання обов'язкових вимог до продукції або пов'язаних із цим процесів, систем, послуг, персоналу та органів, а також перевірка їх дотримання шляхом оцінки відповідності та/або ринкового нагляду. Це визначення та ті, що наведені нижче, сформульовані відповідно до закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» №3164-IV).

ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНІВ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЄС⁶

Акредитація – процедура, у ході якої уповноважений орган документально засвідчує компетентність органу чи особи виконувати певні види робіт.

Гармонізований стандарт – технічна умова, ухвалена Організацією європейських стандартів, розроблена відповідно до розпорядження Європейської комісії та/або Європейської асоціації вільної торгівлі, на підтримку основоположних вимог директив Нового підходу.

Європейська директива – законодавчий акт ЄС, що має юридичну силу для країн – членів ЄС стосовно цілей, яких він прагне досягти, але який залишає національним органам право вибору форм і методів, застосовуваних для досягнення цілей, узгоджених на рівні ЄС в межах національних правових систем.

Європейський стандарт – стандарт, прийнятий CEN/CENELEC, що містить зобов'язання його виконання як ідентичного національного стандарту та усунення суперечливих конфліктуючих національних стандартів.

Основоположні вимоги – вимоги, що є основою законодавства ЄС, навколо якого було розроблено ефективну політику з питань безпеки, охорони здоров'я та інших заходів для сфер, що підпадають під директиви Нового підходу.

Оцінка відповідності – будь-яка діяльність, пов'язана з прямим чи опосередкованим визначенням того, що встановлені законодавством вимоги виконані⁷.

Сертифікація – процедура, за якою третя сторона надає письмову гарантію, що продукт, процес або послуга відповідають конкретним вимогам.

Стандарт – документ, прийнятий шляхом консенсусу та схвалений уповноваженим органом, що передбачає загальне і неодноразове використання, правила, керівні принципи або характеристики для діяльності або її результатів, і спрямований на забезпечення максимального порядку в даному контексті.

⁶ Європейський комітет з питань стандартизації <http://www.cen.eu/boss/glossary.asp>.

⁷ Типовими прикладами діяльності з оцінки відповідності є відбір зразків, тестування та перевірка; оцінка, перевірка і гарантія відповідності (декларація постачальника, сертифікація); реєстрація та затвердження, а також їх поєднання.

ПЕРЕЛІК СКОРОЧЕНЬ

- ГОСТ** – державний стандарт Радянського Союзу, комплект технічних стандартів, запроваджених Євро-азійською радою зі стандартизації, метрології та сертифікації Співдружності незалежних держав
- грн** – українська гривня
- ВВП** – валовий внутрішній продукт
- Держгірпромнагляд** – Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду
- ДСТУ** – державний стандарт України
- Держкомпідприємництво** – Державний комітет України з регуляторної політики та підприємництва
- Держкомстат** – Державний комітет статистики України
- Держспоживстандарт** – Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики
- ЄБРР** – Європейський банк реконструкції та розвитку
- ЄС** – Європейський Союз
- КВЕД** – класифікатор видів економічної діяльності
- млн** – мільйон
- млрд** – мільярд
- МНС** – Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи
- МСП** – малі та середні підприємства
- НБУ** – Національний банк України
- ОЕСР** – Організація економічного співробітництва і розвитку
- ООН** – Організація об'єднаних націй
- РФ** – Російська Федерація
- СЕС** – Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України
- СНД** – Співдружність незалежних держав
- СОТ** – Світова організація торгівлі
- СРСР** – Союз Радянських Соціалістичних Республік
- США** – Сполучені Штати Америки
- тис.** – тисяча
- ТОВ** – Товариство з обмеженою відповідальністю
- ТУ** – технічні умови

- АСAA** – Угода взаємної оцінки відповідності та прийняття продукції
- ВЕЕPS** – Дослідження ділового середовища та діяльності підприємств
- СEN** – Європейський комітет з питань стандартизації
- СЕНЕLEC** – Європейський комітет з електротехнічних стандартів
- СIDA** – Канадське агентство з міжнародного розвитку
- ETSИ** – Європейський інститут зі стандартів телекомунікації
- EVD** – Агентство з міжнародного розвитку та співробітництва, підрозділ Міністерства економіки Нідерландів
- IFC** – Міжнародна фінансова корпорація
- ISO** – Міжнародна організація стандартизації
- НАССР** – Система аналізу ризиків та контролю у критичних точках з метою ідентифікації, оцінки, аналізу та контролю загроз безпечності харчових продуктів
- NAСE** – Міжнародний статистичний класифікатор видів економічної діяльності
- Sida** – Шведське агентство з питань міжнародної співпраці та розвитку



Короткий огляд методології дослідження⁸

Цілі дослідження

Основними цілями даного дослідження були виявлення та оцінка регуляторних перешкод для розвитку підприємництва в Україні, визначення причин їхньої появи та розробка рекомендацій, щодо поліпшення бізнес-середовища та інвестиційного клімату України загалом.

Новизна дослідження

Останнє подібне дослідження IFC в Україні проводилося у 2006 році. Новіші дані були необхідні для оцінки ініціатив, реалізованих у 2006-2008 роках, а також для закладення емпіричної основи майбутніх стратегічних рішень з регуляторної реформи.

⁸ Детальний опис методології дослідження наведено в додатку 1 «Методологія дослідження».

Таблиця 1		Основні факти про дослідження	
	Метод	Особисті структуровані інтерв'ю	
	Географія	Усі області України, включаючи Автономну Республіку Крим, усі види населених пунктів	
	Досліджувана сукупність	447 500 підприємств та 998 500 приватних підприємців, які ведуть активну господарську діяльність ⁹	
	Вибірка	1 673 підприємств та 360 приватних підприємців. Випадкова вибірка, стратифікована за областями, видом діяльності та кількістю працівників	
	Респонденти	Керівники підприємств та приватні підприємці	
	Період, за який проводилося дослідження	2008 рік	
	Терміни виконання польового етапу дослідження	Грудень 2008 року – березень 2009 року	
	Частка контактів, які виявилися дійсними	48% відпрацьованих контактів (записів адресної бази)	
	Частка потенційних респондентів, які погодилися на інтерв'ю	39% потенційних респондентів, з якими було встановлено контакт, погодилися взяти участь	
	Частка контактів, які завершилися інтерв'ю	18% відпрацьованих контактів	

Ключові поняття і термінологія, що використовуються у звіті

ПІДПРИЄМСТВА ТА ПРИВАТНІ ПІДПРИЄМЦІ

Дані, наведені у цьому звіті, аналізувалися окремо для приватних підприємців. Жоден із показників, розрахованих на основі даних дослідження, не подається для об'єднаної групи з підприємств та підприємців. Отже, аналіз даних, наведених у цьому звіті, подається окремо для кожної групи.

⁹ Побудова вибірки базувалася на даних Державного комітету статистики України станом на 1 січня 2007 року (загалом 438 000 підприємств, що ведуть активну діяльність – останні доступні дані на момент створення вибірки). Дані, використані в ході аналізу, були більш актуальними – станом на 1 січня 2008 року (загалом 447 500 підприємств, що ведуть активну діяльність). Оскільки Державний комітет статистики України не надає даних про суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, які активно здійснюють господарську діяльність, вибірка для них розраховувалася за даними опитування типу «омнібус», проведеного в березні 2006 року (і налічувала 477 000 активно діючих приватних підприємців). Пізніше, вже на етапі аналізу даних опитування було використано результати дослідження «Вартість дотримання податкового законодавства для приватних підприємців України», що стали доступними у квітні 2009 року (998 500 активно діючих приватних підприємців). Це дослідження проводилося консультативною програмою з інвестиційного клімату Групи Світового Банку.

Це дослідження є першим, що охоплює і підприємства, і приватних підприємців. Оскільки попередні опитування проводилися лише серед юридичних осіб, у цьому дослідженні кожна з організаційно-правових форм (підприємства та приватні підприємці) проаналізовані окремо. Це дозволило здійснювати коректні порівняння даних за різні роки.

У цьому звіті терміни «підприємство» та «компанія» означають юридичну особу, а термін «приватний підприємець» – суб'єкта підприємницької діяльності, фізичну особу, яка здійснює своє право на підприємницьку діяльність, та водночас не є одноосібним власником юридичної особи (підприємства)¹⁰.

У звіті значення кожного показника супроводжується посиланням на групу, до якої він належить: підприємств чи приватних підприємців. Якщо конкретне пояснення відсутнє, відповідне значення стосується підприємств. У випадках коли один показник наведено для обох груп, зазначається, що і для підприємств, і для приватних підприємців показник є однаковим. Проте це не означає, що для розрахунку цього показника групи були об'єднані.

При описі юридичних питань або конкретних регуляторних процедур терміни «підприємництво», «бізнес», «приватний сектор» вживаються у контекстному значенні і означають і юридичних, і фізичних осіб.

СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКА ТА ХАРЧОВА ГАЛУЗІ

Однією з семи сфер економічної діяльності, обраних для цілей стратифікації, є сільське господарство¹¹, оскільки ця галузь є особливо важливою завдяки величезному потенціалу її розвитку. Короткий аналіз цієї галузі наведено в розділах «Перевірки» та «Дозволи», а також вона проілюстрована у галузевому розгляді звіту.

Окремий розділ звіту, присвячено підприємствам харчової галузі¹². На відміну від сільськогосподарських товаровиробників, ці підприємства залучені до наступного етапу постачання та обробки харчових продуктів і, відповідно, віднесені до галузі виробництва. Але варто зауважити, що до групи підприємств «харчова галузь» також належать ті сільськогосподарські товаровиробники, які займаються переробкою харчових продуктів (проте вони водночас віднесені і до «сільськогосподарської галузі», оскільки саме так вони були зареєстровані).

Тож, термін «сільське господарство» стосується сільськогосподарських товаровиробників, а термін «харчова галузь» стосується підмножини вибірки, до якої належать підприємства харчової галузі (частка виробничої сфери) та ті сільськогосподарські товаровиробники, які займаються також і переробкою харчових продуктів. Ці дві сукупності потрібно розглядати окремо й не можна змішувати. Жодна з них не включає приватних підприємців, обидві складаються лише з юридичних осіб.

¹⁰ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року №435-IV.

¹¹ Сільське господарство відповідає секціям А та В класифікатора КВЕД. Інші галузі, включені до стратифікації – це виробництво, будівництво, торгівля, готельний бізнес та громадське харчування, транспорт та послуги. Усі сім галузей взаємно виключають одна одну. Детальний опис методології дослідження наведено в додатку 1.

¹² Ця галузь відповідає підсекції DA класифікатора КВЕД (Державний класифікатор України ДК 009:2005 «Класифікація видів економічної діяльності»).

Методика розрахунку прямої вартості

У цьому дослідженні наводяться дані про пряму вартість дотримання певної регуляторної процедури в середньому для підприємства або приватного підприємця у 2008 році.

В усіх випадках пряма вартість включає оплату праці, пов'язаної з дотриманням певної процедури, та прямі видатки (офіційні та неофіційні). Терміни «видатки» або «витрати» стосуються винагороди, штрафів, неофіційних платежів тощо, а термін «вартість» стосується або оплати праці, або загальної прямої вартості.

Вартість оплати праці для підприємств розраховано на підставі даних дослідження про середню заробітну плату найманих працівників на підприємстві, враховуючи 37,5% нарахувань на фонд заробітної плати¹³. Вартість часу приватних підприємців розрахована на підставі середньої заробітної плати за 2008 рік, за даними Державного комітету статистики України і, таким чином, є консервативною оцінкою.

Загальна вартість для приватного сектора розрахована на підставі досліджуваних сукупностей юридичних осіб та суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, охоплення їх кожною з процедур, середньої повторюваності процедури (кількість разів на рік), числа людино-днів, які працівники мусили присвятити цій процедурі, суми оплати праці та середніх прямих витрат. Отриману суму було було дисконтовано на середній розмір податку на прибуток окремо для кожної сукупності¹⁴.

Еквівалент вартості праці (певної кількості працівників) для розрахунку загальних витрат приватного сектора був визначений на підставі середнього рівня заробітної плати у 2008 році за даними Державного комітету статистики України, враховуючи 37,5% нарахувань на фонд заробітної плати.

Курс обміну гривні на долар США

Усі суми, наведені в доларах США, були перераховані із сум в гривнях за середньозваженим курсом обміну на 2008 рік, відповідно до даних Національного банку України (5.2672 грн за 1 долар США)¹⁵.

¹³ 37,5% – це стандартна ставка відрахувань до Пенсійного фонду України та інших фондів соціального страхування, які сплачує роботодавець.

¹⁴ У додатку 3 наведено детальні розрахунки вартості дотримання трьох регуляторних процедур для приватного сектора, виконані окремо для юридичних осіб та для приватних підприємців. За даними Державного комітету статистики України загальна кількість активних приватних підприємств становила 447 500. Відповідно до дослідження консультативної програми з інвестиційного клімату Групи Світового банку «Вартість дотримання податкового законодавства в Україні для приватних підприємців 2009» загальна кількість активних суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб становила 998 500 підприємців.

¹⁵ http://www.bank.gov.ua/Statist/Statist_Data/Exchange_r.xls.



Основні висновки та рекомендації

- Впровадження законів про дозвільну систему та про систему контролю, прийнятих у 2005 і 2007 роках, залишається неповним. Та навіть їхня часткова реалізація дала позитивні результати, зокрема щодо скорочення часу, витраченого бізнесом на регуляторні процедури, такі як дозволи та перевірки. Але в цілому, система державного регулювання підприємницької діяльності залишається обтяжливою та надто деталізованою для українського бізнесу. А неквапливе реформування загрожує здатності підприємств України конкурувати на міжнародних ринках та зменшує їхню спроможність подолати економічну кризу.
- Існуюча система технічного регулювання є складною та витратною для бізнесу, вона перешкоджає його конкурентоспроможності та перешкоджає інноваціям. Закон України «Про захист прав споживачів» встановлює обов'язковість стандартів для вітчизняних підприємств. Це ускладнює впровадження нової продукції та, в результаті, уповільнює розвиток вітчизняного бізнесу.
- Вступ України до Світової організації торгівлі (СОТ), який за сподіваннями мав прискорити реформи, не надто змінив ситуацію. Україна не виконала своїх зобов'язань щодо гармонізації регуляторної системи з вимогами СОТ, зокрема у сферах технічного регулювання та безпечності продуктів харчування.
- Вирішення цих питань може вивільнити потенціал зростання ключових секторів економіки, зокрема сільського господарства. Але ці реформи вимагатимуть послідовної підтримки від органів влади та окремих відомств. Тож всі зусилля повинні бути спрямовані, передусім, на виконання зобов'язань України перед СОТ та на забезпечення впровадження вже прийнятих законів.

Цей звіт, підготовлений проектом IFC «Інвестиційний клімат в Україні» у 2009 році в межах консультативної програми з інвестиційного клімату Групи Світового банку. Він продовжує серію досліджень IFC про інвестиційний клімат і ділове середовище в Україні (2000, 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 років)¹⁶ та відповідає їхній структурі. Метою усіх цих звітів є базова оцінка стану ділового середовища в Україні, а також моніторинг змін цієї критично важливої сфери.

Попередні звіти IFC засвідчили, що існуюча система державного регулювання та державного контролю перешкоджає сталому економічному зростанню, особливо негативно впливаючи на малі й середні підприємства та послаблюючи конкурентоспроможність України на міжнародних ринках. Серед найбільших регуляторних перешкод для розвитку підприємницького середовища та інвестиційного клімату України підприємці називають системи оподаткування, видачі дозволів, державного контролю та технічного регулювання (такі як обов'язкова сертифікація і де-факто обов'язкова стандартизація).

Ці перешкоди були розглянуті у попередньому звіті за 2007 рік¹⁷. Там же були запропоновані 12 коротко-, середньо- та довгострокових рекомендацій, які, за умови їхньої реалізації, мали значно покращити регуляторне середовище та інвестиційний клімат в Україні. Ключові рекомендації, зокрема, визначали необхідність впровадження стандартної процедури видачі дозволів, зміну підходу до державного контролю на попередження порушень через програму інформування, чітке визначення терміну «дозвіл» та перехід до загальної ризик-орієнтованої регуляторної системи на протиположності системі тотального контролю, тощо.

За минулий період була реалізована значна частина короткострокових рекомендацій, хоча недостатньо послідовно і не всіма відомствами. Проте середньо- та довгострокові рекомендації так і не були запроваджені. Повний список рекомендацій попереднього дослідження та стан їхнього впровадження наведені у додатку 2.

Дослідження 2009 року присвячене головним регуляторним бар'єрам: дозволам, перевіркам та технічному регулюванню. Особливу увагу у звіті приділено впливу цих перешкод на харчову промисловість та сільськогосподарські підприємства, які були обрані з таких причин:

- сільське господарство та харчова промисловість разом забезпечують до 20% ВВП та 10% зайнятості України;
- експортний потенціал сектора залишається нереалізованим передусім через обмежену конкурентоспроможність українських товарів, неспроможність української харчової продукції відповідати міжнародним стандартам якості та безпеки, а також через існуючі юридичні та практичні перешкоди торгівлі;
- зважаючи на невикористаний потенціал галузі сільського господарства та необхідність звільнити українське підприємництво від надмірного адміністративного тягаря, а також готуючи підґрунтя економічного відновлення України після впливу фінансової кризи, Уряд України вжив перших важливих заходів задля реформування регуляторної бази, розроблених за підтримки Світового банку, IFC та решти міжнародної спільноти.

¹⁶ Попередні звіти доступні на сайті проекту IFC «Інвестиційний клімат в Україні» за адресою: www.ifc.org/Ukraine/BEE.

¹⁷ Система податкового адміністрування України не є предметом дослідження IFC у 2009 році. Податкове навантаження на українські підприємства та підприємців проаналізовано у двох звітах про вартість дотримання податкового законодавства для підприємств та приватних підприємців України. Ці звіти підготовлені у межах консультативної програми з інвестиційного клімату Групи Світового банку. Обидва звіти будуть опубліковані на веб-сайті проекту IFC www.ifc.org/Ukraine/BEE у листопаді 2009 року.

Звіт 2009 року вперше містить результати опитування не лише юридичних осіб – підприємств, але й фізичних осіб – приватних підприємців, дані про яких у розділах наводяться окремо. Це було зроблено для того, щоб проаналізувати особливості впливу регуляторного середовища на підприємців та визначити найбільші перешкоди для їхнього розвитку.

Окрім того, у звіті IFC 2009 року вперше здійснений гендерний аналіз власників та керівників українського бізнесу з метою дослідити відмінності у регуляторному навантаженні, структурі підприємництва та галузевому розподілі¹⁸.

Звіт IFC 2009 року розглядає три регуляторні процедури: дозволи, перевірки та технічне регулювання, тому що представники приватного сектору досі вважають їх найобтяжливішими. Дотримання вимог податкового законодавства так само є одним з найбільших бар'єрів розвитку українського бізнесу. Але воно не є предметом даного дослідження. Через свою складність та специфічність, тягар адміністрування податків був проаналізований консультативною програмою з інвестиційного клімату Групи Світового банку у двох дослідженнях, що вивчали вартість дотримання податкового законодавства підприємствами та приватними підприємцями. Звіти з даних досліджень для обох форм бізнесу будуть презентовані у листопаді 2009 року.

Основні результати

Системи видачі дозволів, державного контролю та технічного регулювання залишаються головними регуляторними перешкодами для розвитку підприємництва. Хоча за останні п'ять років була прийнята ціла низка законів, постанов і нормативних актів, покликаних покращити ситуацію, їхнє впровадження здійснюється дуже повільно, примушуючи підприємства маневрувати у нетрях непрозорого та витратного регуляторного середовища.

За оцінками IFC, підприємці та підприємства України, які отримували дозволи, проходили перевірки та процедури технічного регулювання у 2008 році, втратили через них загалом 8,2 млрд грн¹⁹. Беручи до уваги, що це лише три регуляторні процедури, яких повинні дотримувати підприємці, щоб розпочати чи впроваджувати свій бізнес, ця сума означає величезні витрати бізнесу на дотримання регуляторного законодавства. Кошти, втрачені приватним сектором України на дотримання вимог лише трьох регуляторних процедур (дозволи, перевірки та процедури технічного регулювання), є еквівалентом вартості праці близько 275 000 осіб, що працюють на повну зайнятість протягом року²⁰.

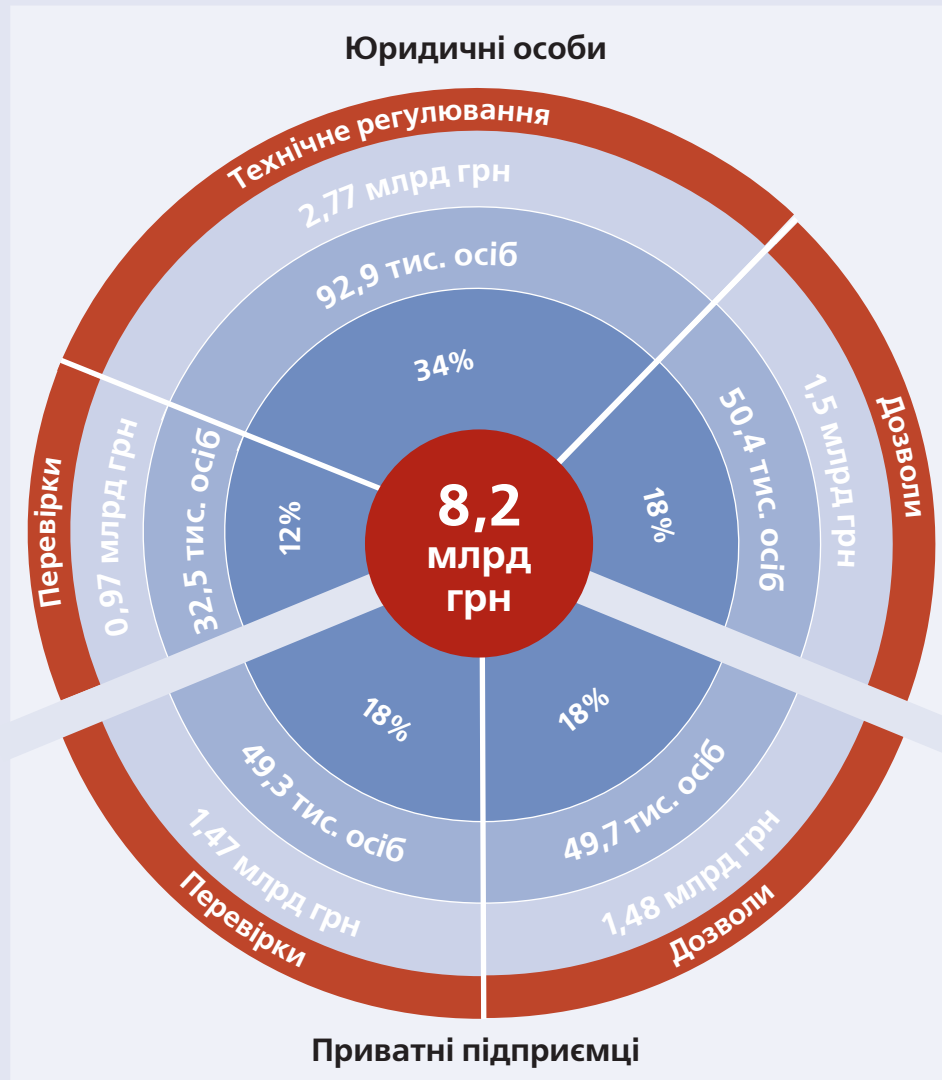
¹⁸ Узагальнений гендерний аналіз даних опитувань IFC здійснювався і у попередніх звітах за 2004 та 2006 роки (як база для порівняння), проте специфічні гендерні питання вперше були включені до опитування та проаналізовані лише у звіті 2009 року.

¹⁹ Детальніше у підрозділі «Короткий огляд методології дослідження», додатку 1 «Методологія дослідження» та додатку 3 «Вартість дотримання вимог трьох регуляторних процедур приватним сектором України у 2008 році».

²⁰ Див. там само.

Графік 1

Вартість дотримання вимог трьох регуляторних процедур приватним сектором України у 2008 році



- Частка кожної з регуляторних процедур для кожної форми бізнесу у загальних витратах.
- Кількість працівників (еквівалент загальних витрат).
- Річна оцінка прямої вартості дотримання регуляторних процедур бізнесом у 2008 році.

Поточна економічна криза посилює тягар зарегульованості, особливо для найбільш вразливих видів підприємницької діяльності, таких як малі та середні підприємства. Навіть у підприємства залучають усі свої ресурси, щоб підтримати свою діяльність в умовах кризи. Українські підприємства особливо боляче відчувають наслідки світових економічних негараздів. Окрім вирішення нагальних проблем з ліквідністю, вони змушені витратити час та кошти на дотримання надто обтяжливих регуляторних процедур. Уряд повинен покращити та спростити регуляторне середовище, особливо у ці важкі для бізнесу часи, для того щоб полегшити процес відновлення підприємницької активності після завершення економічного спаду.

Цей звіт містить невідкладні та середньострокові рекомендації для урядовців, націлені на вдосконалення систем видачі дозволів, державного контролю та технічного регулювання. Дослідження також пропонує конкретні стратегічні рекомендації задля спрощення державного регулювання у харчовій промисловості.

ДОЗВОЛИ: ДОСЯГНУТО ПЕВНІ УСПІХИ У ВПРОВАДЖЕННІ ЗАКОНУ ПРО ДОЗВІЛЬНУ СИСТЕМУ, ПРОТЕ ЗАВЕРШЕННЯ РЕФОРМИ ПОТРЕБУЄ ПОДАЛЬШИХ ЗАХОДІВ

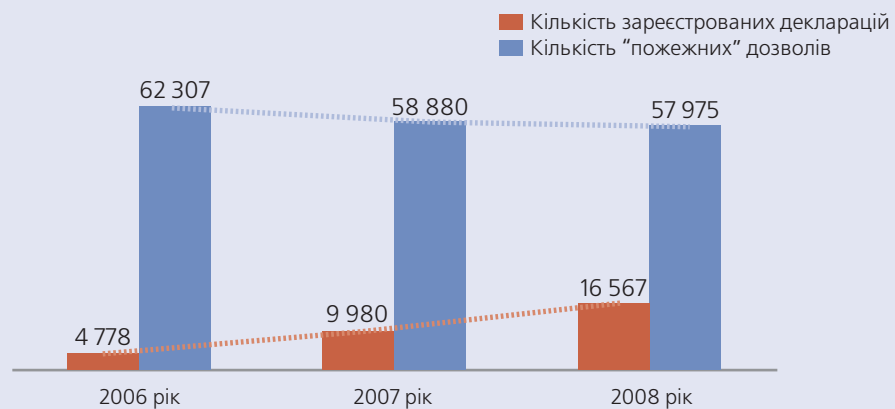
Попри певні вдосконалення системи видачі дозволів, порівняно із 2006 роком, впровадження Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», прийнятого у 2005 році (закон про дозвільну систему), гальмується на відомчому рівні.

І хоч у деяких сферах відбулися кардинальні зміни, та результати реформи ще не відчутні для приватного сектора. Наприклад, загальна кількість дозволів та погоджень в Україні зменшилася із близько 1 200 до 140. Але, не зважаючи на таке скорочення, середня кількість дозволів, отримуваних підприємствами у 2008 році, залишилася такою ж, як і двома роками раніше.

Між тим, позитивні зрушення зафіксовані там, де закон був успішно впроваджений. Зокрема, за даними Державного департаменту пожежної безпеки МНС України, обсяги використання декларативного принципу подвоюються щороку (від 9 980 зареєстрованих декларацій у 2007 році до 15 667 у 2008 році). Це підтверджує, що ця нова спрощена процедура набуває все більшої популярності серед тих підприємців, які про неї дізнаються. Такий досвід має стимулювати активнішу реалізацію інших положень закону про дозвільну систему.

Графік 2

Кількість зареєстрованих декларацій щороку подвоюється, а кількість виданих дозволів — зменшується



Джерело: Дані Державного департаменту пожежної безпеки МНС України.

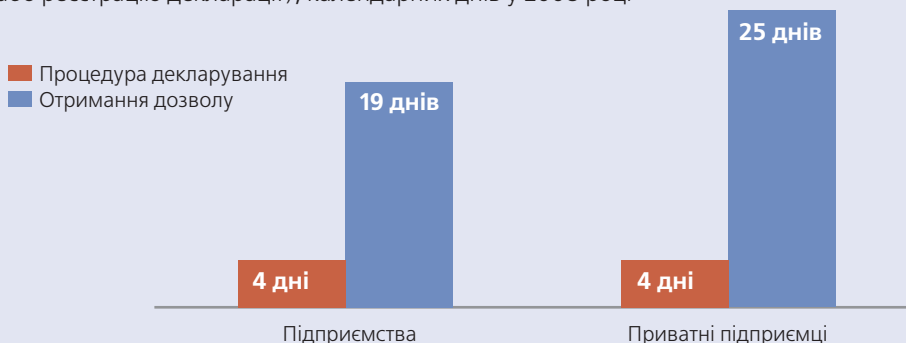
Результати опитування показали, що у 2008 році використання декларативного принципу економило час та кошти підприємців

Альтернатива стандартній процедурі отримання дозволу стає все популярнішою серед підприємців: кількість декларацій, зареєстрованих Державним департаментом пожежної безпеки у 2008 році, зросла на дві третини порівняно з 2007 роком. Нововведення є зручним та вигідним і для інспекторів пожежного нагляду, і для представників бізнесу, оскільки воно скорочує час та витрати на процедуру для обох сторін. За результатами опитування, 81% підприємств та приватних підприємців, які нею скористалися, не сплачували жодних коштів. Така висока ефективність декларативного принципу свідчить про необхідність його подальшого запровадження серед інших дозвільних відомств.

Графік 3

Процедура декларування потребує менше часу, ніж отримання дозволу

Час, витрачений на підготовку документів та очікування видачі дозволу (або реєстрацію декларації), календарних днів у 2008 році



Джерело: Тут і надалі джерелом є дані дослідження IFC, якщо не вказане інше джерело.

Вставка 1

Положення закону про дозвільну систему 2005 року передбачають запровадження механізму декларативного принципу. **Декларативний принцип** — це спрощена дозвільна процедура, за якою підприємець самостійно оцінює свої приміщення та/або документацію на предмет їхньої відповідності законодавчим вимогам. Потім підприємець подає декларацію дозвільній установі та протягом 2–3 робочих днів одержує або підтвердження її реєстрації, або відмову в ній. Наразі впровадження цього положення є надзвичайно обмеженим, оскільки цю альтернативу українським підприємствам пропонує лише Державний департамент пожежної безпеки.

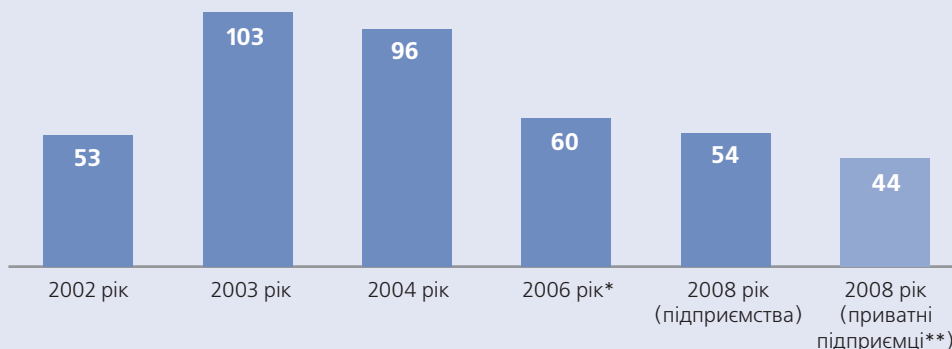
Кількість днів, витрачених приватними підприємцями на отримання усіх необхідних дозволів, а також кількість самих дозволів, отримуваних підприємцями щороку, є надто великою, особливо зважаючи на те, що зазвичай їхня діяльність не загрожує суспільству чи навколишньому середовищу. До того ж, охоплення приватних підприємців дозволами є навіть трохи більшим, ніж підприємств.

Хоча середня кількість усіх дозволів, необхідних підприємству в 2008 році не змінилася з 2006 року, тривалість процесу їхнього отримання трохи скоротилася

Графік 4

Кількість днів, витрачених підприємством на отримання усіх необхідних дозволів, скоротилася

Середня кількість днів, витрачених підприємством на отримання усіх необхідних дозволів у 2008 році



* Показник розраховано за даними семи місяців 2006 року.

** Дані про приватних підприємців наводяться тільки для 2008 року, оскільки лише в цьому році IFC вперше досліджувала таку форму підприємництва.

Графік 5

Кількість дозволів, щороку отримуваних підприємствами, не змінюється

- Середньорічна кількість дозволів, отримуваних підприємством, що проходило цю процедуру
- % підприємств, які отримували дозволи у відповідному році



* Показник розраховано за даними семи місяців 2006 року.

За результатами дослідження, загальна вартість процедури отримання дозволів приватним сектором України в 2008 році становить 3 млрд грн, які приблизно порівну розподілені між підприємствами та підприємцями.

У 2008 році середня вартість отримання усіх необхідних дозволів одним підприємством серед усіх галузей була найвищою у будівництві, де досягала 15 860 грн. Найменшою була вартість отримання дозволів для підприємств готельного бізнесу та громадського харчування – 3 940 грн.

Доповнення закону про дозвільну систему принципом «мовчазної згоди» у червні 2009 року²¹ стало важливим кроком на шляху дозвільної реформи. У разі належного запровадження він може скоротити часові та грошові витрати підприємств на отримання дозволів.

Вставка 2

Принцип «мовчазної згоди» дозволяє підприємцям розпочинати бізнес, не очікуючи дозволів. Коли підприємець подав усі необхідні для отримання дозволу документи, дозвіл вважається виданим, якщо протягом десяти робочих днів офіційна відмова дозвільного відомства не була отримана.

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ: ПОПРИ ПЕВНІ ВДОСКОНАЛЕННЯ КЛЮЧОВІ ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ НЕ ЗМІНИЛИСЯ ІЗ 2006 РОКУ

Система державного контролю, успадкована Україною ще з радянських часів, включає в себе 85 контролюючих органів, які перевіряють більшість вітчизняних підприємств частіше, ніж у будь-якій іншій пострадянській країні. У 2008 році три чверті підприємств України було перевірено принаймні раз, а на кожному з цих підприємств відбулися в середньому п'ять-шість інспекцій, які разом тривали майже три тижні. Окрім того, зазначені перевірки не були пов'язані з потенційними ризиками, а у деяких випадках не мали на меті підвищення громадської безпеки.

Складність дотримання вимог, які здебільшого є застарілими, робить систему державного контролю особливо обтяжливою для бізнесу. Так, близько 80% вимог щодо безпеки та захисту праці були прийняті ще до 1992 року. Більше того, у багатьох випадках підприємства мали платити, щоб отримати доступ до інформації про ці вимоги. Як наслідок, значна кількість підприємств та приватних підприємців повідомляли про те, що були змушені здійснювати неофіційні платежі протягом перевірки.

Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (закон про державний контроль), прийнятий у 2007 році, був спрямований на подолання багатьох із цих проблем. Зокрема, цей закон вимагає впровадження системи оцінки ризиків при плануванні інспекцій, а також використання для перевірок переліків питань. Проте, впровадження закону залишається повільним. Станом на 1 серпня 2009 року 42 із 85 органів контролю розподілили підприємства на групи ризику та почали планувати перевірки згідно з таким групуванням. Але лише шість органів контролю ухвалили переліки питань («чек-листи»), які використовуватимуться протягом перевірок.

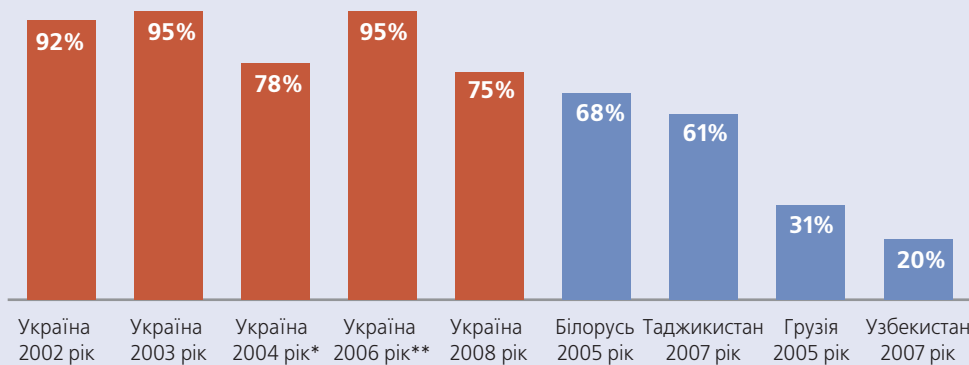
²¹ Прийняте 25 червня 2009 року доповнення до Закону про дозвільну систему, яке стосувалося запровадження «принципу мовчазної згоди», було скасоване Верховною Радою України 9 жовтня 2009 року.

Хоча порівняно з 2006 роком частка перевірених підприємств скоротилася на 21%, а середня кількість перевірок — на 15%, Україна все ще займає не найкращі позиції порівняно з іншими країнами.

Графік 6

Охоплення перевірки підприємств України порівняно з окремими пострадянськими країнами

% перевірених підприємств



* Через політичну нестабільність, пов'язану з Помаранчевою революцією, охоплення перевірки підприємств могло бути нижчим, ніж зазвичай.

** Показник розрахований за даними семи місяців 2006 року.

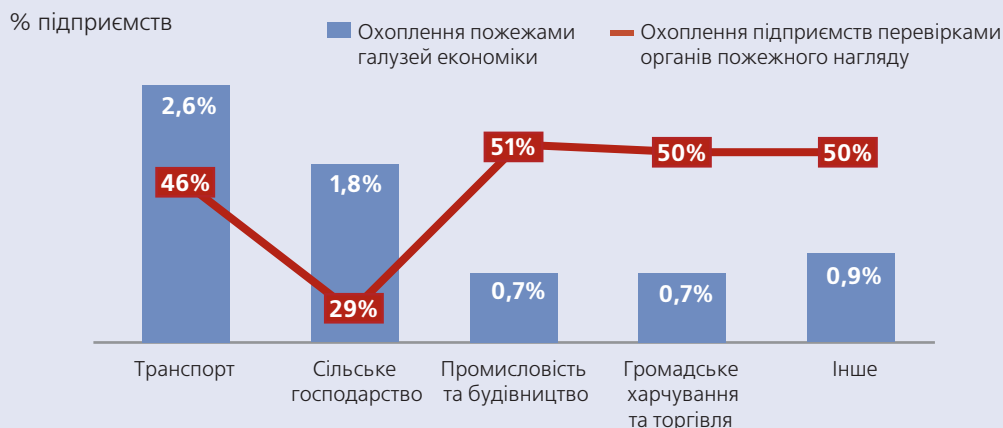
Джерело: Дані дослідження IFC у відповідних країнах за відповідні роки.

Охоплення державними перевірками знизилося до 75% у 2008 році порівняно з 95% в 2006 році. Це вказує на те, що контролюючі органи почали впроваджувати Закон про державний контроль. Попри ці позитивні кроки, підприємства все ж мали в середньому від п'яти до шести перевірок протягом року, що призвело до втрат часу та коштів.

За даними дослідження, загальна вартість, пов'язана з перевіркою приватного сектора України становила близько 2,44 млрд грн. Ця сума розподіляється між підприємствами та приватними підприємствами приблизно у пропорції 40% до 60% відповідно.

Графік 7

Частота перевірок не пов'язана з потенційним ризиком



Джерело: результати дослідження IFC за 2008 рік; офіційні дані МНС України
<http://www.mns.gov.ua/firestat/2002.ua.php?m=B4&p=1#1>.

За умови належного впровадження, ризик-орієнтований підхід до перевірок, якого вимагає Закон про державний контроль від 2007 року, дозволив би контролюючим органам зосередити свої ресурси на підприємствах із найбільшим ризиком недотримання вимог, підвищивши у такий спосіб ефективність роботи цих органів та звільнивши підприємства з невеликими ризиками від значного та зайвого тягаря.

ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ: ЗАСТАРІЛА СИСТЕМА ЗАВАЖАЄ РОЗВИТКУ ВІТЧИЗНЯНОГО БІЗНЕСУ ТА ПЕРЕШКОДЖАЄ ВПРОВАДЖЕННЮ ІННОВАЦІЙ

Технічне регулювання й обов'язковість стандартів для товарів та послуг суттєво перешкоджають діяльності значної частини українського бізнесу. У середньому 41% підприємств повинні дотримуватися певних вимог технічного регулювання, але в деяких галузях ці цифри набагато вищі. Наприклад, промисловість є надзвичайно зарегульованою: 67% підприємств галузі стверджують, що їхні товари чи послуги регулюються обов'язковими стандартами або технічними умовами.

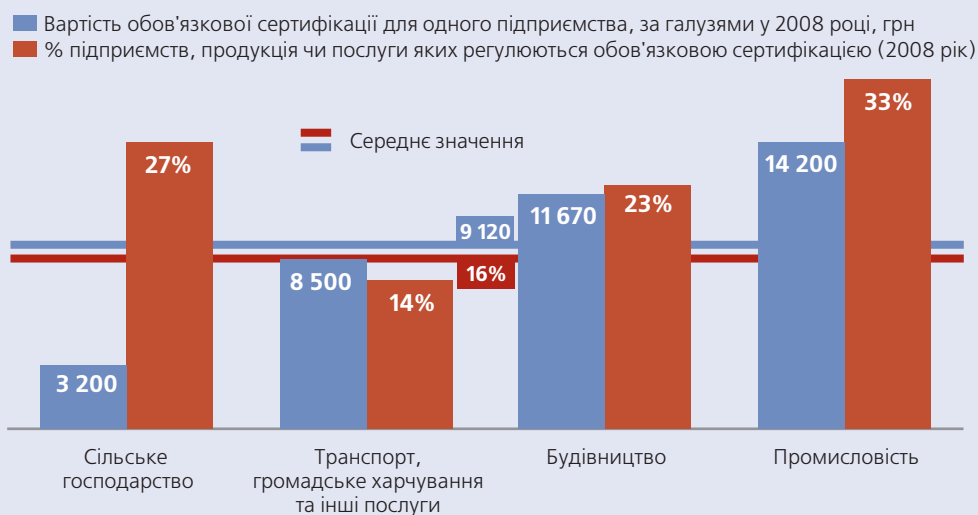
Реєстрація технічних умов або придбання стандарту — єдиний спосіб, у який підприємство може запроваджувати інновації у свою продукцію. Проте, цей процес потребує значних витрат часу та коштів. У 2008 році вартість реєстрації всіх технічних умов для одного підприємства становила в середньому 15 600 грн, а сама процедура тривала понад 12 тижнів.

Окрім того, українське законодавство вимагає від вітчизняної продукції неухильної відповідності стандартам. І це додаткове регуляторне навантаження ставить українських виробників у невідгідні умови конкуренції порівняно з іншими країнами. На додачу, багато з існуючих стандартів є застарілими, більшість з них були розроблені ще за радянських часів.

Процедури обов'язкової сертифікації перешкоджають діяльності значної частини українських підприємств, зокрема тих, які вже регулюються іншими державними установами. Ці надмірні вимоги виснажують ресурси підприємств.

Графік 8

Обов'язкова сертифікація – витратна процедура, якою регулюється кожне шосте підприємство



У 2008 році кожне підприємство, яке отримувало обов'язкові сертифікати, втратило в середньому 9 120 грн на всі пов'язані з сертифікацією процедури. Найбільш витратними процедури були для промисловості та будівництва – 14 200 грн та 11 670 грн відповідно.

Загальна вартість дотримання вимог технічного регулювання підприємствами України становила 2,8 млрд грн у 2008 році²².

²² Показник наведений лише для підприємств, і не враховує приватних підприємств. Показник для останніх не розраховувався через незначну частину приватних підприємств, чия діяльність підпадає під процедури технічного регулювання (менш ніж 2% приватних підприємств на кожну процедуру технічного регулювання, що означає, відповідно, лише декілька спостережень для аналізу).

Тягар технічного регулювання не лише потребує від бізнесу додаткових витрат на дотримання чинних стандартів, але й перешкоджає впровадженню інновацій.

Графік 9

Частка підприємств України, які проваджують інновації²³ та випускають нові продукти у 2008 році істотно скоротилася порівняно з початком 2000-х років



Джерело: Державний комітет статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Кількість нових виробів, зареєстрованих в Україні в 2007 році, була удев'ятеро меншою, ніж у 2002 році, і щороку запровадження нової продукції стабільно зменшується.

ХАРЧОВА ПРОМИСЛОВІСТЬ: ПОТЕНЦІАЛ ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ ПРИГНІЧУЄТЬСЯ НАЙВАЖЧИМ РЕГУЛЯТОРНИМ ТЯГАРЕМ СЕРЕД УСІХ СЕКТОРІВ

Ситуація в харчовій промисловості є прикладом впливу на бізнес надмірного регуляторного тягара. Внесок цієї галузі в економіку України може бути набагато більшим, зважаючи на багаті природні ресурси країни та на кліматичні умови, сприятливі для ведення сільського господарства. Проте, в середньому темпи приросту випуску сільськогосподарської продукції за минулі 15 років уповільнювалися на 3% щороку. Основними перешкодами для розвитку галузі є численні дозволи, перевірки та процедури технічного регулювання, обмежене розуміння прийнятих на міжнародному рівні правил безпечності продуктів харчування, а також застаріла система їхнього контролю.

²³ Детальніше про підприємства, які впроваджують інновації у розділі 3 «Технічне регулювання».

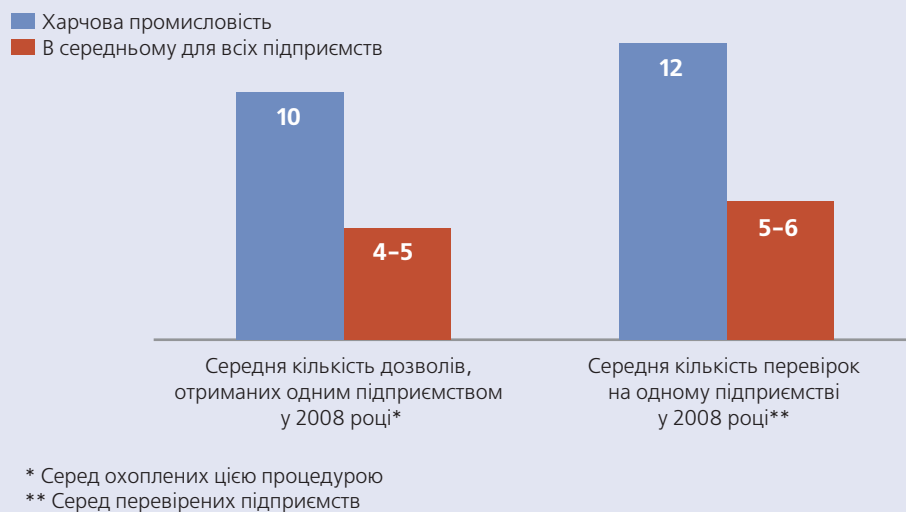
Графік 10

Харчова промисловість охоплена дозволами, перевітками та процедурами стандартизації більше, ніж підприємства в середньому



Графік 11

Підприємства харчової промисловості частіше, ніж в середньому в інших галузях, отримують дозволи та проходять перевірки



У 2008 році 94% усіх підприємств харчової галузі були перевірені принаймні один раз. Крім того, виробників харчової продукції перевіряли удвічі частіше (12 проти 5-6 перевірок), та майже удвічі довше, ніж усі підприємства в середньому. Загальна тривалість усіх перевірок для виробника харчової продукції становила 28 днів, порівняно з 14 днями в середньому для всіх секторів²⁴.

²⁴ Звичайно, в ЄС та інших розвинених країнах виробників харчових продуктів перевіряють частіше, ніж інші підприємства, зважаючи на необхідність дотримання суворих правил гігієни та вимог щодо безпечності харчових продуктів. Та проблема надмірного контролю цієї галузі в Україні полягає у дублюванні функцій контролю декількома державними органами, що подвоює чи потроює і без того важкий регуляторний тягар.

Понад 85% виробників харчової продукції були зобов'язані дотримуватися стандартів чи технічних умов у 2008 році, тоді як цей показник у середньому для всіх підприємств дорівнював 41%. У середньому підприємство харчової галузі витратило до трьох місяців (100 днів) на підготовку та реєстрацію необхідних технічних умов, а їхня пряма вартість для підприємства становила близько 22 150 грн.

Найважливіше те, що українська система стандартизації продуктів харчування суперечить загальноприйнятій міжнародній практиці добровільних стандартів продуктів харчування (за винятком обов'язкових вимог, що стосуються лише маркування, пакування та методів тестування в ЄС).

Вставка 3

Надмірне державне регулювання створює тягар для розвитку молочної галузі в Україні

Дослідження IFC «Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення», опубліковане у 2009 році, аналізувало регуляторні вимоги щодо всього процесу переробки молока. Вивчалася кожна стадія молочного виробництва – від сирого молока на фермах до кінцевого виробу та його відвантаження для роздрібного продажу. Дослідження виявило, що повний процес переробки молока, як правило, повинен:

- відповідати вимогам до 120 дозволів, погоджень та інших нормативних документів;
- відповідати в середньому 50 обов'язковим стандартам на продукцію щодо кожного виду молочної продукції, що виробляється;
- задовольняти вимогам до 52 наказів та обов'язкових інструкцій СЕС, Міністерства охорони здоров'я та інших органів державного контролю щодо кожного виду молочної продукції;
- підлягати тестуванню близько 110 встановленими методами, 63% яких не відповідають міжнародним стандартам;
- проходити численні перевірки декількох різних органів державного контролю, які часто дублюють одна одну.

Подібна зарегульованість галузі впливає і на витрати, і на конкурентоспроможність українських молочних виробників. Сумарна вартість дотримання цих вимог (у розрахунку на один повний процес переробки молока) оцінюється в 10 млн грн, а загальний регуляторний тягар досягає 23% загального річного обороту молочного сектора в Україні.

Джерела: попередні результати оцінки загального адміністративного тягаря й економічного впливу регулювання у сфері безпечності продуктів харчування на молочне виробництво в Україні, здійсненої IFC у березні–квітні 2009 року; дослідження IFC «Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення», 2009 рік.

ГЕНДЕРНІ АСПЕКТИ ПІДПРИЄМНИЦТВА

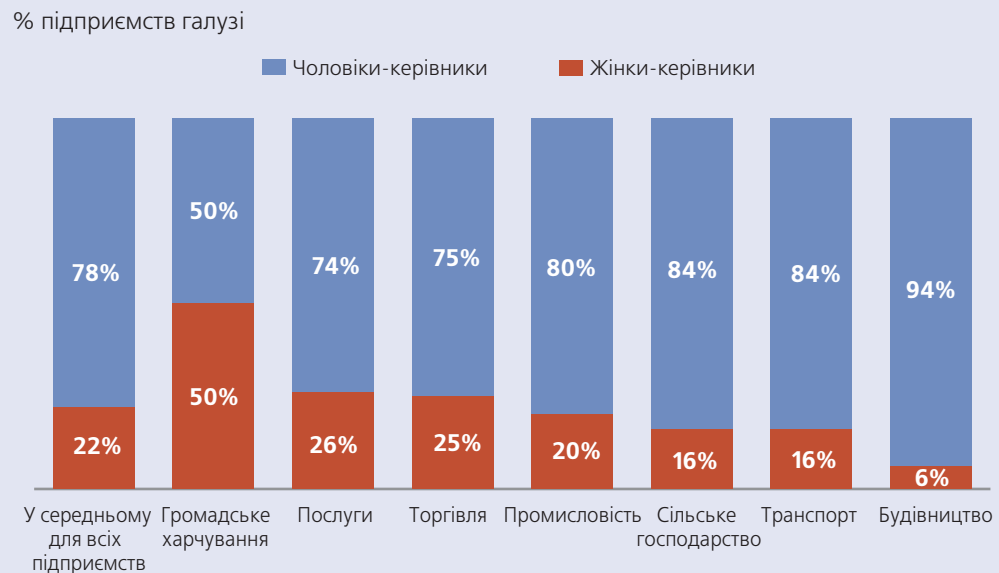
Дослідження IFC 2009 року вперше містить детальну демографічну інформацію про стать власників і керівників підприємств, які брали участь у дослідженні. Ці дані дають можливість визначити, які сектори та яка модель ведення підприємницької діяльності є найбільш властивими для жінок-підприємців. Нижче наведені ключові результати цього аналізу.

- Частка жінок серед керівників підприємств залежить від галузі, змінюючись від 6% у будівництві до 50% у громадському харчуванні. У сфері послуг та торгівлі також більша частка підприємств, очолених жінками.
- Підприємства, серед власників яких є принаймні одна жінка, у вісім разів вірогідніше найматимуть жінок-керівників. Жінки керують майже половиною підприємств (45%), серед власників яких є жінки. Водночас, жінки очолюють лише 5,6% підприємств, власниками яких є виключно чоловіки.

У розділі також проаналізовані відмінності щодо розміру підприємств, прибутковості та особливостей отримання дозволів, проходження перевірок та процедур технічного регулювання. Багато з цих відмінностей пояснюються домінуванням у секторі чоловіків або жінок-підприємців.

Графік 12

Чоловіки очолюють більшість підприємств в усіх галузях, і лише у громадському харчуванні є гендерна рівновага



Стислий виклад основних проблем та рекомендації щодо їх усунення

ДОЗВІЛЬНА СИСТЕМА		
Проблема	Рекомендація	Очікуваний результат
Дозвільну систему формують понад 200 нормативних актів ²⁵ , не враховуючи документів місцевих органів влади. Остаточна кількість дозволів залишається невизначеною.	Визначити єдиний вичерпний перелік усіх дозволів, передбачених законом, та скоротити його, використовуючи ризик-орієнтований підхід.	Прийняття Закону «Про перелік документів дозвільного характеру» завершить формування правової бази дозвільної системи, що сприятиме прозорості та чіткості процедури отримання дозволу. Скорочення кількості дозволів спростить відкриття бізнесу, суттєво зменшивши часові та грошові витрати підприємств.
Існуюча дозвільна система створює важкий регуляторний тягар для підприємств. Отримання дозволів залишається масштабним, тривалим та витратним. Дозвільні відомства також перевантажені обсягами роботи, що призводить до значних бюджетних витрат.	Запровадити для більшості дозвільних органів декларативний принцип як альтернативу отриманню дозволів.	Це суттєво спростить процедуру отримання дозволу для бізнесу, який становить низький ризик для суспільства. Запровадження декларативного принципу дозволить підприємствам економити кошти та час на проходження дозвільних процедур. Це також підвищить рівень дотримання законодавства підприємцями, оскільки декларування передбачає повну відповідальність за свою діяльність.

²⁵ Відповідно до правової бази «ЛІГА: ЗАКОН».

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ		
Проблема	Рекомендація	Очікуваний результат
Закон про державний контроль запроваджений лише частково – щодо прийняття ризик-орієнтованого підходу до перевірок. Так, 42 з 85 органів контролю затвердили критерії ризиків та розподілили підприємства за ризиком для суспільства та навколишнього середовища.	Решта 43 контролюючих органи повинні розробити та затвердити критерії групування підприємств за ризиками (із зазначенням частоти перевірок).	Це дозволить органам державного контролю проводити більш ретельні та цілеспрямовані перевірки. Ризик-орієнтований підхід допоможе вдосконалити планування, організацію та проведення перевірок, а також запровадити прозорі механізми державного контролю та скорочення масштабів і частоти перевірок.
Українські підприємства і досі страждають від надмірних та тривалих перевірок. Проте процес контролю є неструктурованим та не зосередженим на специфічних (потенційно небезпечних) питаннях. Лише шість органів контролю розробили переліки питань для перевірок («чек-листи»).	Усі 85 контролюючих органів повинні розробити та затвердити виключні переліки питань для перевірок («чек-листи»).	Запровадження переліків питань повинно стандартизувати інспекції (зосередивши їх на потенційно небезпечних питаннях) та скоротити їхню тривалість. Також переліки питань сприятимуть дотриманню підприємствами вимог законодавства, оскільки, ці документи будуть більш зрозумілими для підприємств та доступнішими для їхнього ознайомлення.
Регуляторні вимоги багатьох органів контролю розроблені ще за часів радянської економіки та неузгоджені з сучасними реаліями розвитку бізнесу (інновації, нові технології та матеріали тощо). Наприклад, майже 80% усіх правил та норм щодо безпеки та охорони праці були затверджені до 1991 року. Так само, застарілі вимоги містять і санітарні, будівельні та пожежні нормативи.	Контролюючі органи повинні переглянути свої нормативи та вимоги, оновити їх та усунути ті, що застарілі.	Переглянуті та оновлені вимоги будуть більше сфокусованими на громадській безпеці та охороні навколишнього середовища, а також відповідати сучасним реаліям розвитку бізнесу, нових технологій та матеріалів тощо.

ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ		
Проблема	Рекомендація	Очікуваний результат
Обов'язкова сертифікація, яка є ринковим механізмом у розвинених країнах, в Україні перетворилася на інструмент державного контролю. Перелік товарів, що підлягають обов'язковій сертифікації ²⁶ , складається з 400 позицій, включаючи товари, яким не притаманний високий ризик, та продукцію, що вже регулюється в інший спосіб. Всупереч міжнародній практиці, послуги та харчові продукти також повинні бути сертифіковані. Через таку примусову систему розробка нових товарів та впровадження нових технологій стають занадто обтяжливою та дорогою процедурою.	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики повинен скоротити перелік товарів, що підлягають обов'язковій сертифікації, передусім прибравши з переліку харчову продукцію та послуги.	Запровадження змін забезпечить негайне й істотне заощадження коштів українських підприємств, сприяючи таким чином розвитку підприємництва.
В Україні стандарти є обов'язковими для більшості товарів та багатьох послуг, тоді як у більшості країн світу дотримання стандартів є добровільним. Це особливо шкодить розвитку вітчизняних виробників.	Внести зміни до Закону «Про захист прав споживачів», щоб скасувати обов'язковість стандартів, при цьому зберегти та посилити обов'язкові вимоги щодо безпеки та надання інформації.	Такий новий підхід до захисту споживачів та громадської безпеки є ефективнішим та дешевшим для державного бюджету. Він базується на оцінці ризиків та безпечності кожної категорії товарів і послуг.
Існуюча система державного контролю не приділяє належної уваги дійсній безпечності товарів і не забезпечує високого рівня їхньої якості. Більшість порушень, виявлених органами Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики, стосуються формальних, а не реальних аспектів безпеки товарів.	Прийняти закон «Про ринковий нагляд», який запровадить нову систему контролю та забезпечить відповідність готової продукції основним вимогам безпеки життя та здоров'я споживачів.	Така система ринкового нагляду підвищить безпеку споживачів та водночас зменшить видатки підприємств на тотальні перевірки.
Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики відповідає за розробку і затвердження стандартів, сертифікацію, контроль за виробниками, ринковий нагляд, метрологію та захист прав споживачів. Таке поєднання обов'язків та повноважень призводить до конфлікту інтересів.	Розподілити функції Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики на чотири незалежних органи, які б відповідали за (1) метрологію, (2) стандартизацію, (3) ринковий нагляд і захист прав споживачів та (4) оцінку відповідності.	Це усуне конфлікт інтересів, забезпечить прозорість системи технічного регулювання та зменшить корупцію.

²⁶ Затверджений наказом Держспоживстандарту № 28 від 1 лютого 2005 року з подальшими змінами.



Вступ

Відсутність системних регуляторних реформ підсилила вразливість економіки України до світової кризи

1. Економічна ситуація в Україні: від зростання до спаду
2. Криза загострила проблеми малого та середнього бізнесу – головної складової української економіки
3. Сприятливе регуляторне середовище стимулюватиме підвищення продуктивності та залучення інвестицій
4. Подальше впровадження реформи потребує активнішої підтримки та зменшення регулювання

1. Економічна ситуація в Україні: від зростання до спаду

У 2005 – 2007 роках в Україні тривав період сталого відновлення економіки та збільшення прямих іноземних інвестицій, що підживлювалися зростанням внутрішнього попиту та високими світовими цінами на сталь.

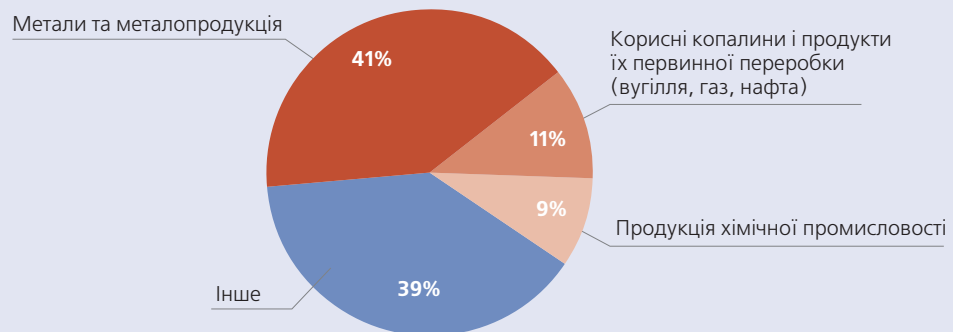
Протягом 2000-2007 років ВВП України зростав у середньому на 7,5% на рік та попри такі темпи у 2008 році він досяг лише 74,1% від рівня 1990 року²⁷.

Відновлення економіки після спаду 1990-х стримувалося зарегульованістю ділового середовища, низькою продуктивністю праці та незавершеністю економічних реформ. Українська економіка росла завдяки зовнішнім факторам, серед яких – зростання світового попиту та цін на світових ринках (у тому числі на сталеву продукцію), світовий кредитний бум, швидкий приток іноземного капіталу в Україну, а також ціни на енерго-ресурси нижчі за світові. Останній фактор був особливо важливим, оскільки експортні надходження України сконцентровані у енергоємній важкій індустрії (зокрема у металургії та хімічній промисловості).

Графік 13

Майже дві третини українського експорту складаються з високо енергоємної продукції та сировини

Продуктова структура експорту України у 2008 році



Джерело: Державний комітет статистики України.

²⁷ Державний комітет статистики України.

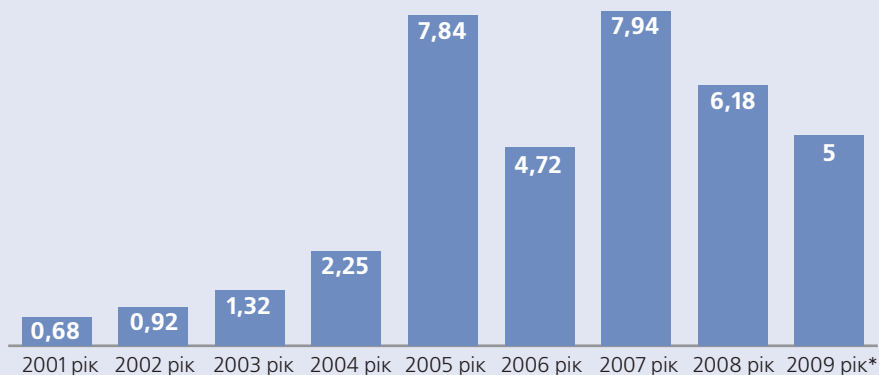
Ці галузі є основою економіки України, але через незавершену модернізацію, вони залишаються високо енергоємними, що позначається на їхній конкурентоспроможності. Наприклад, у 2005-2006 роках на виплавку однієї тони української сталі (чи не найголовнішої експортної продукції України) витрачалося в п'ять разів більше енергії, ніж у країнах ЄС²⁸.

Тож, попри економічне зростання, конкурентоспроможність України в цілому залишалась низькою: за даними Світового Економічного Форуму Україна посідала 82 місце серед 133 країн за показником глобальної конкурентоспроможності²⁹. Водночас рівень інновацій в Україні залишався нижчим ніж у 1990-х роках³⁰, а продуктивність праці зростала повільніше ніж заробітна платня³¹. Усе це разом ускладнювало підвищення конкурентоспроможності української економіки.

Графік 14

Залученню прямих іноземних інвестицій в Україну суттєво сприяв продаж державного майна

Прямі іноземні інвестиції в Україну, млрд доларів США



* Експертні оцінки.

Джерело: Міністерство економіки України.

Залученню прямих іноземних інвестицій у 2005-2007 роках суттєво сприяла приватизація та реприватизація державної власності (наприклад, «Криворіжсталі»), а також продаж стратегічних пакетів деяких великих підприємств та провідних банків.

Економічне зростання підтримувалося притоками в Україну прямих іноземних інвестицій, заохочуваних приватизацією державних активів та вливаннями іноземного капіталу до фінансового сектору України. Проте, кількість вкладень у створення нових підприємств була невеликою, що може свідчити про несприятливість інвестиційного клімату України.

²⁸ «Економічне зростання та європейські перспективи», доповідь представника України у ЄС, Романа Шпека на Українському інвестиційному форумі Адама Сміта, травень 2006 року.

²⁹ «Звіт про глобальну конкурентоспроможність 2009-2010», Світовий економічний форум.

³⁰ Детальніше – у розділі 3 «Технічне регулювання».

³¹ «Чи справді зарплати в Україні надто низькі? Що необхідно зробити, щоб їх підвищити?», Мартін Райзер, Світовий банк, квітень 2007 року. http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEEXTN/Resources/wages_in_ukraine_eng.pdf.

Зростання української економіки також підтримували стрімкі притоки зовнішнього фінансування до корпоративного та банківського секторів (зовнішній борг банківського та корпоративного секторів України за останні п'ять років збільшився майже у сім разів досягнувши 78 мільярдів доларів США³²). Ці чинники так само сприяли «перегріванню» економіки, швидко погіршуючи дефіцит поточних операцій та спонукаючи інфляцію, рівень якої у грудні 2008 року досяг 22,3% (та 15% у червні 2009 року)³³. Раптове згорання міжнародних фінансових ринків наприкінці 2008 року зумовило колапс кредитного ринку та кризу ліквідності в Україні.

Подальше замороження будь-якої кредитної діяльності прискорило погіршення економічних умов, зокрема девальвації гривні, що у четвертому кварталі 2008 року девальвувала до долара більш ніж наполовину³⁴. За перші три місяці 2009 року через падіння попиту на експортну продукцію обсяги промислового виробництва України скоротилися на третину (32%), а будівництва – більш ніж на половину (57%)³⁵. Ключові галузі – металургія та машинобудування – розпочали звільнення персоналу. А середня заробітна плата, вперше за десять років, почала скорочуватися (до 13% у січні-лютому 2009 року)³⁶.

Врешті-решт ВВП України впав на 20,3% у першому кварталі 2009 року та став найгіршим показником серед країн СНД та Європи³⁷.

Графік 15

У першому кварталі 2009 року ВВП України скоротився на 20%

Зміна ВВП у реальному вимірі, %



*Прогноз Світового банку, «Україна: економічний огляд», 16 липня 2009 року.

Джерело: Державний комітет статистики України.

Вразливість української економіки до впливу світової кризи погіршувалася неспроможністю країни завершити структурні реформи. Зокрема йдеться про регуляторні реформи, метою яких було б посилення ролі приватного сектору (особливо малих та середніх підприємств), про спрощення регуляторних процедур та підвищення продуктивності праці, а також про загальне поліпшення ділового клімату задля створення надійного підґрунтя для майбутнього економічного зростання.

³² Станом на 01.01.09. Національний банк України.

³³ Національний банк України.

³⁴ Національний банк України.

³⁵ Державний комітет статистики України. Детальніше у графіку 80 додатку 13 цього звіту.

³⁶ Те саме.

³⁷ Прес-реліз Міждержавного комітету статистики СНД.

Для послаблення руйнівного впливу кризи, уряд України має вжити негайних заходів

Світовий банк прогнозує 15% падіння українського ВВП у 2009 році³⁸. А ООН рейтингує Україну, Казахстан та Російську Федерацію, як три країни СНД, що найбільш постраждали від всесвітньої рецесії та погіршення інвестиційного клімату³⁹.

Вставка 4

Економічне відновлення потребує структурних реформ

«Економічне відновлення потребує структурних реформ, спрямованих на підвищення продуктивності. Перспективи зростання економіки України у 2010 році та середньостроковому періоді значною мірою залежать від її спроможності підвищити продуктивність шляхом скасування регуляторних перешкод для входження в бізнес, зниження регуляторних операційних витрат, сприяння чесній конкуренції та демонстрації політичної волі щодо реформ у енергетичному секторі... та у державному секторі ...»

Джерело: «Україна: економічний огляд», 16 липня 2009 року, Світовий Банк.

Україна терміново потребує розробки та впровадження всеосяжної, скоординованої та послідовної антикризової програми заходів та реформ для ефективної протидії кризі та створення передумови для майбутнього відновлення економіки. І особливу увагу має бути приділено якіснішому регулюванню та поліпшенню ділового середовища та зміні інвестиційного клімату в цілому.

2. Криза загострює проблеми малого та середнього бізнесу – головної складової української економіки

Приватне підприємництво України формує основу економіки країни, забезпечуючи роботою населення та стимулюючи економічне зростання.

В Україні працюють близько 450 000 підприємств, серед яких – 43 000 фермерські господарства та близько мільйона приватних підприємців. Ці показники відображають лише активно діючий бізнес, оскільки зареєстрованих (діючих та недіючих) юридичних та фізичних осіб в Україні набагато більше⁴⁰.

³⁸ Прогноз Світового банку, «Україна: економічний огляд», 7 квітня 2009 року, Світовий банк.

³⁹ «Огляд світової економічної ситуації та прогнози», ООН, 2009 рік.
<http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp2009files/wesp2009.pdf>

⁴⁰ За даними Державного комітету статистики України станом на 01.01.2008 в Україні зареєстровано 2,2 мільйони фізичних осіб – приватних підприємців та 740 000 юридичних осіб. Кількість активно працюючих юридичних осіб базується на даних Державного комітету статистики України, а кількість активно працюючих приватних підприємців було оцінено за даними дослідження «Вартість дотримання податкового законодавства приватними підприємцями України», підготовленого у 2009 році консультативною програмою Групи Світового Банку з інвестиційного клімату в Україні.

Вставка 5

Лише половина зареєстрованих приватних підприємців активно займаються підприємницькою діяльністю

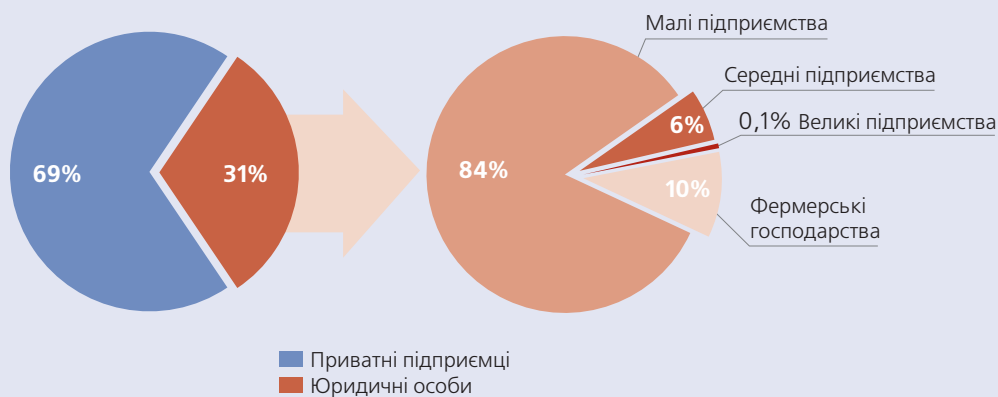
Лише половина зареєстрованих приватних підприємців (майже мільйон осіб) активно ведуть власний бізнес⁴¹. Решта існують лише на папері або щоб використати статус приватного підприємця з іншою метою. Наприклад, люди часто реєструються задля оптимізації оподаткування, а підприємства «наймають» їх, щоб скористатися перевагами спрощеного режиму оподаткування приватних підприємців (але формально ці люди не стають працівниками підприємств). Іншою причиною такої кількості «неактивних» приватних підприємців є складність процедури скасування цього статусу. Тож часто люди обирають щомісячну сплату невеликого фіксованого податку, втраті місяців на скасування свого статусу приватного підприємця.

Джерело: дані дослідження «Вартість дотримання податкового законодавства приватними підприємцями України», консультативна програма Групи Світового Банку з інвестиційного клімату в Україні, 2009 рік.

Графік 16

Лева частина приватного сектору України сформована підприємцями та малими підприємствами

Розподіл форм активно працюючого бізнесу за розмірами у 2007 році



Джерело: Оцінка на базі даних національної доповіді «Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні», Держкомпідприємництва, 2009 рік, з врахуванням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання підприємницької діяльності» від 18.09.08 №523-VI, а також дослідження «Вартість дотримання податкового законодавства підприємствами та приватними підприємцями України», консультативної програми Групи Світового Банку з розвитку інвестиційного клімату в Україні у 2009 році.

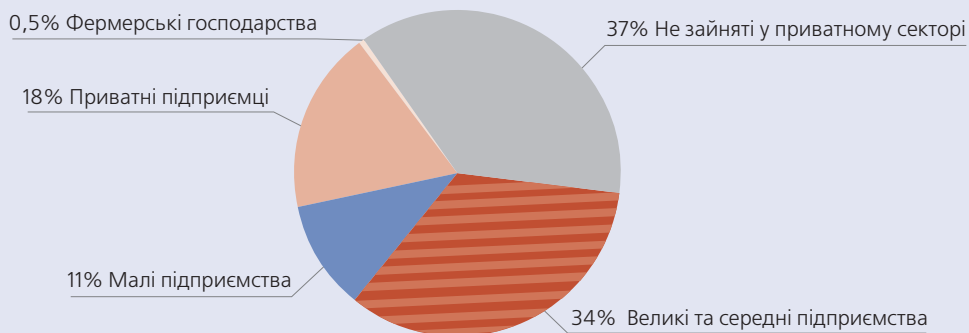
Український бізнес формує зайнятість майже двох третин населення працездатного віку України: у 2007 році підприємства та приватні підприємці забезпечили роботою 13 мільйонів людей. На великих та середніх підприємствах працювали близько половини (майже сім мільйонів) населення України, зайнятого у приватному секторі. Решту шість мільйонів робочих місць створили малі підприємства та приватні підприємці.

⁴¹ Ця кількість (998 500 підприємців) не включає приватних підприємців, які найняті підприємствами з метою оптимізації податків (незалежно від їхнього активного / неактивного статусу, оскільки вони не здійснювали підприємницької діяльності).

Графік 17

Приватні підприємці та малі підприємства створюють робочі місця для третини економічно активного населення України

Структура економічно активного населення України у 2007 році



Джерело: Національна доповідь «Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні», Держкомпідприємство, 2009 рік, з урахуванням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання підприємницької діяльності» від 18.09.08 №523-VI.

Це співвідношення певною мірою відповідає структурі зайнятості Європейського Союзу, де половину робочих місць у приватному секторі створюють мікро- та малі підприємства (в Україні 43% усіх робочих місць у приватному секторі створені малими підприємствами та приватними підприємцями)⁴². На жаль, офіційна статистика щодо внеску у ВВП малих підприємств та приватних підприємців відсутня.

Криза є особливо руйнівною для малого та середнього бізнесу.

Більшість підприємств та підприємців відчули нестачу ліквідності та позбавлені доступу до кредитних ресурсів. Великим підприємствам, як правило, легше отримати рефінансування. А багато малих та середніх підприємств були змушені припинити свою діяльність через неможливість отримати кредит.

Головною проблемою країн Східної Європи є поновлення конкурентоспроможності та вирішення величезної проблеми бюджетної кризи. Більшість країн – нових членів ЄС вже мають величезний дефіцит бюджету та активно шукають шляхи підвищення конкурентоспроможності своєї продукції на ринках, без збільшення державних витрат чи скорочення податків. Одна з таких можливостей – наслідувати приклад Південної Кореї під час азіатської кризи 1998 року. Уряд країни здійснив радикальну регуляторну реформу, скоротивши дозволи, ліцензії, регуляторні та адміністративні процедури тощо до 50% за один-два роки. Це дозволило відновити конкурентоспроможність бізнесу країни.

Уряди країн Західної Європи мають більше потужностей, щоб підтримувати свої економіки, оскільки програми стимулювання є вагомими складовими подолання кризи, але і регуляторна реформа є не менш важливою. Багато країн шукають нові джерела зростання усуваючи регуляторні перешкоди. Наприклад, нещодавно у Франції часи роботи магазинів стали гнучкішими. Це може створити нові робочі місця на підприємствах, які вирішили працювати у неділю. В Україні ж графік роботи магазинів є достатньо гнучким. Тож ключовим напрямком реформи має стати скорочення бюрократичних процедур, які регулюють започаткування та впровадження бізнесу.

⁴² Див. графік 82 у додатку 13 «Статистичні дані».

Україна стикнулась з проблемою розповсюдження кризи по всіх напрямках: попит на традиційну експортну продукцію України (зокрема на сталь) катастрофічно скоротився, джерела зовнішнього кредитування (що підігрівали споживчий бум останніх років) також остаточно «пересохли», а конкурентоспроможність України залишається низькою.

Українські підприємства потребують підвищення своєї продуктивності, шляхом інвестицій у нові технології, зокрема щоб стати енерго-ефективнішими. Проте сьогодні це наймовірно складно здійснити через відсутність доступу до кредитів. Інший спосіб підвищення конкурентоспроможності – здешевлення української продукції через девальвацію гривні – вже використано. Але це – «одноразовий» інструмент впливу, короткотермінова підтримка. Державні фінанси також у вельми складному становищі, тому будь-які інструменти стимулювання, що потребують бюджетних витрат, неможливі.

У цій ситуації один з очевидних способів допомоги бізнесу України пережити кризу – це зменшити регуляторні перешкоди, які збільшують витрати на впровадження бізнесу в Україні. Це допоможе знизити вартість українських товарів та послуг, що позитивно вплине на їхню конкурентоспроможність.

3. Сприятливе регуляторне середовище стимулюватиме підвищення продуктивності та залучення інвестицій

У 2009 році IFC оцінила вплив поточної економічної кризи та існуючого регуляторного середовища на доходи та прибуток підприємств. Підприємців попросили припустити, якими були б їхні валові доходи та прибутки у 2008 році, якби не було кризи та якби регуляторне середовище сприяло розвитку бізнесу. Відповіді вражали: українські підприємці зазначили, що оточуюче регуляторне середовище може так само скоротити їхні прибутки, як і економічна криза. Це може також означати, що до 20% прибутковості приватного сектора України втрачається через неефективне державне регулювання.

Безумовно, подібні відповіді не повинні сприйматися буквально, а оцінка потенційного прибутку в ситуації, що постійно змінюється, є складною. Проте вплив кризи абсолютно реальний та може бути вимірним. Тож наведені відповіді дають уяву про те наскільки серйозно підприємці ставляться до проблем державного регулювання.

Таблиця 2	На думку підприємців регуляторне середовище може так само скорочувати прибутки підприємства, як і економічна криза	
Якими могли би бути прибуток та доходи Вашого підприємства у 2008 році, якби не було кризи?		
Доходи підприємства могли би бути на 25% вищими	Прибуток підприємства міг би бути на 20% вищим	
Якими могли би бути прибуток та доходи Вашого підприємства, якби загальні умови для ведення бізнесу (передусім – державне регулювання) були б сприятливими?		
Доходи підприємства могли би бути на 20% вищими	Прибуток підприємства міг би бути на 20% вищим	

На думку підприємців України, найобтяжливішими регуляторними процедурами є адміністрування податків, дозволи, перевірки та процедури технічного регулювання.

З року в рік дослідження ділового середовища IFC засвідчують, що на думку підприємців розвитку бізнесу в Україні перешкоджають ті самі процедури. Передусім, це – система оподаткування та процедури отримання дозволів, здійснення перевірок, а також технічне регулювання (обов'язкова сертифікація та де-факто обов'язкова стандартизація).



Вставка 6

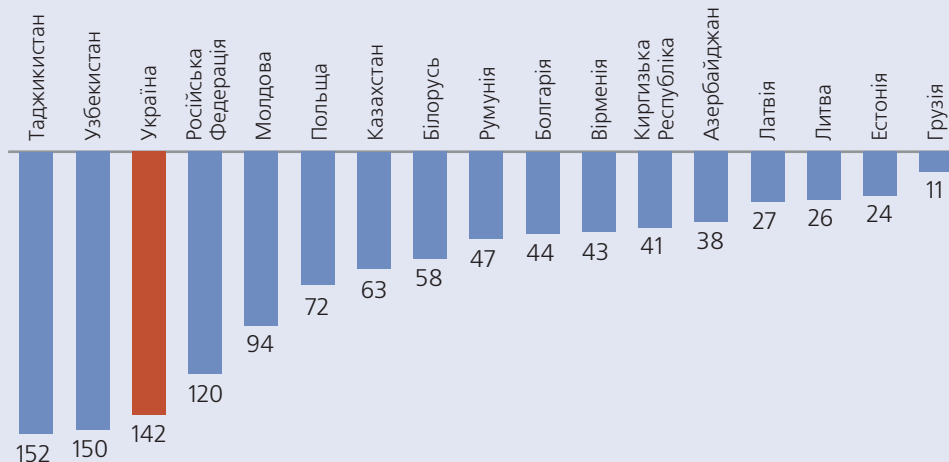
Дотримання законодавства у сферах оподаткування, видачі дозволів, перевірок та технічного регулювання є дуже витратним для приватного сектора України

Згідно дослідження «Вартість дотримання податкового законодавства України» витрати усіх підприємств України на одне лише адміністрування податків, та пов'язані з ним регуляторні процедури становили 5,9 млрд грн у 2007 році. Приватні підприємці витратили на дотримання податкового законодавства 1,9 млрд грн у 2008 році. Решта регуляторних процедур – дозволів, перевірок та технічного регулювання, коштували приватному сектору України 8,2 млрд грн у 2008 році⁴³.

Джерело: дослідження IFC; дослідження «Вартість дотримання податкового законодавства України», консультативна програма Групи Світового Банку з інвестиційного клімату в Україні, 2009 рік.

Ці несприятливі умови для розвитку підприємництва відображені й у міжнародних рейтингах. Наприклад, звіт Світового банку та IFC «Ведення бізнесу 2010» (який аналізує регуляторні процедури для започаткування, розвитку та припинення підприємницької діяльності по всьому світі за 10 критеріями) ранжує Україну 142 серед 183 країн, у яких були проведені дослідження. Українська система регулювання підприємницької діяльності оцінена як одна з найсуворіших у Східній Європі та серед пострадянських країн.

Графік 19

Бізнес-середовище в Україні – одне з найгірших у Східній Європі та у країнах СНД

Джерело: IFC, Світовий банк, звіт «Ведення бізнесу 2010».

⁴³ Детальніше у додатку 3 «Вартість дотримання вимог трьох регуляторних процедур приватним сектором України у 2008 році» та додатку 1 «Методологія дослідження».

Наприклад, податкова система України – одна з найбільш обтяжливих у світі. Щоб здійснити усі 147 податкових платежів, підприємству необхідно 736 годин на рік, через що в рейтингу «Сплата податків» звіту «Ведення бізнесу 2010» Україна посідає 181 місце серед 183 країн, залишаючи позаду лише Венесуелу та Білорусь.

Вставка 7

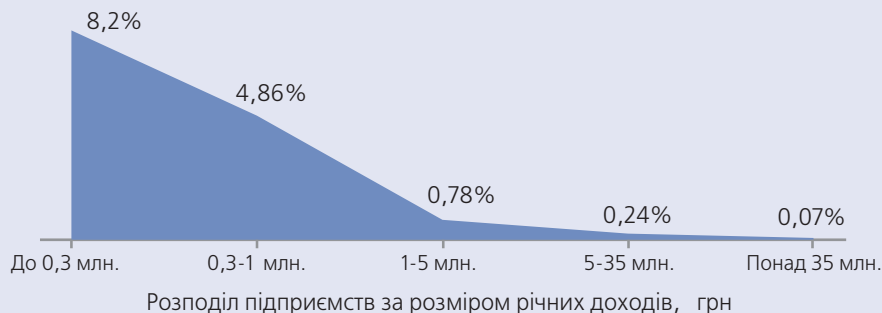
Складність дотримання податкового законодавства України збільшує податковий тягар для малих підприємств

Складність української податкової системи негативно впливає на діяльність підприємств, особливо малих. Адже загальний податковий тягар складається не лише з податків, відрахувань чи платежів, але й з часу та витрат на відповідних працівників.

Чим менші доходи підприємства, тим більше воно страждає від податкового тягара

Фактичні витрати, пов'язані зі сплатою податків є більшими у великих підприємств, проте відносна вартість дотримання податкового законодавства є набагато більшою для малих підприємств.

Витрати на дотримання податкового законодавства як частка доходів підприємства у 2008 році



Джерело: дослідження «Вартість дотримання податкового законодавства приватними підприємствами України», консультативна програма Групи Світового Банку з розвитку інвестиційного клімату в Україні, 2009 рік.

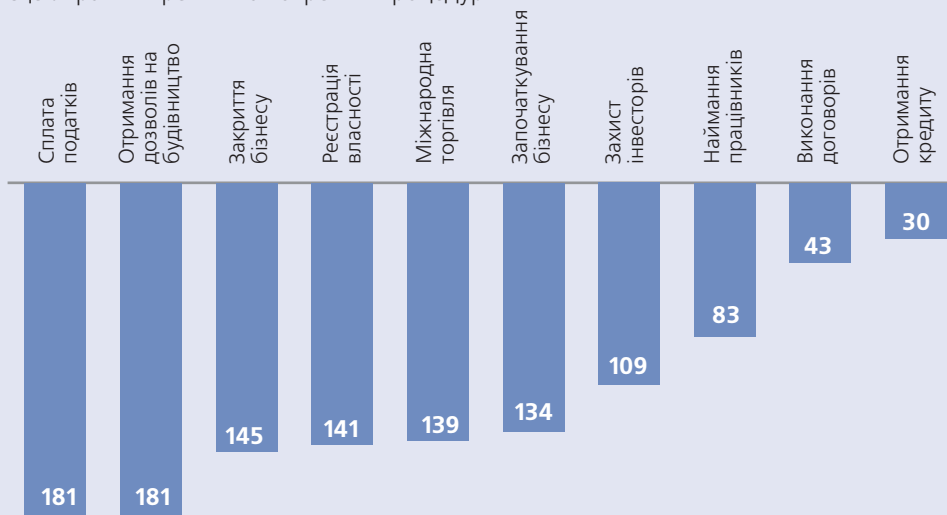
Українська система видачі дозволів також очолює перелік перешкод для ведення бізнесу та визнана звітом «Ведення бізнесу 2010» третьою найгіршою у світі. Щоб отримати усі дозволи для будівництва складу в Києві, підприємства повинні здійснити 30 процедур, які тривають 476 днів⁴⁴.

⁴⁴ Дослідження «Ведення бізнесу 2010», IFC, Світовий банк.

Графік 20

Українські процедури видачі дозволів та оподаткування – серед найбільш несприятливих для розвитку бізнесу у світі

Місце України в рейтингах окремих процедур



Джерело: IFC, Світовий банк, звіт "Ведення бізнесу 2010".

Як результат надмірного бюрократичного втручання у господарську діяльність, корупція залишається істотною проблемою для бізнесу в Україні. За індексом сприйняття корупції Україна (разом із Нікарагуа, Пакистаном та Коморськими островами) посідає 134 місце серед 180 країн світу⁴⁵.

Дослідження IFC щороку засвідчують, що підприємства визнають здійснення неофіційних платежів для прискорення процесу реєстрації підприємства, отримання дозволу чи сертифікату, реєстрації стандарту, проходження перевірки тощо. Кожне третє підприємство підтвердило, що у 2008 році вони користувалися різноманітними «неофіційними способами вирішення питань» з державними посадовцями.

За даними IFC у 2008 році так званий корупційний «податок» (частка доходів, витрачена на неофіційні платежі) становив близько 6% річного доходу середнього українського підприємства. Водночас, у 2008 році 20% часу керівництва підприємств витрачалося на різні «неофіційні способи вирішення питань» з державними посадовцями.

⁴⁵ Transparency International, індекс сприйняття корупції, 2008 рік. Див. також графік 81 у додатку 13 «Статистичні дані».

Графік 21**Корупція залишається невід'ємною складовою ділового середовища України**

Показники корупції у 2008 році



Відповідно до дослідження діяльності підприємств у 2008 році, кожен другий підприємець вважає корупцію значною перешкодою впровадженню свого бізнесу в Україні⁴⁶. Як результат, принаймні третина економіки України залишається у тіні⁴⁷.

Вставка 8**Бюрократія породжує корупцію**

«Щоб розпочати бізнес в Україні, вам доведеться обійти десятки кабінетів, отримати пакет усіляких довідок. Скоротити свій марафон державними коридорами можна за допомогою хабарів...

На ринку – гра без правил, бюрократи вимагають хабарі чи не в кожному кабінеті... А гроші приносять буквально у валізах: потрібна тільки готівка... Доходить до геть сумного: люди позичають одне у одного гроші на хабарі, бізнес стоїть, борги ніхто віддати не може, перспектив немає...»

Джерело: «Бренд України – бюрократія», журнал «Главред», №30, 27 липня 2009 року.

Вставка 9**Розмір тіньового сектору України варіює від 40% до 70%**

«Структура нелегальної економіки досить складна, тому при оцінці обсягів тіньового сектора країни [України] відзначаються істотні розбіжності і його величина варіює від 40% до 70%».

Джерело: Національна доповідь «Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні», Держкомпідприємництво, 2009 рік.

Україну перевершили країни-сусіди, більш зацікавлені у впровадженні реформ

Україна не єдина країна, що успадкувала колишні радянські нормативну базу та регуляторну систему. Та попри усі труднощі, інші країни рухаються вперед, адаптуючи та спрощуючи інструменти управління. Україна ж залишається позаду своїх сусідів, коли йдеться про поліпшення інвестиційної привабливості. Питання не стільки в тому, які саме заходи необхідно вжити, скільки в очевидній нестачі волі чи наполегливості (або обох) для здійснення необхідних реформ та підняття на сходинки до інших країн, діловий клімат яких заохочує розвиток бізнесу.

⁴⁶ Дослідження Світового банку та ЄБРР «Ділове середовище та діяльність підприємств» (BEEPS) 2008 року.

⁴⁷ Міністерство економіки України, аналітична записка «Тенденції тіньового сектора економіки України у 2008 році». Див. графік 84 у додатку 13 «Статистичні дані».

Вставка 10**Досвід сусідів: кращі реформатори**

Азербайджан відкрив кредитний реєстр, який надає он-лайн доступ до бази даних з кредитною інформацією, зокрема про позичальників, а також запровадив санкції для банків, які надають несвоєчасну або неправильну інформацію.

Завдяки об'єднанню представників різних установ у «єдиному вікні» з надання митних послуг, скоротився час на митне оформлення товарів.

Сфера реформування: Отримання кредитів (кредитна інформація), ведення міжнародної торгівлі.

Місце в рейтингу «Ведення бізнесу 2010»: 38

Киргизька Республіка спростила порядок отримання дозволів на будівництво, оптимізувавши структуру оплати, запровадивши ризик-орієнтований підхід до погодження та контролю будівництва, дозволивши застосовувати на проектах з низьким рівнем ризику внутрішній процес контролю будівництва та спростивши процедуру підключення до комунальних мереж.

Були спрощені вимоги, пов'язані зі звільненням працівників та переведенням їх на іншу роботу.

Забезпечено кращий доступ до кредитних ресурсів завдяки більшій гнучкості процедури забезпеченого кредитування та завдяки запровадженню загальних описів обтяженого майна, боргів та зобов'язань.

На додаток, внесено зміни до Цивільного кодексу, які передбачають автоматичне поширення заставних прав на надходження від початкових активів.

Податкове навантаження на підприємства було зменшене завдяки скороченню ставок кількох податків та кількості виплат за іншими.

Необов'язковими стали вимоги щодо огляду майна та нотаріального оформлення реєстрації прав власності.

Також було спрощене започаткування бізнесу: скасовані вимоги до мінімального статутного капіталу, прискорена процедура реєстрації, ліквідовані після-реєстраційні платежі та вимоги щодо відкриття банківського рахунку до реєстрації підприємства. Скасування шести раніше необхідних документів та спрощення процедур перевірки сприяли поживленню міжнародної торгівлі.

Сфера реформування: створення компанії, отримання дозволів, найм працівників, реєстрація власності, отримання кредитів (юридичних прав), сплата податків та ведення міжнародної торгівлі.

Місце в рейтингу «Ведення бізнесу 2010»: 41

Білорусь спростила отримання дозволів на будівництво вдосконаливши процедури погодження документів.

Обмеження, які стосувалися звільнення працівників, були пом'якшені через зміну строків попередження.

Сплата податків стала зручнішою завдяки активнішому використанню електронних систем (це дозволило скоротити часові витрати на дотримання податкового законодавства). А зменшення ставок екологічного податку та податку з обороту разом із скороченням кількості платежів податку на майно, полегшими податковий тягар підприємств.

Триває вдосконалення процесу реєстрації власності: прискорена обробка документів, скасована вимога нотаріального засвідчення.

Стало простіше започаткувати бізнес завдяки спрощенню процедури реєстрації, обмеження ролі нотаріусів, скасуванню вимог до мінімального капіталу та до необхідності погодження печатки підприємства. Запровадження системи управління на основі ризиків та вдосконалення процедур перетину кордону скоротили «транзитний час» в міжнародній торгівлі.

Сфера реформування: створення компанії, отримання дозволів, найм працівників, реєстрація власності, сплата податків та ведення міжнародної торгівлі.

Місце в рейтингу «Ведення бізнесу 2010»: 58

Джерело: звіт «Ведення бізнесу 2010», IFC, Світовий банк.

4. Подальше впровадження реформи потребує активнішої підтримки та зменшення регулювання

Загалом ситуація зі змінами законодавства протягом 2007-2008 років є невтішною: жодного законопроект на підтримку бізнесу не було прийнято. Лише в червні 2009 року було прийнято законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо сприяння здійсненню підприємницької діяльності»⁴⁸, який мав внести суттєві зміни до трьох законів: «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» та «Про господарські товариства».

Таблиця 3	Основні положення законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо сприяння здійсненню підприємницької діяльності»
	<p>1. Зміни до Закону України «Про господарські товариства»:</p> <ul style="list-style-type: none"> • вимоги до мінімального статутного капіталу для товариств з обмеженою відповідальністю (ТОВ) скорочено зі 100 мінімальних заробітних плат до однієї (приблизно зі 63 тисяч до 630 гривень). <p>2. Зміни до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скорочено на вісім пунктів (із 66); • Усі ліцензії мають видаватися безстроково (за винятком тих, що регулюються Кабінетом Міністрів України, термін дії яких становить не менше п'яти років); <p>3. Зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності»</p> <ul style="list-style-type: none"> • Внесене нове, чітке визначення терміну «дозвіл»; • Усі дозволи (за винятком тих, що згадуються у спеціальних законах) повинні видаватися протягом десяти днів; • Запроваджено принцип «мовчазної згоди», який означає, що у разі, якщо заявник не отримав відповіді (негативної чи позитивної) від дозвільного відомства, дозвіл вважається виданим.

⁴⁸ Прийнятий 25 червня 2009 року законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо сприяння здійсненню підприємницької діяльності», був скасований Верховною Радою України 9 жовтня 2009 року.

Щоб оцінити потенційний вплив скорочення вимоги щодо мінімального статутного капіталу для заснування ТОВ на рішення громадян розпочати власний бізнес, IFC провела спеціальне дослідження⁴⁹.

Це дослідження засвідчило, що стократне скорочення мінімально необхідного статутного капіталу для заснування ТОВ може суттєво збільшити кількість нових підприємств в Україні. Очікується, що кількість активно працюючих підприємств (усіх організаційно-правових форм) може зрости на 10% досягнувши показника 8,4 підприємства на 1 000 населення⁵⁰.

Для порівняння, показник «базового» зростання, який відображає ситуацію за діючої вимоги щодо мінімального розміру статутного капіталу, становить 4% на рік (графік 23)⁵¹. А за даними звіту «Ведення бізнесу 2009» скорочення вимог до мінімального статутного капіталу у різних країнах забезпечило збільшення кількості нових підприємств від 13% до 81%⁵².

Вставка 11

Скорочення вимог до статутного капіталу ТОВ збільшує кількість нових підприємств

Після скорочення Мадагаскаром вимог щодо мінімального статутного капіталу на більше ніж 80% у 2006 році, кількість нових підприємств у країні зросла з 13% до 26%.

Після скорочення таких вимог Тунісом, кількість нових підприємств зросла на 30% протягом 2002-2007 років. Це спонукало країну у 2008 році повністю скасувати ці вимоги.

Скорочення вимог до мінімального статутного капіталу забезпечило зростання кількості нових підприємств на 55% у Грузії та на 81% у Саудівській Аравії.

Джерело: звіт «Ведення бізнесу 2009», IFC, Світовий банк.

Порівняння з країнами Європи свідчить, що в Україні є величезний потенціал для зростання кількості активно діючих підприємств. Сьогодні Україна залишається далеко позаду всіх європейських країн за кількістю діючих підприємств на 1 000 населення. Ця різниця очевидна, навіть беручи до уваги величезні відмінності в інвестиційному кліматі країн.

⁴⁹ Компанія GfK-Україна здійснила опитування типу «омнібус» серед дорослого населення України у березні 2009 року. Вибіркова сукупність становила 1000 осіб віком від 15 до 59 років та була репрезентативною за віком, статтю, міським/сільським місцем проживання та розміром населеного пункту. Вибірка була випадковою на етапі відбору респондентів. Інтерв'ю проводилися особисто за місцем проживання респондента. Згідно результатів цього дослідження доросле населення могло би реєструвати більше підприємств, якщо вимоги до статутного капіталу ТОВ скоротилися.

⁵⁰ З метою коректного порівняння з країнами ЄС, сектори «сільське господарство», «охорона здоров'я» та «освіта» були виключені із загальної кількості активно діючих підприємств. Дані ЄС відповідають секторам від «С» до «К» згідно NACE - статистичного класифікатора видів економічної діяльності (національний класифікатор КВЕД є узгодженим з міжнародним класифікатором NACE).

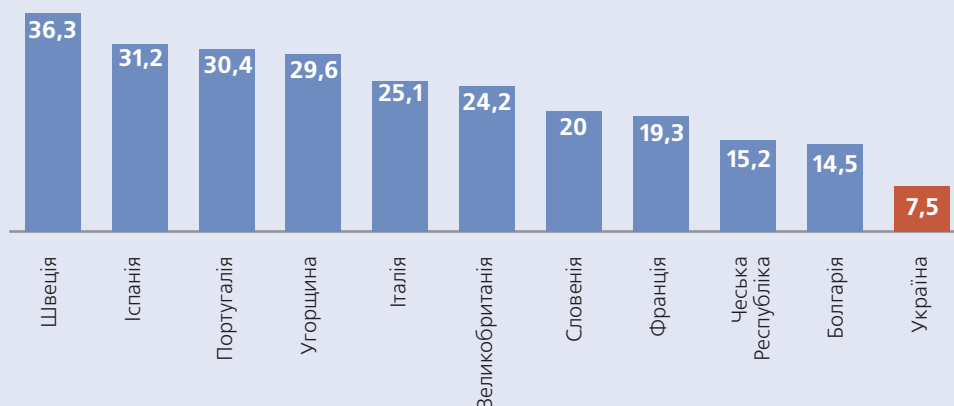
⁵¹ Через обмеженість доступних даних та великий ступінь невизначеності щодо майбутніх змін економічної ситуації, оцінювання включало три сценарії: «без змін» (кількість нових підприємств буде незмінною і залишатиметься на рівні першого півріччя 2009 року); «низька оцінка» (базується на історичному співвідношенні між кількістю нових реєстрацій ТОВ та розміром статутного капіталу); та «висока оцінка» (на базі дослідження типу «омнібус», що вивчало зміни у намірах зареєструвати підприємство до і після скорочення статутного капіталу). Оцінюваний розмір приросту кількості активно діючих підприємств за цими трьома сценаріями є відповідно 4%, 6% та 10%.

⁵² Звіт «Ведення бізнесу 2009, IFC, Світовий банк.

Графік 22

Україна відстає від країн Європи за кількістю активно діючих підприємств

Кількість активно діючих юридичних осіб (без приватних підприємців) на 1 000 населення у 2006 році*



Джерело: EUROSTAT
 (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/european_business/data/database),
 Державний комітет статистики України.
 *Сектори від "С" до "К" відповідно до NACE / КВЕД.

Графік 23

Очікується, що скорочення вимог до статутного капіталу ТОВ збільшить кількість активно-діючих підприємств в Україні⁵³

Оцінка щорічного зростання кількості активних підприємств в Україні після прийняття відповідного законопроекту



Джерело: оцінки IFC на базі даних опитування типу "омнібус", проведеного у березні 2009 року; Державний комітет статистики України; EUROSTAT.
 *2006 рік обрано за базу для порівняння.

⁵³ З метою порівняння з країнами ЄС, загальна кількість активно діючих підприємств охоплює сектори від «С» до «К» за NACE/КВЕД (тобто виключає «сільське господарство», «охорону здоров'я» та «освіту»). З цих міркувань, дані щодо загальної кількості активно діючих підприємств на 1000 населення відповідають 2006 року, оскільки для Європи це останні дані від EUROSTAT. Показник відсоткового зростання кількості підприємств України було оцінено на базі даних за перше півріччя 2009 року. Для ілюстрації та порівняння відсотковий показник зростання зображено на графіку ліворуч від даних про загальну кількість підприємств на 1000 населення.

Ці дані свідчать, що навіть найнижчий європейський показник – Болгарія набагато перевищує кількість активних юридичних осіб в Україні. Тож за сприятливих умов кількість активно працюючих підприємств в Україні повинна принаймні подвоїтися, досягнувши одного мільйона проти сьогоднішніх 450-500 тисяч.

Окрім цього, вносилися зміни до існуючих законів, зокрема було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання підприємницької діяльності», який скоригував визначення малих та середніх підприємств та привів їх у відповідність до стандартів ЄС. Проте жодного нового закону на підтримку підприємництва та спрощення регуляторних процедур (дозволів, перевірок та технічного регулювання) прийнято не було.

У 2007-2008 роках нормотворча діяльність була зосереджена здебільшого на впровадженні вже прийнятих законів, зокрема, Закону України «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» (прийнятий у 2005 році) та Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (прийнятий у 2007 році).

Варто зауважити, що впровадження Закону «Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності» відбувається вкрай повільно. За майже чотири роки, що минули з прийняття закону, дозвільні органи не запровадили усі його норми. Лише одне відомство – Державний департаменті пожежної безпеки МНС України – запровадило декларативний принцип, який дозволяє розпочати господарську діяльність, не отримуючи дозволу. Інші відомства вочевидь неохоче полегшують дозвільний тягар для українських підприємств.

Також, було прийнято низку підзаконних актів, спрямованих на впровадження закону «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності». Так, до 1 серпня 2009 року було прийнято 38 постанов Кабінету Міністрів України⁵⁴, що поділили підприємства за групами ризику та визначили частоту перевірок для цих груп. І хоч цей факт є досягненням у реформі системи контролю, загальний темп реформування залишається низьким, а обсяги змін – недостатніми.

Із часу попереднього дослідження IFC «Бізнес-середовище в Україні 2007», не було вжито жодного заходу, який спростив би систему технічного регулювання, узгодивши її з вимогами ЄС. Вступ України до СОТ у травні 2008 року викликав великі очікування щодо змін та вдосконалень. Україна прийняла Закон «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» (від 10 квітня 2008 року), за яким взяла на себе зобов'язання привести існуючу систему технічного регулювання у відповідність до міжнародних правил та стандартів. Але посадовці, що визначають державну політику, не вжили жодних реформаторських заходів, щоб виконати ці зобов'язання.

⁵⁴ Станом на 1 серпня 2009 року.

Головні законодавчі акти, прийняті протягом 2007–2008 років та першої половини 2009 року, які могли б поліпшити інвестиційний клімат України

Документ	Дата прийняття	Основні положення
Законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо сприяння здійсненню підприємницької діяльності»	25 червня 2009 року ⁵⁵	<p>Вимоги до мінімального статутного капіталу для товариств з обмеженою відповідальністю зменшено зі 100 мінімальних заробітних плат до однієї (тобто зі 63 тисяч до 630 гривень);</p> <p>Перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скорочено на вісім пунктів (із 66).</p> <p>Усі ліцензії мають видаватися безстроково (за винятком тих, що регулюються Кабінетом Міністрів України, термін дії яких становить не менше п'яти років).</p> <p>Усі дозволи повинні видаватися протягом 10 робочих днів (за винятком окремих дозволів, про які йдеться у відповідних законах).</p> <p>Уперше запроваджено принцип «мовчазної згоди», який означає, що у разі, коли заявник не отримав від дозвільного відомства ані негативної, ані позитивної відповіді, дозвіл вважається виданим.</p> <p>Чітке визначення документу дозвільного характеру.</p>
Закон України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі»	10 квітня 2008 року	<p>Україна взяла на себе зобов'язання привести існуючу систему технічного регулювання у відповідність до міжнародних правил та стандартів. Міжнародні стандарти повинні мати пріоритет над регіональними та національними стандартами.</p> <p>Україна дотримуватиметься всіх положень Угоди про технічні бар'єри в торгівлі.</p> <p>Усі існуючі національні та регіональні стандарти повинні бути добровільними.</p> <p>Україна повинна надалі скоротити перелік товарів, що підлягають обов'язковій сертифікації третьою стороною.</p> <p>Державний комітет зі стандартизації та захисту прав споживачів повинен скасувати обов'язкову сертифікацію імпортованих харчових продуктів та продукції сільського господарства.</p>
Чотири Укази Президента України про спрощення умов для ведення бізнесу та вдосконалення регуляторної системи України	2007 рік – липень 2009 року	<ol style="list-style-type: none"> 1. «Про деякі заходи щодо вдосконалення регулювання підприємницької діяльності» від 28.04.2007, № 363/2007. 2. «Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності» від 27.09.2007, №921/2007. 3. «Про невідкладні заходи щодо вдосконалення державного регулювання господарської діяльності» від 09.08.2008, № 698/2008. 4. «Про стимулювання розвитку підприємницької діяльності в умовах світової фінансової кризи» від 14.07.2009, № 466/2009. <p>Укази звертають увагу Уряду, міністерств та відомств, Верховної Ради України на проблеми підприємництва та необхідність подальшого реформування регуляторного середовища, зокрема, систем видачі дозволів та ліцензій, державного контролю, технічного регулювання.</p>

⁵⁵ Прийнятий 25 червня 2009 року законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо сприяння здійсненню підприємницької діяльності», був скасований Верховною Радою України 9 жовтня 2009 року.

Документ	Дата прийняття	Основні положення
Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»	21 травня 2009 року	Встановлює перелік із 66 документів дозвільного характеру, які мають видаватися лише через дозвільні центри. Затвердження зазначеного переліку є суттєвим кроком вперед у створенні до єдиного вичерпного переліку дозволів у сфері господарської діяльності.
Дві постанови Кабінету Міністрів України щодо порядку відбору зразків продукції	Квітень 2007 року – липень 2009 року	Затверджено порядок відбору зразків продукції під час перевірок, а також порядок відшкодування витрат, пов'язаних з таким відбором. Відтепер відбір продукції здійснюється за рахунок держави, а у разі виявлення порушень – за рахунок підприємця.
38 постанов Кабінету Міністрів України щодо розподілу підприємств на групи ризику та визначення частоти перевірок для них	Квітень 2007 року – липень 2009 року	Здійснено розподіл підприємств на групи ризику та визначено періодичність перевірок для кожної з таких груп. Такий підхід має суттєво скоротити охоплення підприємств перевітками.
17 нормативних актів, які змінюють або впроваджують нові інструкції щодо порядку проведення перевірок	Квітень 2007 року – грудень 2008 року	Було змінено існуючий або запроваджено новий порядок проведення перевірок відповідно до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».
Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання підприємницької діяльності»	18 вересня 2008 року	Визначення малого та середнього підприємства наближено до європейського зразка.

Україна досягла певного прогресу, передусім завдяки успішному впровадженню раніше прийнятих законів, аніж будь-яким новим законодавчим ініціативам. Доки ситуація не зміниться, Україна не може очікувати на підвищення власної конкурентоспроможності та привабливості як країна з діловим кліматом, сприятливим для бізнесу та інвестицій.



1 Дозвільна система

Прогрес зроблено, але необхідні рішучі заходи для завершення реформи

- 1.1. Огляд законодавчої бази дозвільної системи
- 1.2. Досягнення реформи дозвільної системи: скорочення термінів отримання дозволів
- 1.3. Невирішені питання реформи: дозволи залишаються перешкодою для підприємницької діяльності
- 1.4. Висновки та рекомендації

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

- У 2008 році 54% підприємств України проходили процедуру отримання дозволів. Ці підприємства отримували в середньому чотири-п'ять дозволів.
- Щоб отримати усі дозволи, необхідні для започаткування та ведення бізнесу, підприємство витратило в середньому 6 900 грн⁵⁶ та 54 календарних дні.
- П'ятдесят сім відсотків приватних підприємців проходили дозвільну процедуру у 2008 році. У середньому ці підприємці отримували два-три дозволи на рік.
- На отримання всіх дозволів приватний підприємець витратив 2 500 грн⁵⁷ та 44 календарних дні.
- Близько трьох млрд грн коштували дозвільні процедури приватному сектору (підприємствам та приватним підприємцям майже у рівній пропорції) у 2008 році.
- Декларативний принцип започаткування діяльності стає все більш популярним: у 2008 році 22% тих, хто потребував пожежного дозволу, скористалися декларативним принципом⁵⁸. Проте Департамент пожежної безпеки МНС України залишається єдиним відомством, що запровадило цей принцип.

⁵⁶ Включаючи 3 900 грн прямих витрат та 3 000 грн витрат на оплату праці.

⁵⁷ Включаючи 1 100 грн прямих витрат та 1 400 грн витрат на оплату праці.

⁵⁸ За даними Державного департаменту пожежної безпеки МНС України.

З прийняттям у 2005 році Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» дозвільна система в Україні отримала правове підґрунтя. Закон започаткував реформу національної дозвільної системи у сфері господарської діяльності, визначивши принципи державної політики та основні вимоги до дозволів та процедур їх видачі. Пізніше, у червні 2009 року, до цього Закону були внесені зміни та доповнення. Ці зміни містили чітке визначення документу дозвільного характеру, запроваджували можливість використовувати принцип «мовчазної згоди», а також встановлювали десятиденний термін для видачі більшості дозволів, якщо інше не зазначене у профільних законах⁵⁹.

Реформа дозвільної системи розпочалася майже чотири⁶⁰ роки тому. За цей час досягнуто помітних результатів, але для суттєвого вдосконалення системи необхідно ще багато зробити. Істотне зменшення кількості дозволів з подальшим прийняттям вичерпного переліку дозвільних документів – це один з основних пріоритетів подальшого впровадження реформи дозвільної системи. Дозволи повинні існувати там, де є потенційно високий ризик з боку того чи іншого виду діяльності. Дозвіл – це певний механізм захисту, а не ще один спосіб наражати підприємства на додаткові витрати.

Всі дозволи, існування яких неможливо пояснити та обґрунтувати, повинні бути скасовані, за винятком тих, які пов'язані з діяльністю, якій притаманний високий ризик. Необхідно прискорити темпи впровадження дозвільної реформи, особливо у часи економічної скрути, для того, щоб допомогти підприємцям України пережити важкі часи економічного та фінансового спаду. Хоча дослідження IFC засвідчило, що реформа дозвільної системи має успішні результати, підприємці все ще вважають, що отримання дозволів досі залишається одним із бар'єрів для ведення бізнесу в Україні.

1.1. Огляд законодавчої бази дозвільної системи

Закон про дозвільну систему заклав фундамент дозвільної системи та започаткував її реформу. Але він є рамковим, тобто для його повного впровадження необхідно, щоб усі дозвільні відомства узгодили із ним свої нормативні документи: постанови, розпорядження Кабінету Міністрів України, відомчі акти та інструкції.

Донині процес узгодження був досить повільним. За даними Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва на кінець 2008 року лише чотири⁶¹ закони були приведені у відповідність із Законом про дозвільну систему, із 60 необхідних законопроектів були прийняті лише два, також були розроблені 22 проекти постанов, які узгоджують порядок видачі дозволів із цим Законом, проте лише чотири з них були затверджені Кабінетом Міністрів України⁶².

⁵⁹ Прийняте 25 червня 2009 року доповнення до Закону про дозвільну систему було скасоване Верховною Радою України 9 жовтня 2009 року.

⁶⁰ З моменту прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» у 2005 році.

⁶¹ Закон України «Про пожежну безпеку» від 17 грудня 1993 року № 3745-XII, Закон України «Про карантин рослин» від 30 червня 1993 року № 3348-XII, Закон України «Про оренду державного та комунального майна» від 10 квітня 1992 року № 2269-XII та Закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» від 31 травня 2007 року № 1103-V.

⁶² «Реформа дозвільної системи у сфері господарської діяльності», Національний звіт з розвитку підприємництва в Україні та його перспективи, підготовлений Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва, 2009 рік, <http://www.dkrp.gov.ua/control/uk/doccatalog/list?currDir=118304>.

Існуюча недосконала нормативна база перешкоджає дозвільній реформі та допускає неоднозначне трактування норм, що регулюють отримання дозволів, їх переоформлення, анулювання тощо. Це, у свою чергу, створює можливості для адміністративних зловживань та хабарництва з боку відомств, що видають дозволи.

Вставка 12

Реформування дозвільних систем на пострадянському просторі

Грузія. Стрімка реформа дозвільної та ліцензійної систем дала змогу Грузії посісти 18 місце у міжнародному рейтингу країн зі сприятливими умовами для ведення бізнесу, складеному IFC та Світовим банком у 2008 році⁶³. Суттєве скасування ліцензій та дозволів, існування яких неможливо було обґрунтувати, скоротило кількість цих документів з 909 до 137. Принципи «мовчазної згоди» та «єдиного вікна» були визначені як обов'язкові, що зробило процес отримання ліцензій та дозволів більш прозорим. Грузинські підприємці повідомляють, що завдяки впровадженню цих механізмів із вересня 2005 року вони у середньому витрачають 10 днів на отримання ліцензії та 12 днів на отримання дозволу. У 2003 році ці процедури тривали 16 та 27 днів відповідно. Результати реформи були значними. У 2003 році, до прийняття Закону Грузії «Про систему ліцензій та дозволів», 12% малих та середніх підприємств отримували ліцензії та дозволи. У 2005 році, після прийняття цього Закону, їхня частка зменшилась до 6%⁶⁴. У 2008 році лише 10% підприємців вважали систему ліцензування та дозвільну систему бар'єром для ведення бізнесу, тоді як в Україні 32% підприємців були незадоволені дозвільною системою⁶⁵.

Казахстан. У 2008 році прийнята Концепція вдосконалення дозвільної системи. Проведена інвентаризація дозволів, кількість яких скорочена на 50%. Введений мораторій на нові дозволи. Запроваджений декларативний принцип. Всі дозвільні процедури мають бути закріплені на рівні законів.

Киргизька Республіка. За рейтингами звіту «Ведення бізнесу 2008» у 2008 році Киргизька Республіка увійшла до трійки найактивніших країн-реформаторів (загалом оцінювалася 181 країна). Найрезультативніші реформи відбулися в дозвільних процедурах щодо будівництва. Запроваджене «єдине вікно» для дозволів, завдяки чому кількість процедур скоротилася з 25 до 13. Скоротилися також тривалість процедур – з 280 до 60–70 днів, та їх вартість – на 30–70% залежно від стадії будівництва. Введений принцип «мовчазної згоди», який передбачає, що у разі неприйняття уповноваженим органом позитивного або негативного рішення протягом встановленого для конкретної процедури терміну рішення автоматично вважається позитивним. Використання даного принципу передбачене для процедур отримання висновків від органів пожежного, санітарно-епідеміологічного нагляду та охорони навколишнього середовища.

Джерело: аналітичні матеріали IFC.

⁶³ Звіт IFC та Світового банку «Ведення бізнесу 2008»: Грузія посіла 18 місце у глобальному рейтингу сприятливих умов ведення бізнесу. Грузія входить до десятки провідних реформаторів протягом 3-х років. [http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/DB08GeorgiaPressReleaseEng.pdf/\\$FILE/DB08GeorgiaPressReleaseEng.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/DB08GeorgiaPressReleaseEng.pdf/$FILE/DB08GeorgiaPressReleaseEng.pdf).

⁶⁴ «Грузія: після трьох років реформи системи ліцензування» [http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/LicensingPolicyPaperEng/\\$FILE/LicensingPolicyPaper.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/georgiasme.nsf/AttachmentsByTitle/LicensingPolicyPaperEng/$FILE/LicensingPolicyPaper.pdf).

⁶⁵ Дослідження «Ділове середовище та діяльність підприємств» (BEEPS), Світовий банк та ЄБРР, 2008 рік. <http://www.enterprisesurveys.org/ExploreTopics/?topicid=2&direction=Desc&sort=4>.

1.2. Досягнення реформи дозвільної системи: скорочення термінів отримання дозволів

Першим результатом реформи дозвільної системи стала інвентаризація всіх існуючих документів дозвільного характеру. Це дозволило вперше визначити фактичну кількість дозволів, погоджень, експертних висновків тощо, які необхідно отримувати для ведення бізнесу, та скоротити їх щонайменше в дев'ять разів: із понад 1 200⁶⁶ дозволів до близько 139⁶⁷. Це скорочення стало можливим, передусім, завдяки об'єднанню схожих дозволів, які видавалися різними установами у різних регіонах, і, у меншій мірі, завдяки скасуванню непередбачених законом дозволів (що є незаконними відповідно до Закону про дозвільну систему). Проте, згадані 139 видів дозволів не є юридично обов'язковими, оскільки вони містяться у законопроекті, який чекає на затвердження Верховною Радою. Це призводить до того, що деякі державні органи продовжують видавати дозволи, які не вимагаються жодним законом. Наприклад, деякі органи місцевої влади продовжують видавати дозвіл на розміщення об'єкту торгівлі, що не передбачений законодавчо. Так, за даними дослідження IFC 21% підприємств та 35% приватних підприємців повідомили, що вони отримували дозвіл на розміщення об'єкту торгівлі у органах місцевої влади у 2008 році.

Скорочення кількості дозволів – один зі значних кроків щодо впровадження реформи. Але сама дозвільна система все ще потребує подальшого вдосконалення.

Суть дозволу полягає у гарантуванні безпеки та контролі ризиків, спричинених тією чи іншою діяльністю. Дозволи що вимагаються для видів діяльності, які не становлять значного ризику для суспільства чи для навколишнього середовища, повинні бути скасовані. Кількість дозволів в Україні досі залишається високою, беручи до уваги ще один дозвільний механізм – ліцензування. Ліцензія, по суті, є іншим документом дозвільного характеру, який підприємці повинні отримувати, запроваджуючи свій бізнес. Сьогодні ліцензії в Україні вимагаються для 70 видів діяльності, і їх отримання є довготривалим та дуже дорогим⁶⁸. Тож, дозвільна система є лише однією частиною регуляторного тягаря для бізнесу, тому будь-які запропоновані шляхи її спрощення потрібно розглядати як частину однієї системи, а не окремо. Якщо зважати на об'єднаний тягар дозвільних та ліцензійних процедур, стає очевидною необхідність запровадження рішучих заходів щодо зменшення кількості дозволів.

Закон про дозвільну систему встановив основні вимоги до процедури видачі дозволів. Серед них – визначення термінів для прийняття рішення місцевими органами влади про видачу або відмову у видачі дозволів. Ця вимога суттєво прискорила процедуру, зважаючи на те, скільки часу підприємці раніше витрачали на отримання дозволів. Проте на практиці ця норма не завжди виконується, і багато підприємців досі скаржаться на дозвільні органи, які порушують законодавчо закріплені терміни.

⁶⁶ «Реформування дозвільної системи у сфері господарської діяльності – необхідна умова створення сприятливого бізнес-клімату в Україні», Сергій Третьяков, «Пріоритети», № 12(18), Вісник Доктрини приватної ініціативи (травень 2004 року), с. 6.

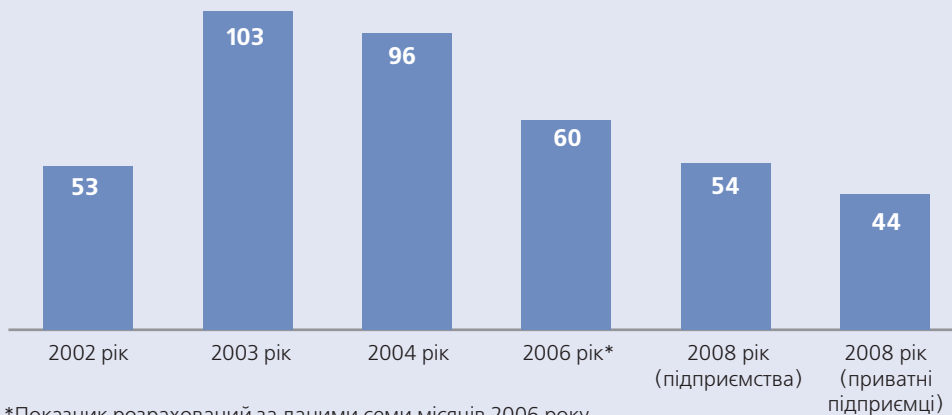
⁶⁷ Кількість видів дозволів зазначена в останній версії законопроекту «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності». Детальніше – на сайті Держкомпідприємництва України http://www.dkcp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=100119&cat_id=55922.

⁶⁸ Беручи до уваги, що система ліцензування в Україні регулюється окремим Законом «Про ліцензування окремих видів діяльності», вона розглядається окремо від дозвільної системи, хоча це єдина система у світі, що включає і дозволи, і ліцензії.

Графік 24

Терміни отримання дозволів трохи скоротилися

Час, потрібний для отримання всіх необхідних дозволів (серед охоплених цією процедурою), календарних днів на рік



*Показник розрахований за даними семи місяців 2006 року.

Дані про приватних підприємців представлені тільки за 2008 рік, тому що тільки в даному році IFC досліджувала цю форму підприємництва.

В цілому часткова реалізація норм Закону про дозвільну систему дозволила скоротити терміни видачі дозволів (графік 24). Так, якщо у 2004 році (до реформи) підприємство в середньому витрачало 96 календарних днів, щоб отримати усі необхідні дозволи, то у 2008 році – 54 дні. Цей показник був нижчим для приватних підприємців і становив 44 календарних дні. Але ця різниця є відносною, оскільки невеличкий бізнес приватних підприємців, як правило, не потребує такої кількості дозвільних документів, яка необхідна юридичним особам – підприємствам.

Порівняння показників 2004 року (до реформи) та 2006 року свідчить про перший результат реформи: час на отримання дозволів суттєво скоротився. На жаль, у 2008 році цей процес уповільнився. Щоб продовжити покращувати вже досягнуті результати, необхідно пришвидшити поступ реформи.

ЗАПРОВАДЖЕННЯ ДЕКЛАРАТИВНОГО ПРИНЦИПУ

Закон про дозвільну систему також запровадив альтернативу дозволам: підприємці можуть скористатися декларативним принципом⁶⁹. Процедура декларування відповідності законодавчим вимогам може бути прийнятою більшістю дозвільних відомств, включаючи місцеві органи влади. Але досі лише одне відомство надає таку можливість – Державний департамент пожежної безпеки МНС України, який, змінивши профільні нормативні документи, у 2006 році запровадив механізм декларативного принципу, як альтернативу отриманню дозволу.

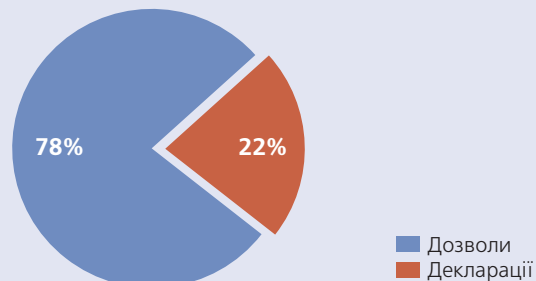
⁶⁹ Декларативний принцип – це принцип, згідно з яким суб'єкт господарювання отримує право на здійснення господарської діяльності без отримання документа дозвільного характеру: шляхом повідомлення адміністратора або відповідного дозвільного органу про відповідність його матеріально-технічної бази вимогам законодавства.

За даними Державного департаменту пожежної безпеки МНС України, декларації становили 22% усіх дозвільних документів, зареєстрованих у 2008 році в органах державного пожежного нагляду (графік 25).

Графік 25

Декларації склали 22% документів, зареєстрованих органами пожежного нагляду у 2008 році

% дозвільних документів, зареєстрованих органами пожежного нагляду у 2008 році



Джерело: Дані Державного департаменту пожежної безпеки МНС України за 2008 рік.

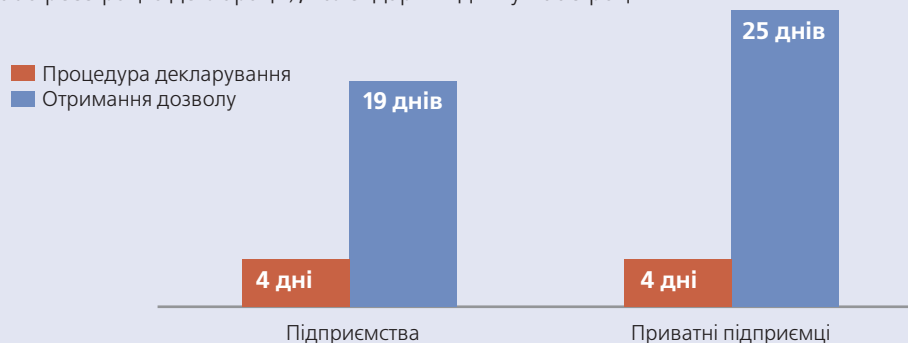
Декларативний принцип стає дедалі популярнішим серед представників бізнесу, оскільки, порівняно з оформленням «пожежного» дозволу, процедура реєстрації декларації є набагато швидшою та дешевшою.

Результати опитування IFC показали, що підготовка необхідних документів та отримання зареєстрованого примірника декларації тривали в середньому чотири дні (і у підприємств, і у підприємців) (графік 26). Водночас, щоб отримати «пожежний» дозвіл, підприємство витратило майже у п'ять разів більше (19 календарних днів). У приватних підприємців дозвільна процедура тривала навіть довше. Щоб отримати дозвіл від органів державного пожежного нагляду, вони витрачали в середньому 25 календарних днів.

Графік 26

Процедура декларативного принципу є швидшою, ніж отримання дозволу

Час, витрачений на підготовку документів та очікування видачі дозволу (або реєстрацію декларації), календарних днів у 2008 році



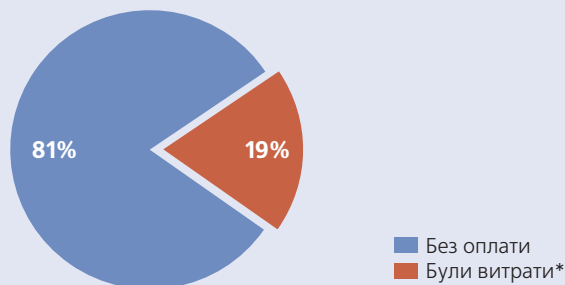
Застосування декларативного принципу не вимагає проведення експертизи фахівцем із пожежної безпеки при заповненні декларації. Це ще одна причина, через яку процедура декларативного принципу є дешевшою, ніж отримання дозволу. При використанні декларативного принципу відповідність приміщення підприємця вимогам законодавства пожежної безпеки перевіряється тільки під час планової перевірки, згідно з укладеним розкладом, а не під час подання документів. Тому декларативний принцип економить гроші та час підприємців. Подаючи декларацію, підприємець зазнає витрат лише у єдиному випадку: коли потрібен договір обов'язкового страхування відповідальності перед третіми особами, проте такі ситуації не є частими⁷⁰.

Відтак, за результатами опитування, для 81% підприємств та приватних підприємців, які скористалися декларативним принципом, оформлення та отримання декларації були безоплатними (графік 27). Решта 19% підприємств витрачали на процедуру близько 500 грн. Приватні підприємці витрачали в середньому близько 200 грн (середнє значення, розраховане серед приватних підприємців, у яких були витрати). Сума витрат змінювалася залежно від того, чи потрібно було консультуватися в експерта під час підготовки декларації та укласти договір обов'язкового страхування відповідальності перед третіми особами.

Графік 27

Абсолютна більшість декларацій – безоплатні

% підприємств та приватних підприємців, які скористалися декларативним принципом у 2008 році



* Сума витрат істотно варіюється (і для підприємств, і для приватних підприємців) залежно від типу задекларованого об'єкта та потреби у (платних) консультаціях експерта щодо характеристики об'єкта та заповнення декларації.

Кількість випадків використання декларативного принципу представниками бізнесу подвоюється щороку, а кількість отриманих дозволів поступово зменшується (графік 28).

За даними Державного департаменту пожежної безпеки, процедура декларативного принципу також економить час інспекторів та дозволяє їм приділяти більше уваги підприємствам, діяльність яких потенційно може загрожувати суспільству та навколишньому середовищу. Відтак, процедура має переваги і для бізнесу, і для інспекторів.

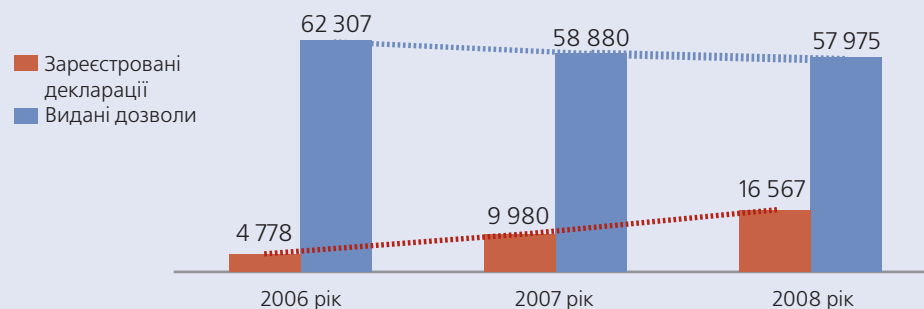
⁷⁰ Абз. 2 п.11-1 Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку видачі органами державного пожежного нагляду дозволу на початок роботи підприємств та оренду приміщень» від 14 лютого 2001 року № 150: «Новостворені підприємства, що належать до категорії пожежонебезпечних об'єктів, можуть започатковувати свою діяльність за декларативним принципом за умови укладення договорів добровільного страхування відповідальності перед третіми особами».

Отже, зважаючи на позитивні результати, досягнуті Державним департаментом пожежної безпеки менше ніж за три роки, він має стимулювати інші органи до впровадження цієї альтернативи дозволу для окремих видів діяльності, передбачених Законом.

Графік 28

Кількість зареєстрованих декларацій щороку зростає вдвічі⁷¹

Кількість зареєстрованих декларацій та дозволів, виданих органами пожежного нагляду у 2006–2008 роках



Джерело: Дані Державного департаменту пожежної безпеки МНС України.

1.3. Невирішені питання реформи: дозволи залишаються перешкодою для підприємницької діяльності

Попри позитивні зміни в дозвільному законодавстві, реформа проходить повільно. Процедури видачі дозволів в Україні, наприклад у галузі будівництва, є одними з найскладніших та найтриваліших у світі. За даними дослідження Світового банку та ЄБРР «Ділове середовище та діяльність підприємств» (BEEPS), третина усіх підприємців України вважають дозвільну систему головною перешкодою для розвитку їхнього бізнесу⁷².

⁷¹ Дані Державного департаменту пожежної безпеки МНС України.

⁷² Дослідження «Ділове середовище та діяльність підприємств»(BEEPS), 2008 рік, Світовий банк, ЄБРР.

Таблиця 4 Рейтинг країн щодо легкості ведення бізнесу (процедури видачі дозволів у будівництві)⁷³

Країна	Процедури видачі дозволів у будівництві — рейтинг серед 183 країн світу
Грузія	7
Естонія	20
Білорусь	44
Казахстан	143
Таджикистан	177
Україна	181
Російська Федерація	182

Джерело: Звіт «Ведення бізнесу 2010», Світовий банк, IFC.

ДОЗВІЛЬНА АКТИВНІСТЬ ВІДОМСТВ НЕ СКОРОТИЛАСЯ

За даними дослідження IFC, у 2008 році охоплення підприємств дозволами та кількість таких дозволів залишалися на тому ж рівні, що двома роками раніше (графік 29). У 2008 році, як і раніше, кожне друге підприємство проходило дозвільні процедури, отримуючи в середньому по чотири-п'ять дозволів.

У 2006–2008 роках середньорічна кількість дозволів, отримуваних підприємством, зростає, порівняно з 2002–2004 «дореформними» роками. Це природно, оскільки прийняття Закону про дозвільну систему трохи пришвидшило та здешевило відповідні процедури, тож підприємства, які раніше працювали нелегально, почали отримувати документи. Проте охоплення підприємств дозволами майже не змінилося, що свідчить про вади запровадження цього Закону.

П'ятдесят сім відсотків приватних підприємців отримували дозволи у 2008 році, причому кожен – у середньому по два-три дозвільних документи.

⁷³ «Ведення бізнесу 2010», Світовий банк, IFC, <http://www.doingbusiness.org>.

Графік 29

Кількість дозволів, отримуваних підприємствами, не зменшується протягом декількох років

■ Середньорічна кількість дозволів, отримуваних підприємством, охопленим цією процедурою
 ■ % підприємств, які отримували дозволи у відповідному році



* Показник розраховано за даними семи місяців 2006 року.

Так само, як і у попередні роки, у 2008 році найчастіше видавали дозволи органи пожежного нагляду, охорони праці, санітарно-епідеміологічна служба, а також численні органи місцевої влади (графік 30). Останні, наприклад, продовжують видавати дозволи на розміщення об'єкта торгівлі, найбільш необхідні для ведення бізнесу, хоча не передбачені жодним законом.

Графік 30

Органи, які найчастіше видавали дозволи підприємствам у 2008 році, не змінюються з року в рік

% підприємств, які отримували в 2008 році дозволи від відповідних органів



ПЕРЕЛІК ДОКУМЕНТІВ ДОЗВІЛЬНОГО ХАРАКТЕРУ ПОТРЕБУЄ ПОДАЛЬШОГО СКОРОЧЕННЯ

Хоча число дозволів істотно скоротилося і становить близько 140⁷⁴, проте їхня точна кількість досі невідома через нечіткість терміна «документ дозвільного характеру». Ситуацію в цілому і зокрема, щодо уточнення цього терміна, могли б поліпшити зміни до Закону про дозвільну систему, внесені у червні 2009 року⁷⁵. Завдяки новому визначенню дозвільні процедури мають стати прозорішими, а дозвільні органи втратять можливості для зловживань та корупції. Також мають скоротитися випадки, коли дозвільні відомства відмовляються визнавати документ дозволом та запроваджують власні процедурні вимоги (необхідність документа, терміни видачі та строки дії, плату тощо)⁷⁶.

Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», прийнята у травні 2009 року, визначає перелік документів дозвільного характеру, які повинні надаватися лише в дозвільних центрах. Створення такого переліку є значним кроком уперед в реформуванні дозвільної системи, оскільки постанова визначає бб документів дозвільного характеру, які мають надаватися виключно в дозвільних центрах.

ДОЗВІЛЬНІ ПРОЦЕДУРИ: СКЛАДНІ, ВИТРАТНІ, ТРИВАЛІ

Дозвільну систему у сфері господарської діяльності регулюють більше 200 нормативно-правових актів⁷⁷, без урахування актів органів місцевого самоврядування. Ці численні документи та протиріччя, які вони іноді містять, ускладнюють (або навіть унеможливають) отримання чіткої відповіді на питання щодо дозвільних процедур, оплати чи перереєстрації. Отже, підприємець змушений повністю покладатися на рішення дозвільного органу, що створює додаткові можливості для зловживань.

Так, результати опитування IFC свідчать, що близько однієї чверті приватних підприємств, які отримували дозвіл у 2008 році, визнали, що від них очікували неофіційних платежів. Майже кожне третє підприємство та кожен четвертий приватний підприємець відповіли, що вони використовували «неофіційні способи вирішення питань»⁷⁸ з державними органами щодо дозвільних процедур та з інших питань державного контролю.

⁷⁴ За підрахунками Держкомпідприємництва.

⁷⁵ Прийняте 25 червня 2009 року доповнення до Закону про дозвільну систему було скасоване Верховною Радою України 9 жовтня 2009 року.

⁷⁶ Одним із відомств, які керуються власними процедурами всупереч Закону про дозвільну систему, є Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України. У своїх листах від 26 жовтня 2007 року № 05.03.01.23/54-587 та від 12 червня 2008 року № 05.03.01-23-16/852-19/434 МОЗ України стверджує, що висновки санітарно-епідеміологічної експертизи не є дозвільними документами. Як наслідок, конфліктні ситуації мають місце і досі.

⁷⁷ Відповідно до бази даних «ЛІГА: ЗАКОН».

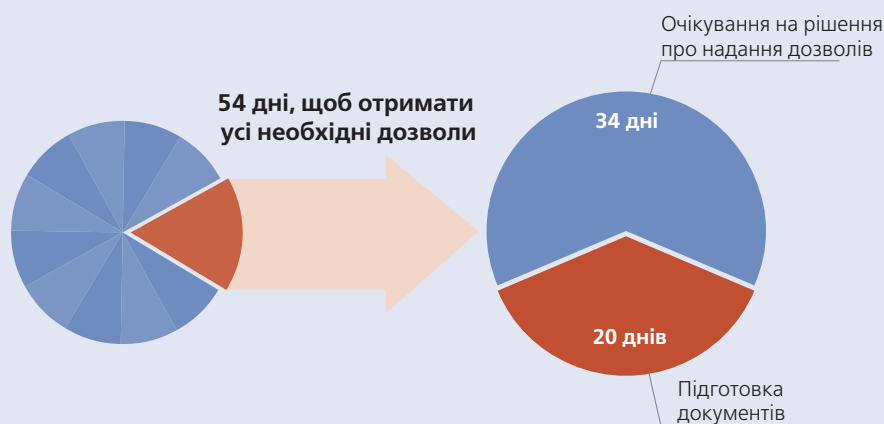
⁷⁸ «Неофіційні засоби» включають вирішення питань за допомогою друзів, родичів; здійснення неофіційних платежів, платежів до різних фондів, що пов'язані з державними органами; надання послуг та різного виду товару безоплатно.

У 2008 році отримання одним підприємством усіх дозвільних документів коштувало йому в середньому 6 900 грн та тривало 54 календарні дні (графік 31). Для приватних підприємців ці показники становили в середньому 2 500 грн та 44 календарні дні. Однією з причин такої високої вартості дозвільних процедур, може бути те, що і підприємці, і підприємства зазвичай повинні оплачувати роботу консультантів, які так чи інакше пов'язані з дозвільними органами, та залучені до процесу отримання дозволів.

Графік 31

Протягом року підприємства України витрачали майже два місяці, щоб отримати дозволи, необхідні для ведення бізнесу

Витрати часу (календарних днів) на підготовку документів та отримання всіх необхідних дозволів підприємствами в 2008 році



Тобто щороку підприємство витрачає майже місяць, щоб зібрати всі необхідні документи та виконати всі попередні процедури, а потім більше місця чекає від дозвільних відомств відповіді. Ситуацію можуть поліпшити зміни та доповнення до Закону про дозвільну систему, які б запровадили принцип «мовчазної згоди»⁷⁹. Проте, успіх цієї ініціативи залежить від того, наскільки активно запроваджуватимуть її дозвільні органи⁸⁰. За попередніми оцінками IFC, практична реалізація принципу «мовчазної згоди» дозволить підприємствам зекономити близько 20% часу, що витрачається на очікування відповіді від дозвільних відомств⁸¹ (графік 32).

⁷⁹ 25 червня 2009 року було прийняте доповнення до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», яким передбачене застосування принципу «мовчазної згоди». Принцип «мовчазної згоди» означає, що підприємець чи підприємство можуть розпочати свою діяльність, якщо протягом визначеного (Законом «Про дозвільну систему...») періоду після подання усіх необхідних документів вони не отримали від дозвільного відомства позитивної відповіді або відмови, то дозвіл вважається виданим.

⁸⁰ Прийняте 25 червня 2009 року доповнення до Закону про дозвільну систему було скасоване Верховною Радою України 9 жовтня 2009 року.

⁸¹ Час очікування — термін з моменту подання усіх необхідних документів до видачі дозволу (або формальної відмови).

Графік 32

Запровадження принципу «мовчазної згоди» має прискорити процедуру видачі дозволів⁸²

Час на очікування відповідей дозвільних відомств з моменту подачі всіх документів до видачі дозволів (або до формальної відмови), календарних днів



Найвища вартість усіх дозволів і найдовший період часу, необхідний для їх отримання, спостерігались у секторі будівництва, що обумовлено особливостями профільного законодавства (графік 33).

Графік 33

Середня вартість отримання дозволів для підприємств у 2008 році, за галузями

Вартість отримання всіх дозволів (витрати та вартість робочого часу), грн



Так, відповідно до положень Закону України «Про планування і забудову територій» від 20 квітня 2000 року № 1699-III, правила забудови в містах розробляються та затверджуються на місцевому рівні. Попри те, що всі ці правила мають узгоджуватися з регіональними, які, у свою чергу, розробляються на підставі типових регіональних правил забудови, кожне місто має певну самостійність щодо визначення низки процедур, пов'язаних із будівництвом. Так, місцевими правилами забудови встановлюється порядок вирішення питань розміщення об'єктів містобудування та надання вихідних даних для їх проектування.

⁸² Для здійснення оцінки економії часу, час очікування, вказаний респондентами, було замінено на максимальний термін, що визначався законопроектом, у випадку, якщо він перевищував це значення. Така операція була здійснена для кожного виду дозволів. Різниця між нинішнім значенням середнього часу очікування всіх дозволів та значенням, розрахованим після відповідної заміни, є оцінкою економії часу. Розрахунки робились, припускаючи, що дозволи одного і того ж виду очікуються паралельно, в той час як час очікування дозволів різних видів було агреговано.

На практиці це означає, що кількість дозвільних документів на впровадження заходів, пов'язаних з будівництвом, у різних містах може бути різною: від одного дозволу й більше. Наприклад, у м. Дніпропетровську в дозвільній системі у сфері будівництва фактично діють близько 100 процедур, які необхідно пройти для отримання дозвільних документів (у Києві деякі інвестори проходять 150–300 процедур, а окремі навіть до 600)⁸³.

Графік 34

Показники сільськогосподарських підприємств у 2008 році: охоплення підприємств дозволами є більшим ніж для всіх підприємств у середньому, але процедура дешевша та швидша



За даними дослідження IFC, ситуація з отриманням дозволів у сільськогосподарському секторі загалом не відрізняється від інших. Дозвільні процедури сільськогосподарських підприємств характеризуються більшим охопленням, хоча процедури є дешевшими та швидшими, ніж підприємств інших секторів.

⁸³ «Головні проблеми дозвільної системи у сфері будівництва в Україні та пропозиції щодо їх розв'язання». Дані аналітичного центру «Академія».

1.4. Висновки та рекомендації

Реформа дозвільної системи, розпочата ще у 2005 році, не може бути завершена без подальших змін на законодавчому рівні. З метою подальшого ефективного реформування дозвільної системи необхідно, щонайменше, здійснити такі кроки.

1 Закріпити на законодавчому рівні (у законі) єдиний та вичерпний перелік усіх документів дозвільного характеру. Дозволи, що не передбачені законом, не повинні видаватися

Очікуваний результат

Прийняття Закону «Про перелік дозволів» завершить реформування дозвільної системи на законодавчому рівні та вдосконалив дозвільну процедуру, зробивши її більш прозорою та чіткою. Скорочення кількості дозволів полегшить процес започаткування бізнесу, скорочуючи час та кошти, пов'язані з процедурою. Це також унеможливить видачу дозволів, що не передбачені законом.

2 Запровадити можливість використання декларативного принципу більшістю дозвільних органів

Спрощення процедури отримання дозволу через запровадження декларативного принципу скоротить час та кошти, необхідні для започаткування справи. Певні категорії бізнесу не потребуватимуть дозволу, їм буде достатньо задекларувати свою відповідність вимогам законодавства. При цьому, вони нести повну відповідальність за будь-яку шкоду, нанесену суспільству чи навколишньому середовищу.

Очікуваний результат

Це значно спростить дозвільну процедуру для бізнесу, діяльність якого потенційно не загрожує суспільству чи навколишньому середовищу. Використання декларативного принципу зменшить час та витрати, пов'язані з отриманням дозволу. Це також підвищить відповідальність бізнесу, тому що користуючись декларативним принципом, підприємці несуть повну відповідальність за будь-яку заподіяну шкоду.



2 Система контролю

Реформа здійснюється повільно та має бути прискорена

- 2.1. Огляд законодавчої бази системи державного контролю
- 2.2. Перші результати реформування системи державного контролю очевидні, але недостатні, щоб вважати реформу завершеною
- 2.3. Невирішені питання та проблеми реформи
- 2.4. Висновки та рекомендації

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

- 75% підприємств та 72% приватних підприємців були перевірені принаймні одним контролюючим органом у 2008 році.
- Кожне перевірене підприємство перевірялося п'ять-шість разів і було змушене працювати в «режимі перевірки» майже три тижні протягом року.
- Приватних підприємців перевіряли сім разів на рік, тож вони так само були змушені працювати в «режимі перевірок» протягом майже трьох тижнів.
- Усі перевірки коштували кожному перевіреному підприємству в середньому 3 400 грн, а кожному перевіреному приватному підприємцю – 1 750 грн.
- Усі перевірки, проведені у 2008 році коштували приватному сектору України близько 2,4 млрд грн. Ця сума розподіляється між підприємствами та приватними підприємцями у пропорції 40% до 60% відповідно.
- Найбільш активні контролюючі органи в 2008 році:
 - податкова служба та органи пожежного нагляду – перевірили кожне друге підприємство;
 - органи СЕС – кожне третє;
 - органи з безпеки та охорони праці – кожне четверте;
 - органи стандартизації, метрології та захисту прав споживачів – кожне шосте підприємство.

2.1. Огляд законодавчої бази системи державного контролю

Україна розпочала реформу системи державного контролю у 2007 році, коли був прийнятий Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон про державний контроль).

Вставка 13

Для порівняння – початок реформи системи контролю в інших країнах:

- Латвія та Хорватія – 1999 рік;
- Вірменія – 2000 рік;
- Російська Федерація – 2001 рік;
- Румунія – 2003 рік;
- Польща – 2004 рік.

Джерело: аналітичні матеріали IFC.

Прийняття Закону про державний контроль було покликане суттєво поліпшити ситуацію зі здійсненням перевірок у сфері господарської діяльності та зменшити тягар перевірок, від якого вже багато років потерпають українські підприємства.

Реформа системи державного контролю має допомогти контролюючим органам раціонально використовувати свої обмежені ресурси, упорядкувати інспекційну роботу та підвищити ефективність контролю. Вона також сприятиме розвитку підприємництва, оскільки йдеться про скорочення масштабів перевірок, зменшення їхньої частоти та тривалості, про заохочення дотримання вимог законодавства, та зрештою, про зниження адміністративного тиску на бізнес.

Першим зрушенням у впровадженні реформи стало узгодження нормативно-правових актів системи з вимогами та положеннями Закону про державний контроль. Станом на 1 серпня 2009 року були затверджені такі документи:

- два Укази Президента України, якими схвалено концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності та звернуто увагу органів влади на необхідність виконання вимог Закону про державний контроль;
- тридцять вісім Постанов Кабінету Міністрів України, якими суб'єкти господарювання розподілені на групи (згідно ризику, який вони можуть становити для суспільства та навколишнього середовища), а для кожної групи встановлена окрема періодичність перевірок;
- дві Постанови Кабінету Міністрів України, що затверджують порядок відбору зразків продукції та порядок пов'язаного з цим відшкодування витрат;
- сімнадцять нормативно-правових актів, які змінюють вже чинні або затверджують нові порядки здійснення перевірок певними органами контролю;
- шість⁸⁴ нормативно-правових актів, якими визначені переліки питань («чек-листи») для здійснення перевірок⁸⁵.

⁸⁴ Станом на січень 2009 року.

⁸⁵ Варто зауважити, що зміст усіх затверджених переліків питань для здійснення перевірок має загальний (поверховий) характер. Тому вони не відповідають сутності та змісту документів, що мають застосовуватися у належно розробленій системі державного контролю, сфокусованій на ризику. Відповідно, подібні документи свідчать, скоріше, про формальне, а не сумлінне виконання контролюючими органами вимог Закону про державний контроль.

2.2. Перші результати реформування системи державного контролю очевидні, але недостатні, щоб вважати реформу завершеною

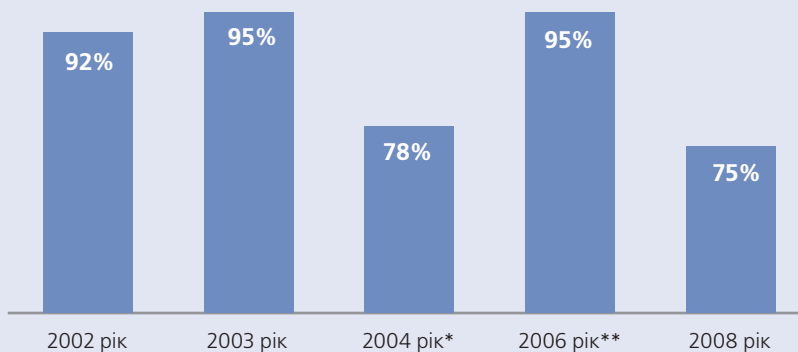
ОХОПЛЕННЯ ПІДПРИЄМСТВ ПЕРЕВІРКАМИ ДЕЩО СКОРОТИЛОСЯ

Результати дослідження IFC свідчать про те, що у 2008 році охоплення підприємств перевітками скоротилося з 95% до 75% порівняно з 2006 та 2003 роками (графік 35). Водночас, охоплення перевітками приватних підприємств у 2008 році становило 72%, що майже не відрізняється від показника для підприємств. Але, зважаючи на те, що діяльність приватних підприємств зазвичай не становить високого ризику для суспільства, навколишнього середовища чи здоров'я населення, 72% є надто високим показником. Це свідчить, що чинна система контролю не є ризик-орієнтованою, а плануванню перевірок бракує специфічних критеріїв.

Графік 35

Охоплення підприємств перевітками скоротилося

% підприємств, перевірених у відповідному році



* Через політичну нестабільність, пов'язану з Помаранчевою революцією, охоплення підприємств перевітками могло бути нижчим, ніж зазвичай.

** Показник розрахований за даними семи місяців 2006 року.

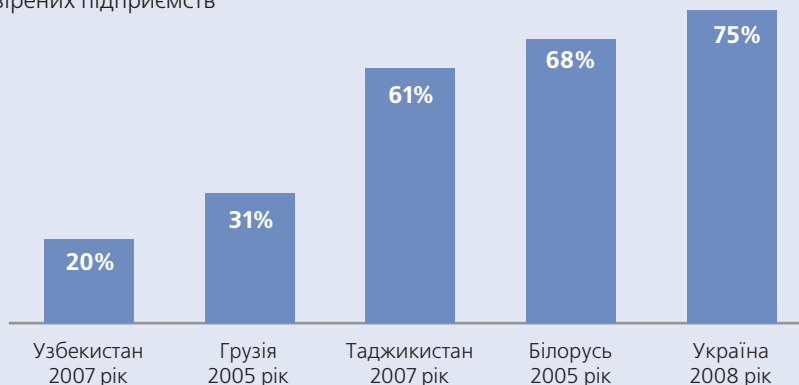
Попри те, що охоплення підприємств перевітками скоротилося, за цим показником Україна залишається лідером серед інших країн пострадянського простору, навіть порівняно з їх показниками за два-три роки тому⁸⁶ (графік 36).

⁸⁶ Останні доступні дані.

Графік 36

Україна має один з найжорсткіших режимів перевірок серед деяких пост-радянських країн

% перевірених підприємств



Джерело: дані досліджень IFC у відповідних країнах.

Вставка 14

У розвинених країнах охоплення підприємств перевітками є незначним та необтяжливим для бізнесу. Тому в цих країнах відсутня зведена статистика охоплення підприємств перевітками, яку можна було б порівняти з показниками України. Доступні дані окремих органів контролю європейських країн свідчать про те, що інтегрований обсяг перевірок підприємств цих країн не перевищує 10–15%⁸⁷.

ЧАСТОТА ПЕРЕВІРОК СКОРОЧУЄТЬСЯ ПОВІЛЬНО

У 2008 році на кожному з перевірених підприємств відбулося в середньому п'ять–шість перевірок (графік 37). Тобто підприємства інспектували майже кожні два місяці. Цей показник дещо покращився порівняно з попередніми роками.

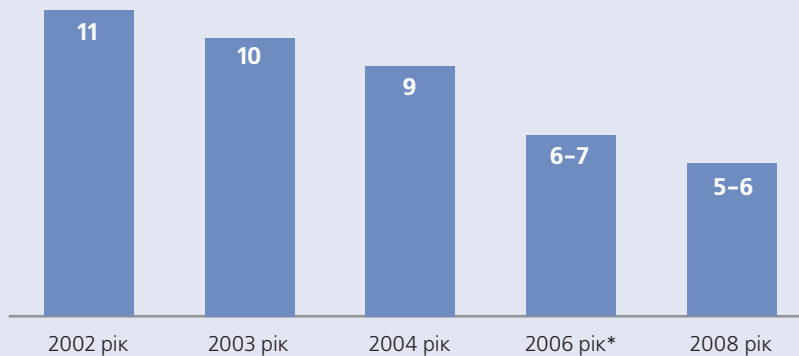
У приватних підприємств перевірки відбуваються навіть частіше, ніж на підприємствах. Протягом 2008 року кожного з перевірених приватних підприємств інспектували сім разів, тобто перевірка відбувалася кожні сім тижнів.

⁸⁷ Наприклад, у 2007 році охоплення підприємств перевітками Генеральним податковим директором у Франції становило 1,8%. Джерело: http://www2.impots.gouv.fr/documentation/rapports/activities/dgi/2007/english_version/dgi_stats_07.htm and http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&id=219. За даними Мартіна Брігга, голови відділу промислового регулювання Агентства з навколишнього середовища Англії та Уельсу, охоплення перевітками склало близько 3,2% загальної кількості підприємств. Джерело: the Office of National Statistics of the United Kingdom, <http://stats.berr.gov.uk/ed/sme>.

Графік 37

У 2008 році частота перевірок скоротилась несуттєво

Кількість перевірок на кожному перевіреному підприємстві за рік



* Показник розраховано за даними семи місяців 2006 року.

ПЕРЕВІРКИ ЗАЛИШАЮТЬСЯ ТРИВАЛИМИ

За результатами дослідження IFC, у 2008 році усі перевірки на одному підприємстві тривали в середньому 14 робочих днів – майже три тижні (графік 38). Тривалість перевірок у приватних підприємств суттєво не відрізняється. Загальна тривалість усіх перевірок на одному перевіреному підприємстві залишається майже незмінною протягом декількох років.

Як і в ситуації з охопленням підприємств перевітками, показник тривалості перевірок в Україні значно гірший, ніж показники інших пострадянських країн. Більш того, за цим показником Україна не може навіть наблизитися до досягнень цих країн двох-трьох років тому.

Контролюючі органи інших країн витрачають на перевірки набагато менше часу, ніж такі самі органи в Україні. Наприклад, в Узбекистані тривалість усіх перевірок на підприємстві в середньому на 30% менша ніж в Україні. Відповідно, у Грузії на перевірки підприємства витрачають на 55%, у Таджикистані – на майже 65%, а в Білорусії – на 35% менше часу, ніж в Україні (графік 38).

Часті та ретельні перевірки необхідні, коли діяльність підприємства становить високий ризик для суспільства та навколишнього середовища. Але в ситуації з Україною, тотальне охоплення підприємств перевітками не базується на ризик-орієнтованому підході. Воно, скоріше, є результатом великої кількості перевірок «заради перевірок», які не мають належного системного підґрунтя.

Графік 38

Україна має найгірший показник тривалості перевірок серед інших країн пострадянського простору

Тривалість усіх перевірок на підприємстві, робочих днів на рік



ДІЯЛЬНІСТЬ НАЙАКТИВНІШИХ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ

За підрахунками IFC, наприкінці 2008 року в Україні налічувалося близько 85 органів державного контролю, які мали право перевіряти підприємства⁸⁸. За даними дослідження п'ять органів контролю найактивніше перевіряли підприємства України в 2008 році:

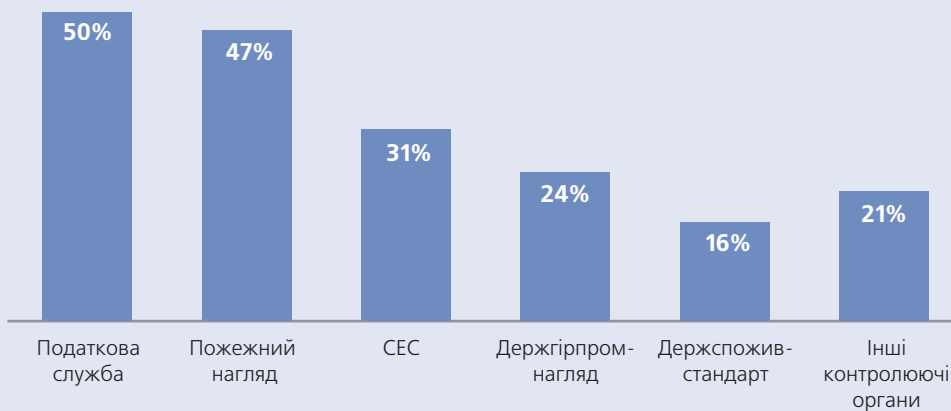
- 1) Державна податкова служба (перевірила кожне друге підприємство);
- 2) Державний пожежний нагляд (перевірив кожне друге підприємство);
- 3) Державна санітарно-епідеміологічна служба (перевірила кожне третє підприємство);
- 4) Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (перевірив кожне четверте підприємство);
- 5) Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (перевірив кожне шосте підприємство).

⁸⁸ Це органи, яким право здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності було надане законами України (докладніше див. у додатку 4 «Перелік контролюючих органів у сфері господарської діяльності»). До них не належать: 1) органи, для яких право здійснювати такий контроль встановлене підзаконними нормативно-правовими актами, та 2) органи, на які не поширюється дія Закону про державний контроль.

Графік 39

Податкова служба та пожежний нагляд очолюють перелік органів, які перевіряють найбільше підприємств України

% підприємств, перевірених у 2008 році

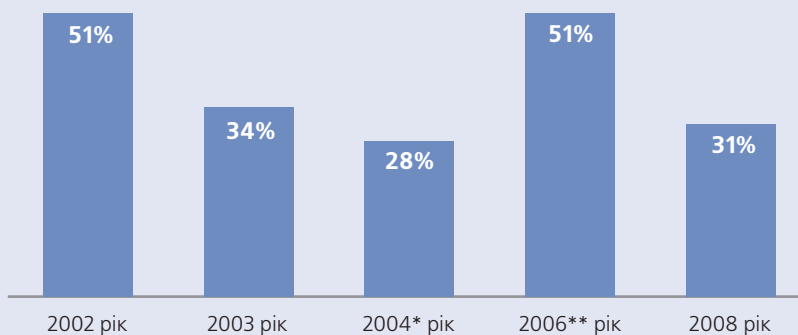


У 2008 році органи санітарно-епідеміологічної служби скоротили частку перевірених підприємств з 51% до 31% (графік 40). Але, порівняно з 2003–2004 роками, ситуація у сфері санітарно-епідеміологічного контролю в Україні кардинально не змінилася.

Графік 40

Санітарно-епідеміологічна служба значно скоротила охоплення підприємств перевітками у 2008 році порівняно з 2006 роком

% перевірених підприємств



* Через політичну нестабільність, пов'язану з Помаранчевою революцією, охоплення підприємств перевітками могло бути нижчим, ніж зазвичай.

** Показник розрахований за даними семи місяців 2006 року.

Протягом принаймні п'яти років органи Державної податкової служби розробляють та запроваджують ризик-орієнтовану систему для своїх планових перевірок⁸⁹. Та на жаль, ця робота не вплинула на масштаби перевірок, здійснюваних службою, які майже не змінилися (графік 41)⁹⁰. Головною причиною такої незмінності є те, що на практиці планові інспекції податкової служби – це лише невелика частина усіх її перевірок, а решта потрапляють до різних категорій позапланового контролю.

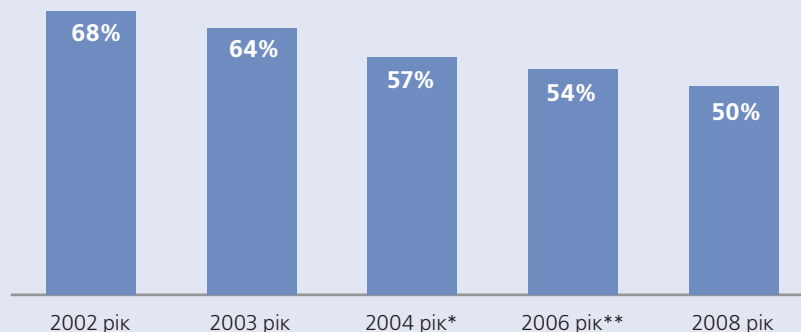
Це, в свою чергу, свідчить про проблеми у плануванні діяльності, оскільки насправді, більшість перевірок повинні бути запланованими. Також це говорить про недосконалу систему звітування та інформування: якщо податкові органи наголошують лише на планових заходах, вони оприлюднюють тільки невелику частину своєї діяльності. Окрім того, більшість документів, якими запроваджується ця ризик-орієнтована система, має рекомендаційний (необов'язковий) характер.

Ситуація з податковими перевітками у фізичних осіб складніша, ніж у юридичних: протягом 2008 року податкові перевірки відбулися у 56% приватних підприємців та на 50% підприємств.

Графік 41

Охоплення підприємств податковими перевітками скорочується, але дуже повільно

% підприємств, перевірених органами податкової служби



* Через політичну нестабільність, пов'язану з Помаранчевою революцією, охоплення підприємств перевітками могло бути нижчим, ніж зазвичай.

** Показник розрахований за даними семи місяців 2006 року.

Що таке ризик?

Ризик – це вірогідність настання несприятливих подій, помножена на вартість наслідків цих подій.

⁸⁹ Так, результатом цієї діяльності стали Накази Державної податкової адміністрації України від 30 червня 2006 року №373 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо порядку розподілу платників податків за категоріями уваги»; від 16 липня 2007 р. №432 «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо організації проведення перевірок підприємств, які входять до складу фінансово-промислових груп, інших об'єднань та великих платників податків»; від 28 березня 2008 року № 201 «Про затвердження нової редакції Методичних рекомендацій щодо складання плану-графіка проведення планових виїзних перевірок суб'єктів господарювання» тощо.

⁹⁰ При належному впровадженні ризик-орієнтованої системи перевірок, перевірки податкової зазвичай охоплюють не більше 5–10% підприємств у країнах ЄС. Наприклад: охоплення підприємств перевітками Головної податкової дирекції у Франції у 2007 році становило близько 1,8%. http://www2.impots.gouv.fr/documentation/rapports/activities/dgi/2007/english_version/dgi_stats_07.htm та http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&id=219.

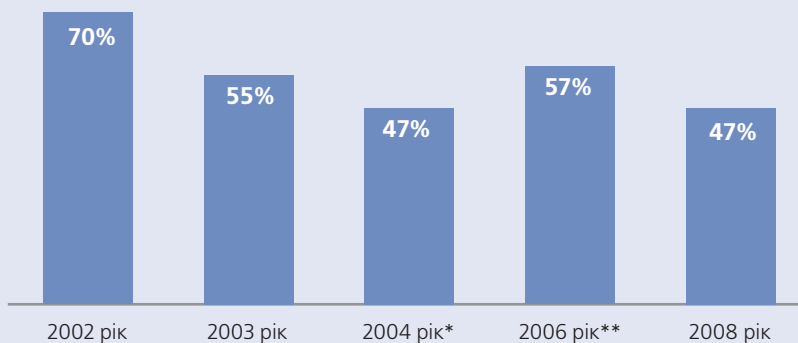
Органи державного пожежного нагляду активно реформують свою систему перевірок, відповідно до Закону про державний контроль. Державний департамент пожежної безпеки першим серед інших органів контролю розробив та затвердив у Кабінеті Міністрів критерії для розподілу підприємств за групами ризику⁹¹ та відповідну періодичність перевірок⁹².

Результат цієї діяльності є очевидним: у 2008 році охоплення підприємств перевітками органів пожежного нагляду скоротився із 57% у 2006 році до 47% (графік 42). Проте цей показник (47%) все ще залишається надто високим. Це може означати, що не всі положення порядку проведення перевірок⁹³ органами пожежного нагляду узгоджені із Законом про державний контроль.

Графік 42

Охоплення підприємств перевітками органів пожежного нагляду щороку скорочується, але все ще становить близько 50%

% перевірених підприємств органами пожежного нагляду



* Через політичну нестабільність, пов'язану з Помаранчевою революцією, охоплення підприємств перевітками могло бути нижчим, ніж зазвичай.

** Показник розраховано за даними семи місяців 2006 року.

Серед приватних підприємців третина (33%) була перевірена органами пожежного нагляду. Це менше, ніж показник для підприємств (47%), але з огляду на те, що приватні підприємці наймають менше працівників, мають значно менші приміщення, а їхня господарська діяльність здебільшого становить менший ризик для суспільства та навколишнього середовища, кожен третій перевірений – це все ще дуже багато.

⁹¹ Див. «Порядок розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища щодо пожежної безпеки», затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2007 року № 1324.

⁹² Див. «Зміни до наказів Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи», затверджені наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 18 лютого 2008 року № 128.

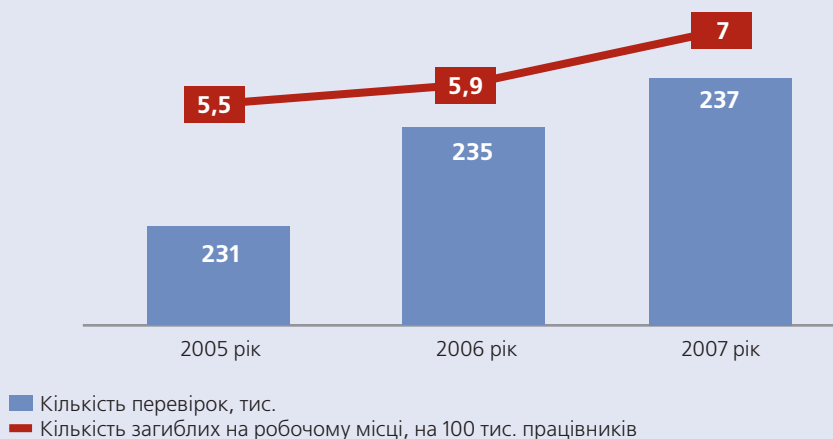
⁹³ Див. п. 3.3 гл. 3 «Інструкції з організації роботи органів державного пожежного нагляду», затвердженої Наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 6 лютого 2006 року № 59.

Вставка 15

Кількість перевірок не гарантує належної безпеки

Вважається, що часті перевірки виправдані необхідністю гарантування суспільної безпеки. Але не завжди надмірна частота перевірок забезпечує належний рівень безпеки населення – існують інші дієві інструменти, наприклад, ризик-орієнтована система перевірок.

Нещодавній звіт Держгірпромнагляду свідчить про те, що більша частота перевірок навіть корелює зі збільшенням кількості випадків травматизму на робочому місці.

Кількість перевірок промислових підприємств зростає разом з кількістю загиблих на робочому місці⁹⁴

Результати такої неефективної роботи вражають. Наприклад, тільки внаслідок високого виробничого травматизму в 2007 році з бюджету Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України потерпілим або членам їх сімей було сплачено близько 2,7 млрд грн. Україна належить до держав, де стан виробничого травматизму в кілька разів вищий, ніж в економічно розвинених країнах. Так, у розрахунку на 100 тис. працівників рівень ризику їх загибелі та травмування на виробництві в Україні вдвічі вищий, ніж у Німеччині, і втричі вищий, ніж у Японії.

У 2005 році працівниками Держгірпромнагляду було проведено 230,5 тис. комплексних, цільових і оперативних перевірок, у 2006 році – 234,9 тис., а у 2007 році вже 237,1 тис. Водночас, результати аудиту свідчать, що **збільшення кількості перевірок Держгірпромнагляду суттєво не впливає на рівень виробничого травматизму.**

Джерело: «Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України, передбачених Державному комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду», затвердженого Постановою колегії Рахункової палати від 9 вересня 2008 року № 20-2. Прим.: текст виділено у першоджерелі.

⁹⁴ «Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів Державного бюджету України, передбачених Державному комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду», затвердженого Постановою колегії Рахункової палати від 9 вересня 2008 року № 20-2.

2.3. Невирішені питання та проблеми реформи

УКРАЇНЬСЬКА СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ХАРАКТЕРИЗУЄТЬСЯ ДУБЛЮВАННЯМ ПОВНОВАЖЕНЬ ТА ФУНКЦІЙ

Структура та обсяг повноважень органів контролю в Україні часто призводить до дублювання функцій, коли державний контроль у різних сферах діяльності здійснюється одночасно, як правило, чотирма-вісьмома державними відомствами, схожими за своїми функціями та завданнями.

Наприклад, сферу землекористування, одночасно контролюють шість державних органів⁹⁵ (додатково, ще чотири органи контролюють використання надр та мінеральних ресурсів). За сплатою податків, зборів та обов'язкових платежів наглядають шість органів. Дотримання стандартів перевіряють п'ять органів. Чотири державних органи контролюють виробництво та споживання електроенергії. Рослинництво та насінництво контролюється вісьмома різними міністерствами та відомствами (детальний перелік органів контролю наведено у додатку 4).

Вставка 16

Кількість державних органів, які контролюють тотожні аспекти господарської діяльності

У сфері:

- Комунікацій та радіомовлення – 4
- Законодавства про працю – 6
- Навколишнього середовища та використання надр – 4
- Дотримання стандартів – 5
- Транспорту – 5
- Освіти, науки та інтелектуальної власності – 6

Сама функція контролю також часто дублюється у державних органів. Йдеться не про повну тотожність повноважень, а скоріше про «сірі» аспекти, які можуть перевірятися з різних ракурсів кількома державними органами. Наприклад, протипожежні вимоги, за контроль яких відповідають органи пожежної безпеки, частково повторюються у вимогах з охорони праці, які перевіряють органи з промислової безпеки та охорони праці. Подібна ситуація склалася з вимогами щодо охорони праці та санітарно-епідеміологічної безпеки (останні контролює СЕС).

⁹⁵ Варто зауважити, що із законодавчої точки зору ринку землі в Україні не існує.

Вставка 17

Станом на кінець 2008 року в Україні налічувалося близько 85 органів державного контролю, що можуть прийти на підприємство з перевіркою. Для порівняння: у Латвії таких органів – 16, у Сербії – 30, у Чорногорії – 26, у Словенії – 26, в Узбекистані – 44, у Білорусі – близько 40, у Таджикистані – 31, в Албанії – 31, у Киргизькій Республіці – 22, у Вірменії – 19 та у Грузії.

На практиці, через відсутність чітких та специфічних меж у повноваженнях згаданих органів державного нагляду, інспектори одних відомств перевіряють питання зі сфери повноважень інших органів контролю. Тож, іноді виявлені ними порушення, надані рекомендації та складені приписи можуть відрізнитися.

Більшість повноважень Державного Комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики свідчить про те, що робота комітету дублює діяльність інших відомств, наприклад, СЕС, у сфері безпечності продукції (зокрема харчової), та органів з охорони праці щодо використання сертифікованого обладнання.

Проблема реформування системи контролю є актуальною для багатьох країн, але для України вона є особливо гострою, оскільки країна утримує в два-п'ять разів більше органів контролю, ніж інші країни.

Вставка 18**Приклад успішного досвіду**

У 1999 році Хорватія вжила унікальних заходів⁹⁶ з консолідації багатьох процесів перевірок у єдиній незалежній установі – Державній інспекції, яка відповідає за значну частину перевірок, зокрема підприємств-інвесторів.

Раніше це був підрозділ Міністерства економіки, а сьогодні Державна інспекція відповідає за 11 перевірок та за три «технічні» перевірки, включаючи ті, за які раніше відповідали міністерства економіки, лісового та сільського господарства, туризму, праці та соціального забезпечення.

Ця система не лише зменшила кількість відвідин підприємств, але й суттєво заощадила бюджетні кошти. Кількість підрозділів, які проводять перевірки, зменшилася зі 110 до 49, а число регіональних відділень – з 22 до п'яти.

Цей досвід з уніфікації контролюючих органів був у подальшому запозичений іншими країнами, зокрема Боснією та Герцеговиною й Монголією.

Джерело: Кращий досвід перевірок бізнесу: рекомендації для реформаторів (стор. 52), Департамент малих та середніх підприємств Групи Світового банку, 2006 рік.

Це накладає додаткове адміністративне навантаження, збільшуючи обсяг, частоту та тривалість перевірок. Перевірка тих самих питань різними органами контролю знижує ефективність всієї системи державного контролю.

⁹⁶ Згодом, ці заходи було запроваджено у Боснії та Герцеговині (реформа мала великий успіх) та у Монголії (реформа досі триває).

ІСНЮЮЧА СИСТЕМА КОНТРОЛЮ Є ВИТРАТНОЮ ДЛЯ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ

Функціонування системи державного контролю в її теперішньому вигляді вимагає від держави значних фінансових (бюджетних), людських та часових ресурсів. Водночас, така система також призводить до витрат для підприємств – через штрафи, фінансові санкції та неофіційні платежі і необхідність відволікати працівників від їх основної діяльності на вирішення питань, пов'язаних із перевіркою.

Результати дослідження IFC показали, що прямі витрати підприємств лише на проведення перевірок є величезними. Так, у середньому кожне перевірене підприємство протягом 2008 року втратило близько 2 200 грн на сплату штрафів і неофіційних платежів. Протягом року кожне перевірене підприємство в середньому витратило 1 200 грн на оплату праці працівників, які залучалися до інспекцій (і, відповідно, відволікалися від своєї основної роботи).

Таким чином, через перевірки, у 2008 році кожне із 75% перевірених підприємств у середньому зазнало втрат на суму 3 400 грн⁹⁷. І це тільки пряма вартість, а саме – потенційна втрата прибутку через зупинку чи відволікання від діяльності. Кожний із перевірених приватних підприємців у середньому витратив близько 450 грн на штрафи та неофіційні платежі. Відволікання працівників та самого приватного підприємця на перевірки коштувало такому підприємцю в середньому 1 300 грн. Це означає, що у 2008 році загальні витрати кожного перевіреного приватного підприємця (серед 72% охоплених перевіркою приватних підприємців) становили в середньому 1 750 грн.

Вставка 19

Для порівняння: загальної суми прямих витрат усіх перевірених у 2008 році підприємств та приватних підприємців на перевірки, було б достатньо, щоб оплатити річну зарплату 82 тис. працівникам. Це більш ніж 0,4% кількості всіх працівників України (працездатного віку).

Джерела: офіційні дані Державного комітету статистики України; дослідження IFC за 2008 рік.

РЕФОРМА ДАЛА ПЕРШІ РЕЗУЛЬТАТИ, АЛЕ ВОНА ВІДБУВАЄТЬСЯ ПОВІЛЬНО ТА ГАЛЬМУЄТЬСЯ ОРГАНАМИ КОНТРОЛЮ

З моменту прийняття Закону про державний контроль минуло понад два роки⁹⁸. Проте більшість із передбачених цим Законом положень досі не реалізовані на практиці. Зокрема, станом на серпень 2009 року з понад 85 контролюючих органів, на які поширюється дія Закону про державний контроль⁹⁹, лише 42 розподілили підприємства на групи ризику та встановили для кожної групи окрему періодичність перевірок. Лише шість органів погодили переліки питань для перевірок. Багато зі згаданих документів підготовлені неналежним чином (вони згруповують більшість підприємств до категорій високого та середнього ризику), так само не всі прийняті «чек-листи» відповідають кращому досвіду.

⁹⁷ Розрахунки прямої вартості перевірок наведені в додатку 3 «Вартість дотримання вимог трьох регуляторних процедур приватним сектором України».

⁹⁸ Закон прийнятий 5 квітня 2007 року.

⁹⁹ Йдеться про органи, яким право здійснення державного контролю у сфері господарської діяльності було надане законами України (докладніше див. у додатку 4 «Перелік контролюючих органів у сфері господарської діяльності»). До них не належать: 1) органи, для яких право здійснювати такий контроль встановлене підзаконними нормативно-правовими актами, та 2) органи, на які не поширюється дія Закону про державний контроль.

КОНТРОЛЮЮЧІ ОРГАНИ НАМАГАЮТЬСЯ ВИЙТИ ЗІ СФЕРИ ДІЇ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ

Деякі контролюючі органи намагаються вийти з під дії Закону про державний контроль. Наприклад, наразі на розгляді у Верховній Раді України перебуває щонайменше вісім законопроектів¹⁰⁰, метою яких є виведення з під дії цього Закону відомчих повноважень щодо контролю господарської діяльності (передусім у сферах податків, санітарного благополуччя, безпеки та охорони праці). Інколи самі державні органи ініціюють розробку таких законопроектів.

Також, Рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 30 травня 2008 року Кабінету Міністрів України доручено розробити та внести на розгляд Верховної Ради України низку законопроектів щодо вилучення зі сфери дії Закону про державний контроль відносин, пов'язаних зі здійсненням державного нагляду у сфері промислової безпеки, охорони праці, поводження з вибуховими матеріалами промислового призначення та гірничого нагляду.

Вірогідно, що ці законопроекти будуть прийняті та відповідні контролюючі органи вийдуть з-під дії закону про державний контроль. Це демонструє, наскільки сильним є опір певних органів реформуванню системи державного контролю.

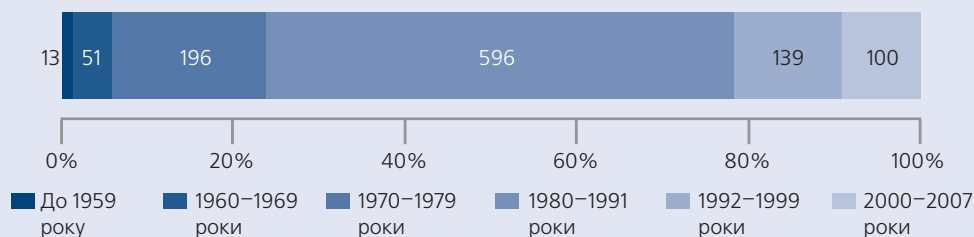
ЗАСТАРІЛІ ВИМОГИ НЕ ПЕРЕГЛЯДАЮТЬСЯ

Контролюючі органи і досі вимагають від підприємств дотримання вимог економіки радянського зразка 1970х – 1980-х років. Так, майже 80% усіх правил та норм з безпеки та охорони праці були затверджені до 1991 року (графік 43). Аналогічною є ситуація у сфері санітарних, будівельних, протипожежних та інших норм, що підлягають контролю з боку державних органів.

Графік 43

Багато вимог у сфері безпеки та охорони праці потребують перегляду

Кількість державних вимог, прийнятих у відповідний період



Джерело: «Державний реєстр нормативно-правових актів з питань охорони праці», затверджений Наказом Державного комітету України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду від 20 червня 2006 року № 102.

¹⁰⁰ Станом на 1 січня 2009 року.

В Україні обмежується доступ до документів, що встановлюють обов'язкові для дотримання вимоги, які контролюються органами державного нагляду. Такі документи неможливо отримати через відкриті джерела¹⁰¹, тому підприємці повинні платити¹⁰² за те, щоб отримати до них доступ.

Зокрема, це стосується таких, обов'язкових до виконання документів:

- правил із безпеки та охорони праці: НПАОП, ДНАОП, НАОП, ВДОП тощо;
- вимог у сфері будівництва та проектування: ДБН, ДБП, СНіП, БН, ВБН, ВНТП тощо;
- санітарних вимог: СанПіН, ДСН, ДСП тощо;
- протипожежних вимог: НАПБ тощо;
- інших подібних документів, вимоги яких є обов'язковими до виконання.

Така ситуація призводить до того, що підприємства та приватні підприємці не знають вимог та, відповідно, не виконують їх. Це спричиняє численні порушення та підвищує ймовірність нещасних випадків, виробничих травм та інших негативних наслідків (проведення контролюючими органами частих, масових та тривалих перевірок, постійне відволікання підприємств на проведення перевірок, накладення штрафів, зростання корупції тощо). У більшості країн світу такі документи відкриті та доступні¹⁰³.

Вставка 20

Досвід Російської Федерації

«Основними принципами захисту прав юридичних осіб, індивідуальних підприємців при здійсненні державного контролю (нагляду), муніципального контролю є наступне: 3) відкритість та доступність для юридичних осіб, індивідуальних підприємців нормативних правових актів Російської Федерації, муніципальних правових актів, дотримання яких перевіряється при здійсненні державного контролю (нагляду), муніципального контролю...».

Джерело: Ст. 3 Федерального Закону РФ «Про захист прав юридичних осіб та індивідуальних підприємців під час здійснення державного контролю (нагляду) та муніципального контролю» від 19 грудня 2008 року № 294-ФЗ.

¹⁰¹ Щоб отримати такі документи, необхідно звертатися виключно до самих контролюючих органів та (або) лише до створених ними суб'єктів господарювання.

¹⁰² Наприклад, п. 8 розд. 1 «Переліку платних послуг, які можуть надаватися бюджетними установами та організаціями, що належать до сфери управління Державного комітету по водному господарству, на замовлення юридичних і фізичних осіб», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 року № 1379, за яким інформаційні послуги з питань забезпечення нормативними документами є платною послугою.

¹⁰³ Більше того, платність доступу до нормативно-правової бази протирічить базовим принципам демократії.

ПЛАНУВАННЯ ПЕРЕВІРОК НЕ БАЗУЄТЬСЯ НА ПОТЕНЦІЙНИХ РИЗИКАХ

Дослідження IFC показало, що ані охоплення бізнесу перевітками, ані їхня тривалість не залежать від форми бізнесу чи ризику від його діяльності для суспільства та (або) навколишнього середовища (графіки 44 та 45).

Графік 44

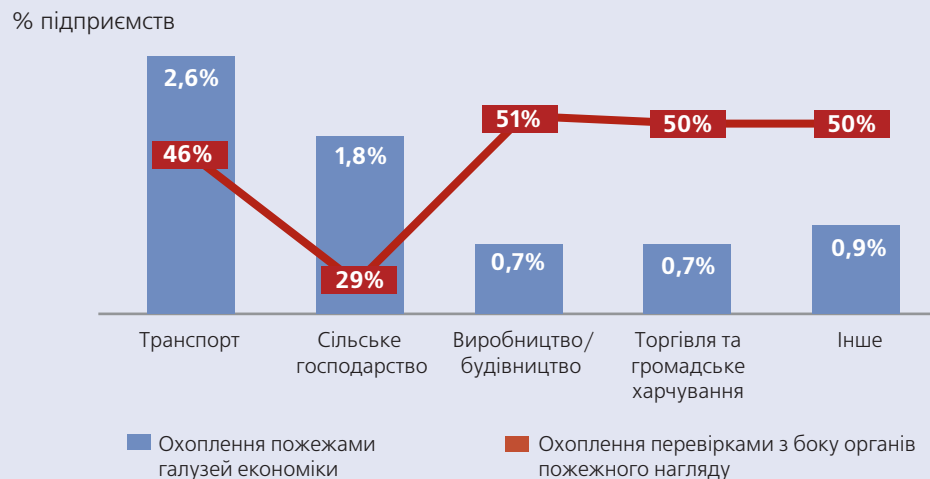
Охоплення перевітками, їхня частота та тривалість не залежать від форми бізнесу



Охоплення перевітками юридичних та фізичних осіб є майже однаковим. Але приватних підприємців перевіряють дещо частіше та трохи довше, ніж підприємства. Оскільки очевидно, що дрібніші суб'єкти господарювання є менш «ризикованими», ці дані свідчать про відсутність ризик-орієнтованого підходу у перевірочній роботі державних установ.

Графік 45

Частота перевірок не пов'язана з потенційним ризиком підприємств



Джерело: результати дослідження IFC за 2008 рік; офіційні дані МНС України
<http://www.mns.gov.ua/firestat/2002.ua.php?m=B4&p=1#1>.

Вставка 21**Досвід Англії**

На 1 січня 2008 року приватний сектор Англії та Уельсу налічував 4,25 млн підприємств¹⁰⁴. Це надто велика кількість для перевірки усіх підприємств на відповідність усім вимогам. Водночас, завданням контролюючих органів є гарантування безпеки суспільства та навколишнього середовища. Відповідно, Агентство з навколишнього середовища Англії та Уельсу організувало свою діяльність таким чином¹⁰⁵:

- із загальної кількості підприємств було відібрано 500 тис. таких, що не становлять високого ризику для суспільства, їх було вирішено взагалі не перевіряти;
- також, було визначено найбільш ризиковані підприємства, які повинні перевірятись найчастіше. Така група підприємств налічувала 1,5 тис. (це менше, ніж 0,04% загальної кількості підприємств);
- кожного року Агентство з навколишнього середовища здійснює 135 тис. перевірок, які охоплюють 3,2% від загальної кількості підприємств.

Досвід Латвії

Державна інспекція праці Латвії перевіряє та наглядає за діяльністю 121 095 організацій, де працюють 955 818 осіб. Державна інспекція виконує свої функції силами лише 95 інспекторів.

Для планування цільових перевірок на місцях була розроблена система рейтингів. Інспекція відслідковує новостворені підприємства та оцінює їх відповідно до визначених критеріїв ризику, вносить дані до системи рейтингів та визначає, чи потрібно призначити цільову перевірку. Рейтингова система базується на оцінці, яку повинні провести інспектори під час перших відвідин підприємства. Підприємства отримують оцінки від 100 (мінімум) до 600 балів (максимум) за сімома критеріями.

1. **Безпека праці** – інспектор оцінює безпеку праці та будь-які потенційні ризики на робочому місці.
2. **Небезпека** – інспектор оцінює ризики, що можуть виникати під час роботи з небезпечними матеріалами, такими як шкідливі хімічні речовини, а також електробезпеку. Основна увага приділяється тому, наскільки безпечно працювати в цій організації.
3. **Ризик для здоров'я** – інспектор оцінює, чи можуть умови праці завдати шкоди здоров'ю у тривалій перспективі та викликати професійні захворювання.
4. **Загроза здоров'ю** – інспектор оцінює, чи існує загроза здоров'ю в той момент, коли працюють робітники. Інспектор звертає увагу на ситуації, коли робітники працюють з хімікатами за відсутності належної вентиляції або без засобів індивідуального захисту, що може зашкодити їхньому здоров'ю.
5. **Добробут** – інспектор оцінює соціальні чинники, зокрема соціальне забезпечення (медичне страхування і т. ін.), зони відпочинку тощо.
6. **Керівництво** – інспектор оцінює, організацію трудових відносин. Увага приділяється дотриманню обов'язкових вимог трудового законодавства, у тому числі укладенню трудових договорів, контролю обліку робочого часу тощо.
7. **Безпека для суспільства** – інспектор оцінює потенційний ризик та вплив на суспільство в цілому.

Якщо підприємство отримує високий рейтинг (тобто ризики, пов'язані з його діяльністю є високими), воно потрапляє до переліку тих, кого перевірятимуть протягом року. Для компаній із середнім рейтингом перевірки здійснюються раз на два роки. Для підприємств із низьким ризиком застосовуються альтернативні методи моніторингу.

Джерело: Кращий досвід перевірок бізнесу: рекомендації для реформаторів (стор. 100, 106); Департамент малих та середніх підприємств Групи Світового банку, 2006 рік.

¹⁰⁴ За даними офісу національної статистики Сполученого Королівства Великої Британії <http://stats.berr.gov.uk/ed/sme>.

¹⁰⁵ За даними Мартіна Брігга, голови відділу промислового регулювання Агентства з навколишнього середовища Англії та Уельсу.

Відсутність у системі перевірок вибіркового, ефективного, ризик-орієнтованого підходу призводить до того, що об'єкти з нижчим ступенем небезпеки зазнають однакового, а подекуди навіть більшого адміністративного тиску з боку контролюючих органів, ніж об'єкти з вищим ступенем небезпеки.

Вставка 22**Сільськогосподарський сектор – більш тривалі та часті перевірки**

Дослідження IFC показало, що у 2008 році охоплення сільськогосподарських підприємств перевірками був на 20% меншим, ніж підприємств інших секторів. Таку ситуацію можна пояснити тим, що більшість сільськогосподарських підприємств знаходяться у сільській місцевості, далеко від територіальних відділів контролюючих органів.

Але перевірки інспектованих сільськогосподарських підприємств, були більш тривалими (у середньому на 7%) та більш частими (у середньому на 13%), ніж на всіх підприємствах у середньому (графік 46).

Графік 46**Сільськогосподарські підприємства перевіряють довше та частіше, ніж усі підприємства в середньому**

2.4. Висновки та рекомендації

Результати дослідження IFC вказують на те, що ситуація у сфері реформування державного контролю в Україні змінюється на краще, але цей процес відбувається дуже повільно. Водночас, подальший прогрес неможливий без таких невідкладних кроків.

1 Завершити впровадження ризик-орієнтованої системи планування перевірок.

Зокрема, контролюючим органам, на які поширюється сфера дії Закону про державний контроль, необхідно розробити та подати на затвердження до Кабінету Міністрів України критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності та визначити для кожної такої групи окрему періодичність здійснення перевірок.

Очікуваний результат

Приведе до більш ефективного використання обмежених державних ресурсів. Така система зменшить витрати підприємств на перевірки.

2 Розробити та затвердити уніфіковані форми актів з переліками питань для перевірок.

Кожен контролюючий орган повинен розробити та затвердити уніфіковані форми актів з переліком питань для перевірок (так звані «чек-листи»). Це стосується майже всіх контролюючих органів, оскільки лише шість¹⁰⁶ органів із близько 85 на сьогодні затвердили переліки питань для здійснення перевірок у тій чи іншій сфері.

Очікуваний результат

Стандартизує перевірку, сфокусує її на найважливіших питаннях, а також скоротить її тривалість. Переліки питань також сприятимуть виконанню підприємствами вимог органів державного контролю, оскільки такі переліки будуть доступні підприємствам.

3 Органам контролю привести свої нормативно-правові акти у відповідність до Закону про державний контроль.

Усі контролюючі органи повинні привести власні нормативно-правові акти у відповідність до Закону про державний контроль.

Очікуваний результат

Дозволить запровадити єдиний механізм планування, призначення та проведення перевірок, ввести прозорі механізми здійснення державного контролю, зменшити охоплення підприємств перевірками та їх частоту.

¹⁰⁶ На 1 серпня 2009 року шість органів розробили переліки питань для перевірок.

4 Скоротити кількість контролюючих органів та переглянути їхні функції для усунення дублювання.

Кабінет Міністрів України та Верховна Рада України повинні переглянути повноваження та скоротити кількість органів державної влади, наділених правом здійснення контролю у сфері господарської діяльності. Це можна зробити шляхом консолідації контролюючих органів (як це було зроблено у Хорватії, Боснії та Герцеговині, Монголії). Наприклад, в Україні зараз існує чотири види перевірок в електроенергетичній галузі, у галузі рослинництва та насінництва існує шість видів перевірок, сфера дотримання вимог стандартизації налічує п'ять видів перевірок тощо (детальніше – у додатку 4).

Очікуваний результат

Зменшить адміністративний тиск на бізнес (зменшить кількість перевірок, їх частоту та загальну тривалість), підвищить ефективність системи державного контролю тощо.

5 Забезпечити вільний та безоплатний доступ до всіх вимог, дотримання яких перевіряється контролюючими органами.

Органи державного нагляду повинні забезпечити відкритий доступ до документів, що встановлюють вимоги, дотримання яких є обов'язковим для підприємств. Це можливо зробити, розмістивши документи на веб-сайтах відповідних органів чи веб-сайті Верховної ради України.

Очікуваний результат

Сприятиме покращенню обізнаності підприємців щодо вимог, які до них висуваються і, як наслідок, поліпшить їх дотримання. Це, у свою чергу, зменшить кількість суттєвих порушень та небезпечних ситуацій, які зазвичай виникають унаслідок незнання існуючих порядків та правил.

6 Органам контролю переглянути та скоротити кількість нормативно-правових актів, усунути норми та вимоги, які дублюються різними відомствами, та скасувати застарілі вимоги, норми та правила.

Очікуваний результат

Зменшить адміністративний тиск на суб'єктів господарювання, скоротить частоту та загальну тривалість усіх перевірок, а також дозволить підприємцям скоротити витрати на ведення бізнесу. Це також може стимулювати бізнес до дотримання вимог та процедур. Переглянуті та поновлені вимоги будуть більш сфокусовані на підвищенні безпеки навколишнього середовища і суспільства та відповідатимуть сьогоденню.



3 Технічне регулювання

Обтяжлива система технічного регулювання уповільнює розвиток бізнесу та інноваційну діяльність

- 3.1. Огляд системи технічного регулювання¹⁰⁷
- 3.2. Відсутність реформи системи технічного регулювання уповільнює розвиток бізнесу та перешкоджає його конкурентоспроможності
- 3.3. Висновки та рекомендації

¹⁰⁷ У цьому звіті під «технічним регулюванням» мається на увазі система правового регулювання відносин у сфері встановлення, застосування та виконання обов'язкових вимог до продукції або пов'язаних із цим процесів, систем і послуг, персоналу, а також перевірка їх дотримання шляхом оцінки відповідності та (або) ринкового нагляду.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

- В середньому стандарти та технічні умови були обов'язковими для виробництва продукції 41% усіх підприємств, а у промисловому секторі – для 67% підприємств.
- У 2008 році підготовка та реєстрація підприємством усіх технічних умов коштували підприємству в середньому 15 600 грн¹⁰⁸ та тривали 88 календарних днів¹⁰⁹;
- Українське законодавство вимагає, щоб уся вітчизняна продукція відповідала стандартам, що стримує впровадження нової продукції і, як наслідок, уповільнює розвиток вітчизняного бізнесу;
- Загальна вартість процедур технічного регулювання для бізнесу в Україні (технічні умови, сертифікація та ін.) становила близько 2,8 млрд грн у 2008 році¹¹⁰.

¹⁰⁸ П'яти відсоткове усічене середнє значення було використане через малу кількість спостережень та велику варіативність параметру.

¹⁰⁹ Із тих самих міркувань використано типове значення (медіана).

¹¹⁰ Ця сума є прямою вартістю лише для підприємств і не включає вартість процедури для приватних підприємств. Деталі розрахунків наведено у додатку 3 «Вартість дотримання вимог трьох регуляторних процедур приватним сектором України у 2008 році».

3.1. Огляд системи технічного регулювання

У більшості країн світу держава регулює лише питання, пов'язані з безпечністю товару для споживача та інформацію на етикетках, що дозволяє попередити обман з боку виробника чи продавця. Держава не займається регулюванням питань, пов'язаних із так званою «якістю» товарів чи послуг. У міжнародній практиці стандарти – це технологічні документи, що надають виробнику інформацію про методи виробництва, які він може обирати на свій розсуд. Однак дотримання стандартів безпосередньо не пов'язане з безпечністю виготовлених товарів. Стандарти добровільні за визначенням, і виробник сам вирішує, дотримуватиметься він їх чи ні. Більшість міжнародних стандартів (ISO, CEN, CENELEC та інші) існують для того, аби сприяти створенню між виробниками різних країн міжнародних торговельних зв'язків, та гарантувати сумісність продукції та її відповідність визначеним умовам. Певні стандарти визначають характеристики та безпечність кінцевого продукту. Однак ці стандарти жодним чином не є обов'язковими. Вони є лише одним зі способів дотримання чинних вимог безпеки окремої країни.

Існуюча в Україні система технічного регулювання базується на принципах, притаманних централізованій плановій економіці, та значною мірою повторює систему, що існувала в колишньому Радянському Союзі. Стандарти не є добровільними, навпаки, вони містять обов'язкову до виконання деталізовану технічну інформацію про процеси виробництва, наприклад рецептури харчових продуктів, специфікації матеріалів, що використовуються для виробництва промислових та споживчих товарів тощо. Вітчизняним виробникам доводиться дотримувати цих стандартів, і вони не можуть вільно обирати методи виробництва продукції. Чинна система не лише суперечить системі державного нагляду, яка існує розвинених країнах¹¹¹ (і навіть у деяких країнах, що розвиваються), вона є значно більш обтяжливою для бізнесу і не спроможна гарантувати безпеку споживачам.

За таких обставин система технічного регулювання створює суттєві бар'єри для розвитку бізнесу. Так, пряма вартість дотримання процедур технічного регулювання для підприємств у 2008 році становила близько 2,8 млрд грн. Більше того, дотримання процедур технічного регулювання створює бізнесу значні непрямі витрати, зокрема пов'язані із затримкою або неможливістю виходу на ринок, зменшенням інновацій, зниженням конкурентоспроможності та стримуванням інтеграції до міжнародних ринків тощо¹¹².

Чинна система технічного регулювання фактично ускладнює запровадження інновацій¹¹³, оскільки без реєстрації стандарту або технічних умов підприємство не має права впроваджувати інновації у продукти або у виробничі процеси. Процес реєстрації займає багато часу та дорого коштує. Тому лише деякі підприємства можуть собі його дозволити у разі,

¹¹¹ У таких країнах держава перевіряє готові до вживання товари з метою забезпечення відповідності товарів масового вжитку технічним регламентам; легальність продукції, позначеної Національним знаком відповідності; та повноту і точність інформації, вказаної на етикетці товару. Держава не контролює відповідність стандартам.

¹¹² Розмір таких непрямих витрат не був розрахований в даному дослідженні.

¹¹³ Згідно з даними Державного комітету статистики України http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/ni/ind_rik/ind_u/ind_met.html, інноваційна діяльність – це комплекс наукових, технологічних, організаційних, фінансових та маркетингових заходів, які спрямовані на створення та впровадження інновацій (проведення і придбання наукових досліджень, нових технологій, виробниче проектування, інші види підготовки виробництва для випуску нових продуктів, впровадження нових методів їх виробництва, придбання машин, обладнання, установок, інших основних засобів та капітальні витрати, пов'язані з впровадженням інновацій, маркетинг, реклама і т.і.). Ці заходи не завжди призводять до впровадження інновацій, але необхідні для їх створення. Впровадження інновацій (інновація) – це діяльність підприємства, пов'язана з впровадженням як технологічно нових, так і суттєво вдосконалених продуктів (інновації продукції) і процесів (інновації процесів). Інновація вважається впровадженою якщо вона (її результат) потрапила на ринок чи використовується у виробничому процесі.

коли очікується потенційно високий на попит цей товар, однак ніколи – для продукції, що займатиме вузьку ринкову нішу або що є абсолютно новим винаходом. Як наслідок, чимало нових технологій в Україні не використовуються, а рівень виведення на ринок нових продуктів є дуже низьким. Так, за даними Державного комітету статистики України, кількість підприємств, які здійснюють інноваційну діяльність, знизилася з 18% у 2000 році до 14,2% у 2007 році¹¹⁴, при цьому у 2006 році таких підприємств було 11,2%¹¹⁵. Водночас, у країнах Європейського Союзу інноваційні підприємства складають переважну більшість, а їхня кількість постійно зростає (графік 47).

Графік 47

Частка промислових підприємств, які впроваджують інновації¹¹⁶ в обраних європейських країнах



Джерело: EUROSTAT, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science_technology_innovation/data/database

Крім того, продовжує скорочуватися кількість нових видів товарів, запроваджених у виробництво. Навіть після незначного збільшення у 2007 році цей показник залишається суттєво нижчим, ніж на початку 2000 років (графік 48). Однією з причин цієї тенденції є складність процедури запуску нової продукції, її дороговизна та переобтяженість великою кількістю необхідних документів, форм для заповнення та погоджень.

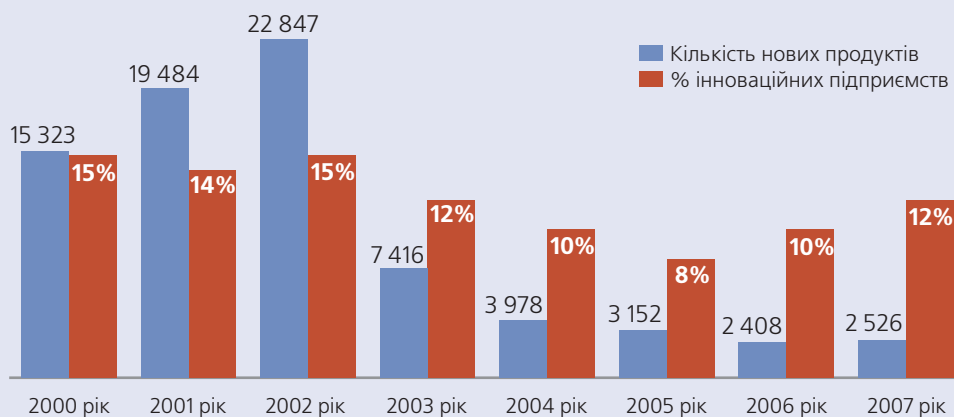
¹¹⁴ Указом Президента від 26 липня 2000 року № 926/2000 (втратив чинність на підставі Указу Президента від 18 березня 2003 року № 225/2003) Державний Комітет України у справах захисту прав споживачів та Державний комітет України по стандартизації, метрології і сертифікації було об'єднано в єдиний орган. Зрозуміло, що цей Указ не можна вважати єдиною причиною зменшення кількості інноваційних підприємств, однак він вочевидь, є одним із чинників.

¹¹⁵ Державний комітет статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹¹⁶ Підприємства з інноваційною діяльністю: підприємства, які впроваджують на ринку нову або суттєво вдосконалюють існуючу продукцію (товари, послуги чи виробничі процеси). Інновації ґрунтуються на результатах нових технологічних розробок, нових комбінаціях існуючих технологій або використання інших знань, набутих підприємством. Термін включає усі види новаторів, зокрема розробників нової продукції, нових технологічних процесів, а також підприємства, які лише розпочали та (або) щойно припинили інноваційну діяльність. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/en/inn_cis5_sm1.htm.

Графік 48

Порівняно з 2000 роком, кількість підприємств, що впровадили інновації та нові продукти в Україні, залишається на низькому рівні



Джерело: Державний комітет статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua/>

Неспроможність економіки України виробляти високотехнологічну продукцію підтверджується структурою міжнародної торгівлі (таблиця 5).

Таблиця 5

Структура експорту та імпорту України у 2008 році (витяг)¹¹⁷

Назва товарів	частка у загальному експорті	частка у загальному імпорті
Продукти рослинного походження (не перероблені)	8,3%	1,7%
Продукти неорганічної хімії (не перероблені)	2,4%	0,4%
Недорогоцінні метали та вироби з них (заготовки)	41,2%	7,5%
Хімічна продукція (проміжні продукти та мінеральні добрива)	6,1%	2%
Загалом для непереробленої продукції та заготовок	58%	11,6%
Механічне обладнання: машини та механізми, електрообладнання та їх частини; пристрої для записування або відтворення зображення і звуку	9,5%	15,6%
Транспортні засоби та шляхове обладнання	6,5%	14,1%
Загалом для обладнання	16%	14,1%

Джерело: Державний комітет статистики України, [http://www.ukrstat.gov.ua.](http://www.ukrstat.gov.ua/)

Як видно з таблиці, обсяг експорту продукції з високим ступенем переробки є значно меншим, ніж експорту сировинних матеріалів (ступінь переробки пов'язаний з рівнем інновацій – що вищий ступінь переробки, то вищий рівень інновацій). І, навпаки, імпортується переважно високотехнологічна продукція.

¹¹⁷ Цей витяг не містить вичерпного переліку експорту та імпорту України у 2008 році.

Однією з причин такої ситуації є застаріла система технічного регулювання, що перешкоджає виготовленню нового продукту, на який не існує стандарту.

Все вищезазначене призводить до зниження конкуренції на внутрішньому ринку і до значного зростання вартості виробництва. Водночас, скорочення асортименту продукції та витрати підприємств, спричинені недосконалою системою технічного регулювання, підвищують споживчі ціни. Наприклад, загальна вартість дотримання процедур технічного регулювання (близько 2,8 млрд грн) становить значну цифру – 0,62% від загального обсягу роздрібною торгівлі у 2008 році (446,5 млрд грн)¹¹⁸, а беручи до уваги скорочення інновацій та зниження конкуренції, непрямі витрати можуть бути значно більшими.

Більше того, чинна система технічного регулювання не дозволяє легально впроваджувати нові технології, доки вони не будуть схвалені відповідними регуляторними органами. Реєстрація технічних умов в органах Держспоживстандарту дорого коштує та забирає багато часу. Як наслідок, модернізація вітчизняних компаній відбувається вкрай повільно, впровадження нових технологій затримується, а нова продукція надходить до споживача все рідше. Це негативно позначається на конкурентоспроможності підприємств, а ціни для споживачів залишаються вищими, аніж могли би бути.

СУПЕРЕЧЛИВА ЗАКОНОДАВЧА БАЗА ТА НЕВИКОНАННЯ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ

На найвищому рівні в Україні давно ухвалене рішення про реформування системи технічного регулювання та приведення її у відповідність до європейського зразка. Відповідні норми містяться як у законах України, прийнятих у 2001–2005 роках, так і в численних концепціях та підзаконних актах.

Однак нещодавно прийняті нормативно-правові акти, які передбачають добровільне дотримання стандартів, суперечать низці чинних законів та норм прийнятих у 1991–1993 роках. Зокрема, Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 року № 46-93 та Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 року № 1023-XII обумовлюють обов'язкову відповідність товарів стандартам.

Вставка 23

Законодавча база у сфері технічного регулювання¹¹⁹

1. Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 року № 1023-XII.
2. Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 8 квітня 1993 року № 30-93.
3. Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 року № 46-93.
4. Закон України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 року № 2408-III.
5. Закон України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 року № 2406-III.
6. Закон України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» від 17 травня 2001 року № 2407-III.
7. Закон України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 1 грудня 2005 року № 3164-IV.

Отже, Україна не спроможна дотримувати власної поставленої мети щодо реформування системи технічного регулювання. Прикладом цього слугує надзвичайно низький ступінь виконання «Концепції розвитку технічного регулювання та споживчої політики у 2006–2010 роках»¹²⁰ (таблиця 6).

¹¹⁸ Державний комітет статистики України.

¹¹⁹ В деякі з цих законів регулярно вносили доповнення, однак усі проблемні положення, на які звертається увага в цьому розділі, залишалися без змін.

¹²⁰ Затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 № 267-р.

Таблиця 6	Ступінь виконання «Концепції розвитку технічного регулювання та споживчої політики у 2006—2010 роках»		
	Зміст заходу	Термін виконання	Статус виконання
	Розробити законопроект про державний ринковий нагляд за безпекою товарів, робіт і послуг	IV квартал 2006 року	Урядом чи органами виконавчої влади проекту не підготовлено. Проект Закону про ринковий нагляд (реєстраційний № 1365) поданий Президентом України до Верховної Ради України 17 січня 2008 року. Верховна Рада України досі цей проект не розглянула.
	Розробити, прийняти і впровадити технічні регламенти, з урахуванням директив ЄС	У 2007 році впровадити три технічні регламенти, у 2008 році – вісім, у 2009 році – чотири, та у 2010 році – п'ять технічних регламентів	Жодного технічного регламенту не впроваджено (багато технічних регламентів прийняті, однак станом на січень 2009 року жоден із них не діяв).
	Переглянути державні та галузеві стандарти колишнього СРСР	2006 – 2010 роки	У 2006 році в Україні були прийняті 628 нових стандартів, у 2007 році – 935, у 2008 році – 1052, але було заплановано приймати по 1,5 тис. стандартів щороку.
	Розробляти та приймати щороку по 1,5 тис. стандартів	2006 – 2010 роки	
	Скоротити перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації	2006 – 2010 роки	З 2006 року проведено лише символічне скорочення – зі списку (який містить близько 400 позицій) виключені 39 та додані три позиції.
	Запровадити процедуру декларування відповідності продукції з низьким ступенем ризику для життя і здоров'я споживачів вимогам, установленим законодавством	2006 рік	Частково впроваджена. На травень 2007 року для 32 видів товарів дозволено декларування відповідності товару здійснювати самостійно. Разом із тим, 400 видів товарів підлягають обов'язковій сертифікації. Але при цьому декларування відповідності потребує реєстрації декларації у Держспоживстандарті, що суперечить міжнародній практиці процедури декларування відповідності.
	Розмежувати функції сертифікації й державного нагляду та утворити органи державного ринкового нагляду на базі підрозділів державного нагляду за додержанням стандартів, норм і правил, державного метрологічного нагляду і територіальних органів у справах захисту прав споживачів	2008 – 2010 роки	Розмежування навіть не було розпочате.

Як видно з наведеної таблиці, жодне з поставлених завдань не було повністю виконане у трирічний період. А виконання більшості з цих завдань ще навіть не починалося.

Як наслідок, чинна система технічного регулювання вже протягом багатьох років стримує реформування економіки України. Більше того, незначний поступ у реформуванні не можна пояснювати (як це зазвичай відбувається) «браком коштів». Більшість заходів цього плану дій потребують незначних ресурсів, окрім цього доступні значні обсяги технічної допомоги.

3.2. Відсутність реформи системи технічного регулювання уповільнює розвиток бізнесу та перешкоджає його конкурентоспроможності

ВСІ ВІТЧИЗНЯНІ ПІДПРИЄМСТВА ПОВИННІ ВИГОТОВЛЯТИ СВОЮ ПРОДУКЦІЮ ВІДПОВІДНО ДО НАЦІОНАЛЬНИХ СТАНДАРТІВ

Закони, прийняті в Україні у період з 2001 по 2005 роки забезпечують добровільність відповідності стандартам. Вони суперечать іншим чинним законам та нормам.

Наприклад, відповідно до абз. 5 ст. 11 Закону України «Про стандартизацію»: «стандарт застосовуються на добровільній основі, за винятком випадків, коли застосування цих стандартів вимагають технічні регламенти».

Однак Закон України «Про захист прав споживачів» містить норми, які:

- вимагають, щоб усі без винятку товари відповідали стандартам або технічним умовам з обов'язковим зазначенням на товарі інформації про ці стандарти або технічні умови (ч. 1 ст. 15);
- передбачають можливість заборони виробництва продукції, яка не відповідає вимогам наявних стандартів або технічних умов (ч. 1 ст. 14)¹²¹;
- вимагають проведення державної експертизи технічної документації будь-якого нового (модернізованого) товару (ч. 6 ст. 15).

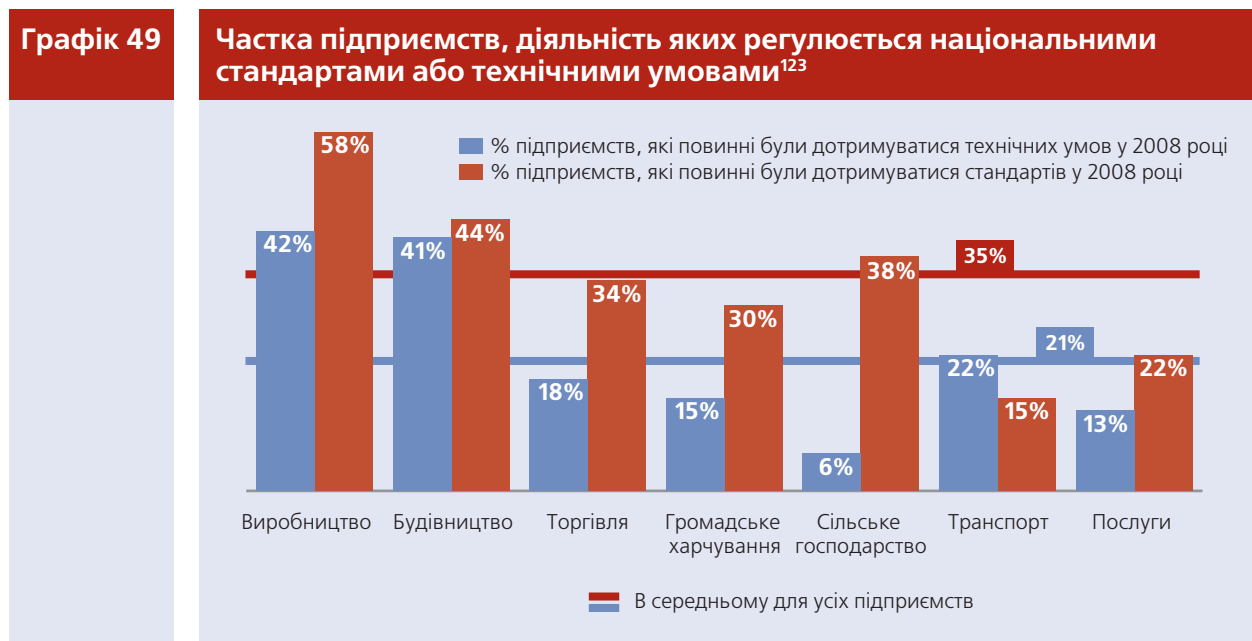
Таким чином, виробництво товарів, на які не існує стандартів, може бути зупинене без доведення небезпеки цих товарів для життя, здоров'я споживача або навколишнього природного середовища¹²².

¹²¹ Відповідно до зазначеного Закону «у разі відсутності нормативних документів, нормативно-правових актів відповідні органи виконавчої влади зобов'язані негайно заборонити випуск і реалізацію такої продукції».

¹²² Окрім Закону «Про захист прав споживачів», це передбачено ст. 6 Декрету Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 8 квітня 1993 року № 30-93.

Отже, абсолютно всі виробники повинні виготовляти свою продукцію відповідно до державних стандартів України. У разі ж, якщо таких стандартів не існує, підприємство повинне або дочекатися розробки та затвердження такого стандарту (процес, що може тривати роками та суттєво збільшити час і вартість розробки продукту), або розробити технічні умови (ТУ), які, в свою чергу, мають відповідати вимогам державних стандартів (ст. 7 Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію»).

Процес розробки технічних умов також вимагає коштів та часу. На практиці, законодавство поширює свою дію практично на всі товари, що також підтверджується даними дослідження IFC. Так, респонденти підтвердили, що продукція більше ніж половини промислових підприємств регулюється обов'язковими державними стандартами (графік 49).

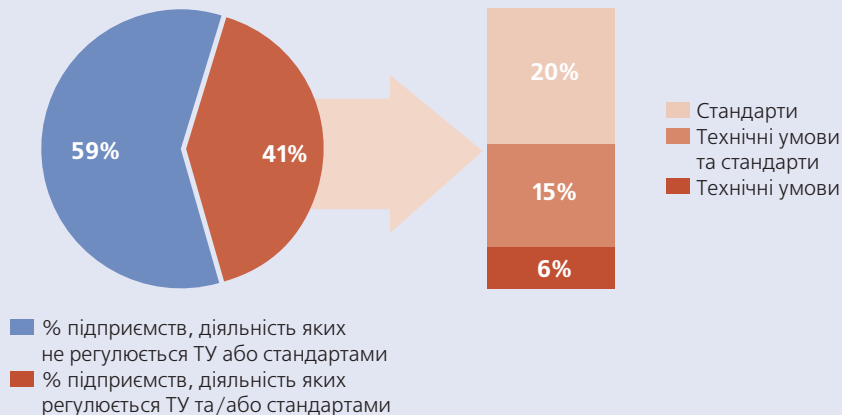


В цілому у приватному секторі частка підприємств, продукція яких підлягає стандартам та технічним умовам (розроблених на основі стандартів), становить 41% (графік 50).

¹²³ Кількість підприємств, діяльність яких регулюється стандартами, і кількість підприємств, діяльність яких регулюється технічними умовами, можуть взаємно перекривати одне одного. У графіку 50 показано подібне перекриття.

Графік 50

41% всіх підприємств повинні дотримуватися технічних умов та (або) стандартів



В Україні темпи гармонізації стандартів є край повільними: у 2006 році в Україні було прийнято 628 нових стандартів, у 2007 році – 935, у 2008 році – 1 052¹²⁴ стандарти, а решта майже 13 000 стандартів – це радянські ГОСТи, розроблені ще 20–40 років тому. Така ситуація не дозволяє вітчизняним підприємствам виробляти конкурентоспроможну продукцію. Для порівняння, лише одна Міжнародна організація зі стандартизації (ISO) щороку публікує в середньому по 1 100 нових документів¹²⁵.

Окрім ISO, є ще багато інших органів стандартизації. Наприклад в ЄС існує три таких органи: CEN, CENELEC та ETSI¹²⁶. У 2008 році CEN розробила 1 144 документи, а загальна кількість стандартів цієї організації на кінець липня 2009 року сягнула 13 547¹²⁷. CENELEC на кінець 2008 року мала в цілому 5 525 чинних стандартів, а протягом лише 2008 року опублікувала 493 стандарти¹²⁸. У 2008 році ETSI опублікувала 1 463 документи, а на кінець року загальна кількість стандартів, специфікацій, звітів та методичних рекомендацій становила 21 000¹²⁹.

¹²⁴ http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/article/bottom?art_id=125042&cat_id=106931.

¹²⁵ http://www.iso.org/iso/iso_catalogue.htm.

¹²⁶ CEN – Європейський комітет зі стандартизації, CENELEC – Європейський комітет з електротехнічних стандартів, ETSI – Європейський інститут зі стандартів телекомунікації.

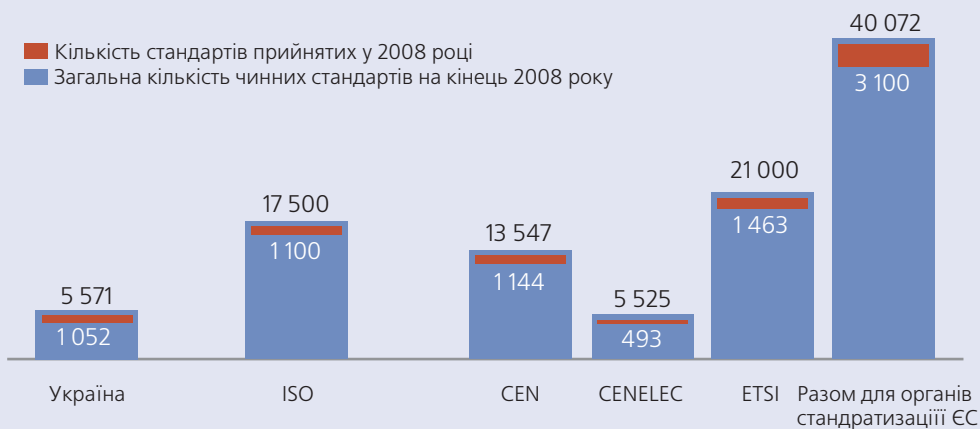
¹²⁷ <http://www.cen.eu/cenorm/aboutus/statistics/index.asp>.

¹²⁸ <http://www.cenelec.eu/Cenelec/CENELEC+in+action/News+Centre/CENELEC+in+figures/Default.htm>.

¹²⁹ http://www.etsi.org/WebSite/document/aboutETSI/Annual_report/Annual_Report_2008_english.pdf.

Графік 51

За темпами гармонізації стандартів Україна залишається далеко позаду міжнародних організацій із стандартизації



Джерело: офіційна інформація Держспоживстандарту та Міжнародної організації зі стандартизації:
http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/article/bottom?art_id=125042&cat_id=106931
http://www.iso.org/iso/iso_catalogue.htm.

СИСТЕМА ПОТРЕБУЄ ЗНАЧНИХ ВИТРАТ ВІД БІЗНЕСУ

Примусовий характер стандартизації підтверджується й тим, що лише 8,4% підприємств із тих, що купували вітчизняні стандарти, робили це для отримання ноу-хау. Решта підприємств просто виконували вимоги чинного законодавства. Це означає, що вітчизняні стандарти не містять нової або корисної для виробника інформації (як це повинно бути), а навпаки, змушують їх дотримуватися застарілих та формальних вимог, які не заохочують модернізацію та не сприяють підвищенню конкурентоспроможності бізнесу¹³⁰.

Виготовлення сучасної продукції відповідно до чинних стандартів є дуже складним. Тому підприємства змушені реєструвати технічні умови, які не відповідають чинним стандартам, застосовуючи «неофіційні способи вирішення проблем» (подарунки, хабарі тощо). Сорок три відсотки підприємств, які реєстрували технічні умови у 2008 році, визнали, що вдавалися до неофіційних методів.

Реєстрація технічних умов потребує від бізнесу багато зусиль та часу. Щоб підготувати документи та зареєструвати всі технічні умови у Держспоживстандарті у 2008 році типове підприємство витратило 88 календарних днів.

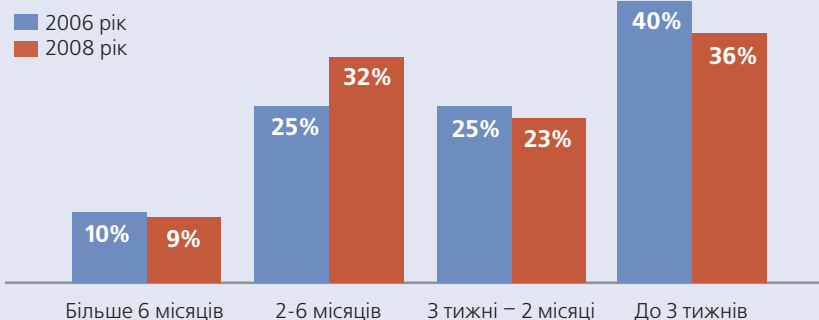
Понад 40% підприємств витрачають більше двох місяців на саму лише підготовку документів для отримання всіх технічних умов. А у близько 9% підприємств цей процес триває понад півроку (графік 52).

¹³⁰ Зокрема, у Національному рамковому звіті зі стандартизації «Стандарти та інновації» стандарти описуються як «форма технологічного знання, доступна для усіх видів бізнесу, яка дозволяє ефективніше розробляти продукти та виробничі процеси. Точність специфікацій стандартів дозволяє підприємствам та споживачам заощаджувати на отриманні інформації про продукцію, на її тестуванні щодо її надійності та сумісності».
http://www.bsigroup.com/upload/Standards%20&%20Publications/Government/Standards_and_Innovation.pdf.

Графік 52

Понад 40% підприємств витратили більше двох місяців на підготовку документів, необхідних для отримання усіх технічних умов

% підприємств, серед тих, які реєстрували технічні умови у відповідному році



Як наслідок, дотримання стандартів у 2008 році коштувало українським підприємствам близько 258 млн грн. Розробка та реєстрація технічних умов – понад 2 млрд грн. Тож, разом ці процедури коштували підприємствам України близько 2,27 млрд грн. Зрозуміло, що така ситуація стримує зростання внутрішнього виробництва, впровадження інновацій та, зрештою, уповільнює економічний розвиток.

ПЕРЕЛІК ПРОДУКЦІЇ, ЯКА ПІДЛЯГАЄ ОБОВ'ЯЗКОВІЙ СЕРТИФІКАЦІЇ, Є НАДТО ВЕЛИКИМ

Перелік продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації¹³¹, складається з понад 400 позицій у 36 товарних групах. На відміну від світової практики, в Україні обов'язкова сертифікація вимагається і для послуг та харчових продуктів. За даними опитування IFC, частка підприємств, продукція чи послуги яких підлягала обов'язковій сертифікації, у 2008 році становила, в середньому 16%: від 12% у сфері послуг до 33% у промисловості.

¹³¹ Затверджений Наказом Держспоживстандарту від 1 лютого 2005 року № 28 з подальшими змінами у 2009 році.

Графік 53

В Україні навіть послуги та продукти харчування обов'язково повинні бути сертифіковані

% підприємств, продукція чи послуги яких підлягали обов'язковій сертифікації у 2008 році



Загалом, продукція, що підлягає обов'язковій сертифікації, становить 78% загального обсягу продажів цих підприємств. Значна частка товарів, які продаються в Україні, мають відповідати дорогим, обтяжливим і занадто деталізованим стандартам, які здебільшого, містять застарілі вимоги. Це суперечить міжнародній практиці, коли більшість товарів з низькими ризиком можуть бути проданими після процедури декларування відповідності. І лише відповідність товарів з високим ступенем ризику повинна бути підтверджена третьою стороною.

Вставка 24

Порівняння вимог України та ЄС до виготовлення електричного обладнання

Україна

Лише до вентиляторів, які підлягають обов'язковій сертифікації, обов'язкові вимоги встановлено в п'яти стандартах (ГОСТ 27570.13-88 (МЭК 342-1-81), ГОСТ 23511-79, ГОСТ 30320-95 (ДСТУ CISPR 14-1:2004), опублікованих відповідно в 1979, 1981, 1988, 1995 і 2004 роках.

ЄС

Обов'язкові вимоги до електричних приладів (низьковольтного обладнання), які включають усю побутову техніку, викладені лише в 11 пунктах загальних вимог. Виробник може сам вирішити, яким чином та із застосуванням яких технологій він ці вимоги виконає (див. додаток 10 цього звіту із Директивою ЄС 2006/95/ЄС).

В інших країнах послуги не є предметом обов'язкового регулювання стандартами. Це добровільна процедура, якою займається не держава, а приватні інституції. В Україні ж держава витрачає бюджетні кошти, спочатку на визначення нормативу про необхідну кількість вішалок у шафах готельних номерів, а потім, на його перевірку, як це передбачено ДСТУ 4269-2003. Оскільки усі готелі мають бути сертифіковані за цим стандартом, це вимагає і від підприємств витрат на його дотримання. Хоча вішалки є важливими для мешканців готелю, але рішення про їхню кількість повинно прийматися керівництвом готелю, а не бути предметом державного регулювання.

Кращий міжнародний досвід свідчить, що у регулюванні харчової промисловості також доцільніше застосовувати інші підходи до контролю. Замість обов'язкової сертифікації на відповідність обмеженому переліку стандартів, які є по суті «рецептурою» певного харчового продукту, міжнародна практика використовує жорсткий набір вимог до безпеки та контроль за безпечністю виробничих процесів, що гарантує відстежуваність продукції та визначає можливі причини виникнення проблем¹³².

Незважаючи на те, що прагнення до скорочення масштабів обов'язкової сертифікації прописане в нормативних документах України та проголошується вищими посадовими особами держави¹³³, Держспоживстандарт не змінює власного наказу, яким затверджений перелік продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації. Натомість у 2009 році перелік було розширено на два типи продукції¹³⁴.

Несуттєві скорочення цього переліку (останні зміни з метою скорочення були внесені Наказом Держспоживстандарту від 13 вересня 2007 року № 221) мають несистемний характер і не пов'язані зі ступенем ризику певної продукції для споживача.

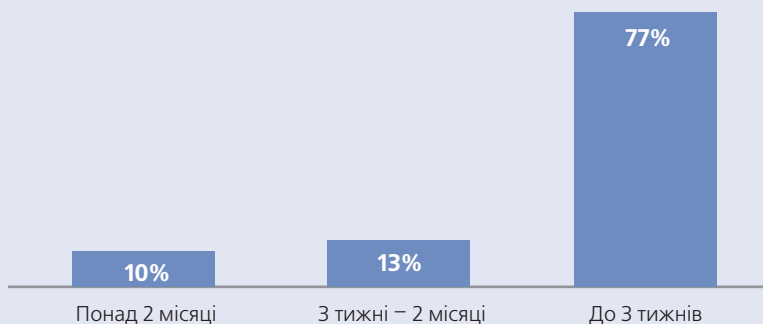
Наприклад, із переліку були виключені «електросушарки для взуття», а «електросушарки для одягу» – залишені. Очевидно, що рівень ризику цих товарів для споживача є однаковим, тому й методи контролю їхньої безпечності мають бути однаковими. Але електро-сушарки для одягу є більш поширеним товаром, доля їхнього ринку значно більша, що означає суттєво більші надходження від сертифікації.

Вартість процедур, пов'язаних з обов'язковою сертифікацією, є досить високою для підприємств. Типове підприємство витратило близько трьох тижнів на підготовку необхідних документів для отримання обов'язкових сертифікатів в органах Держспоживстандарту, а у 10% підприємств ці процедури тривали понад два місяці (графік 54).

Графік 54

Значна частина підприємств повинні витратити понад три тижні, щоб підготувати документи, необхідні для здійснення процедури оцінки відповідності

% підприємств, як отримували обов'язкові сертифікати відповідності у 2008 році



Час, витрачений на підготовку документів для отримання всіх обов'язкових сертифікатів відповідності у 2008 році

¹³² Детальніше про це у розділі 4 цього звіту та у дослідженні IFC «Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення», який можна завантажити на www.ifc.org/Ukraine/bee.

¹³³ Окрім наведеної вище Концепції, див., наприклад, виступ Президента України В. А. Ющенка під час Форуму «Бізнес і влада – партнери», http://www.ua-today.com/modules/myarticles/article_storyid_14501.html.

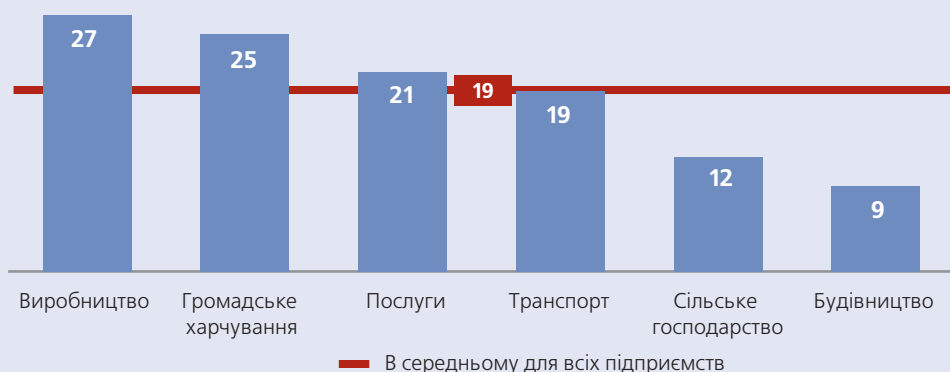
¹³⁴ Згідно з Наказом Держспоживстандарту від 7 квітня 2009 року № 137.

Більше того, через бюрократичні процедури та низьку конкуренцію на ринку послуг з оцінки відповідності підприємства витрачають багато часу на очікування видачі сертифікатів (графік 55), адже лише органи сертифікації системи УкрСЕПРО мають право сертифікувати товари, які підлягають обов'язковій сертифікації (детальніше – у підрозділі про інституціональну структуру системи технічного регулювання).

Графік 55

Підприємства витрачають багато часу на очікування отримання обов'язкових сертифікатів

Час очікування підприємства на отримання всіх обов'язкових сертифікатів відповідності у 2008 році, календарних днів

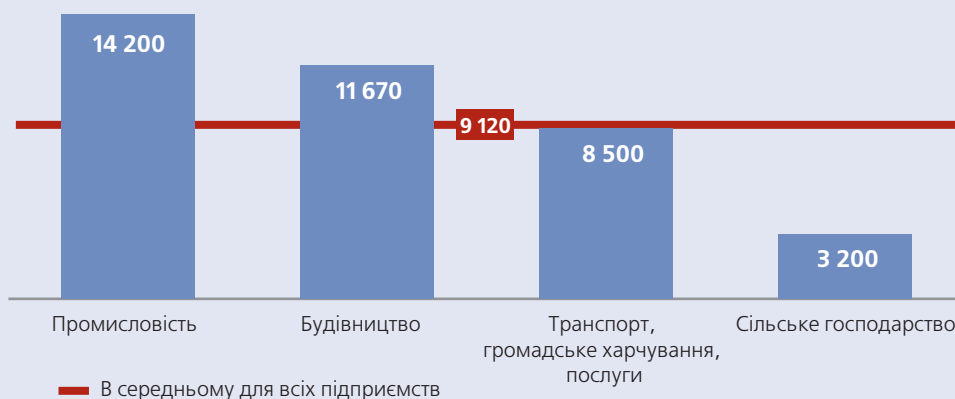


Як наслідок, у 2008 році середня пряма вартість всіх процедур, пов'язаних зі сертифікацією, перевищила 9 тис. грн на одне підприємство. У промисловості такі витрати підприємств досягають 14 тис. грн (графік 56)¹³⁵.

Графік 56

Пряма вартість процедур, пов'язаних з обов'язковою сертифікацією, є дуже великою, особливо у промисловості та будівництві

Пряма вартість у 2008 році (витрати та вартість робочої сили), грн



¹³⁵ Українська державна система сертифікації продукції створена відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 року № 46-93.

У 2008 році загальна вартість дотримання вимог обов'язкової сертифікації для підприємств України становила 502 млн грн. За своїми витратністю, складністю та охопленням обов'язкова сертифікація є унікальним явищем, притаманним лише Україні та деяким іншим країнам колишнього Радянського Союзу, тому рекомендовано скоротити перелік продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації.

Вставка 25**Перехід від обов'язкової сертифікації до оцінки відповідності гальмується повільною розробкою та впровадженням технічних регламентів**

Станом на 21 квітня 2009 року постановами Кабінету Міністрів України затверджено 22 технічних регламенти. Ці технічні регламенти певною мірою базуються на європейських директивах, переважно Нового підходу¹³⁶, в яких встановлюються обов'язкові вимоги щодо безпечності певних видів продукції.

Окрім цього, Кабінет Міністрів України ухвалив Постанову від 7 жовтня 2003 року № 585 «Про затвердження Технічного регламенту модулів оцінки відповідності та вимог щодо маркування національним знаком відповідності, які застосовуються в технічних регламентах». Проте жоден із цих регламентів досі не запроваджений. В результаті, це не дає українським виробникам можливості застосовувати спрощений порядок подання декларації про відповідність замість витратної обов'язкової сертифікації.

Вставка 26**Іноді ухвалені українські технічні регламенти відрізняються від відповідних Директив Нового підходу ЄС**

У деяких випадках ухвалені технічні регламенти відрізняються від відповідних Директив Нового підходу ЄС, а стандарти – від відповідних гармонізованих стандартів ЄС. Це означає, що такі регламенти та стандарти не можуть визнаватися при експорті товарів до Європейського Союзу¹³⁷. Наприклад, у Технічному регламенті засобів індивідуального захисту, ухваленому Постановою Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 року № 761, засоби захисту поділяються на три категорії, а у відповідній Директиві ЄС27 – на дві¹³⁸. Технічний регламент, прийнятий в Україні, поширюється на шоломи та шитки шоломів для мотоциклістів, а Європейська директива – ні.

Такі незначні, на перший погляд, відмінності суперечать намірам України увійти на внутрішні ринки ЄС, а також Угоді про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною, яка передбачає «наближення законодавства, а саме: [...] технічних умов та стандартів» та «сприяння ширшому застосуванню технічних регламентів та стандартів ЄС». Як наслідок, для експорту продукції з України до ЄС виробник повинен не лише дотримуватися законодавства і України, і ЄС, але й довести відповідність своєї продукції їхньому законодавству. Це збільшує витрати підприємств і на виробництво продукції, і на доведення її відповідності законодавству.

¹³⁶ Новий підхід, затверджений Резолюцією Ради ЄС від 7 травня 1985 року, презентував інноваційний підхід до гармонізації технічного регулювання. Зокрема, він запровадив чіткий розподіл відповідальності між законодавцем та органами стандартизації (CEN, CENELEC, ETSI) у правовому регулюванні забезпечення вільного руху товарів.

¹³⁷ Оскільки метою даного дослідження не є аналіз змісту технічних регламентів чи прийнятих в Україні стандартів із точки зору їх відповідності міжнародним чи європейським документам, в цьому документі наводиться лише загальне порівняння.

¹³⁸ Директива Ради Європейського союзу щодо наближення законодавства держав - членів ЄС стосовно засобів індивідуального захисту 89/686/EEC від 21 грудня 1989 року.

ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА СИСТЕМИ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРИЗВОДИТЬ ДО КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ ТА МАЄ БУТИ РЕФОРМОВАНА¹³⁹

Відповідно до п. 1 «Положення про Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики»¹⁴⁰, Держспоживстандарт України є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів, стандартизації, метрології, підтвердження відповідності¹⁴¹.

Таким чином, на відміну від практики, що склалась в інших країнах світу, та всупереч вимогам ЄС Держспоживстандарт є відповідальним за всі (за винятком акредитації) сфери технічного регулювання.

Сфери компетенції Держспоживстандарту України	
Нормотворчі функції	Стандартизація
	Узгодження переліку продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації
	Законодавча метрологія
Контролюючі функції	Сертифікація
	Реєстрація декларацій відповідності
	Державний нагляд за дотриманням стандартів, норм та правил
	Захист прав споживачів
Доступ до ринку	Метрологічний нагляд
	Призначення органів, які підтверджують відповідність у системі УкрСЕПРО, що є формою акредитації
Наукові функції	Наукова метрологія

Такий обсяг повноважень створює конфлікт інтересів. Єдиний державний орган – Держспоживстандарт – поєднує усі функції технічного регулювання: від розробки і погодження стандартів до ринкового нагляду та захисту прав споживачів. Це означає що той самий орган створює норми (затверджує стандарти та перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації), оцінює відповідність цим нормам, здійснює нагляд та перевіряє таку відповідність, а також контролює інші органи, які здійснюють оцінку відповідності. Подібна практика суперечить вимогам ЄС та інших розвинених країн (кращі приклади міжнародного досвіду побудови інституційної структури системи технічного регулювання в ЄС наведені у додатку 11 цього звіту).

Така ситуація створює умови для виникнення конфлікту інтересів та становить великий ризик для громадської безпеки. Наприклад, зазвичай органи, які відповідають за оцінку відповідності третьою стороною, знаходяться під контролем державного регулятора, який може перевірити дотримання ними необхідних вимог. Незрозуміло, яким чином такий нагляд має здійснюватися, коли той самий державний орган уповноважений контролювати сам себе.

¹³⁹ Більш детально у дослідженні IFC «Технічне регулювання в Україні: як забезпечити розвиток економіки і захист прав споживачів» та у звіті Світового банку «Оцінка структури забезпечення якості України: виклики після вступу до СОТ та зобов'язання в рамках приєднання до ЄС».

¹⁴⁰ Затверджене Указом Президента України від 18 березня 2003 року № 225/2003 зі змінами та доповненнями, внесеними Указами Президента України від 5 березня 2004 року № 280/2004 та від 10 січня 2005 року № 18/2005.

¹⁴¹ Схеми структур Держспоживстандарту та системи УкрСЕПРО наведені у додатках 6 та 7 цього звіту.

Крім цього, лише органи сертифікації, які функціонують у системі УкрСЕПРО (тобто ті, які призначені та зареєстровані Держспоживстандартом) мають право оцінювати відповідність (здійснювати сертифікацію) товарів, які підлягають обов'язковій сертифікації. Хоча Держспоживстандарт де-юре не може здійснювати акредитацію, та маючи право засновувати підприємства¹⁴², він де-факто реалізує цю функцію. Для підтвердження відповідності товарів, які підлягають обов'язковій сертифікації Національне агентство з акредитації Міністерства економіки України повинне акредитувати ті органи з оцінки відповідності, які Держспоживстандарт має включити до системи УкрСЕПРО. Це дублює акредитацію і порушує два основних її принципи: по-перше, орган з акредитації не повинен залежати від органів, які він акредитує, або володіти ними, і, по-друге, орган з акредитації не повинен акредитувати свої власні лабораторії або органи з оцінки відповідності.

Як наслідок, кількість сертифікатів, виданих приватними центрами сертифікації, та їхня частка на ринку послуг із підтвердження відповідності залишається незначною¹⁴³. Також Держспоживстандарт здійснює державний контроль не тільки за продукцією, що вже розміщена на ринку, але й за процесом виробництва продукції (доринковий контроль)¹⁴⁴. Така форма контролю дублює функції з контролю за готовою продукцією і є надзвичайно обтяжливою для бізнесу, оскільки інспектори мають право перевіряти всю технічну документацію та виробничі процеси підприємства, хоча такий контроль не має нічого спільного з безпекою споживачів.

Очевидно, що для збільшення експортного потенціалу економіки України і прискорення інтеграції до ЄС національна система технічного регулювання має відповідати міжнародним стандартам та кращому міжнародному досвіду. А Україна має вжити заходів із метою такого реформування.

1. Квазіакредитація в системі УкрСЕПРО має бути скасована. Для цього, дозвіл на здійснення такої сертифікації повинен надаватись за процедурою, наближеною до процедури призначення органів з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів (відповідно до Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності»).
2. Держспоживстандарт України має бути розділений на декілька незалежних органів, які б виконували окремі функції системи технічного регулювання.
 - Першим кроком має стати відокремлення від структури Держспоживстандарту інститутів та органів, які займаються метрологією. В подальшому має відбутись розділення функцій щодо законодавчої та наукової метрології.
 - Другим кроком має стати відокремлення від структури Держспоживстандарту органу, відповідального за стандартизацію.
 - Третім кроком повинно бути відокремлення від структури Держспоживстандарту органу, що здійснює ринковий нагляд, а також органів із захисту прав споживачів.
 - Нарешті, мають бути відокремлені підприємства та підрозділи Держспоживстандарту, які надають послуги з оцінки відповідності.

¹⁴² Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 року № 46-93.

¹⁴³ За даними Держспоживстандарту, лише 24 із 117 органів оцінки відповідності, допущених до здійснення обов'язкової сертифікації в системі УкрСЕПРО, є приватними установами, решта – у державній власності, <http://www.dssu.gov.ua/document/128434/perelik%20os%20Sistem.doc>.

¹⁴⁴ Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 8 квітня 1993 року № 30-93.

Результатом запропонованого реформування має стати створення кількох незалежних один від одного органів, відповідальних за такі напрями:

- стандартизацію;
- метрологію;
- ринковий нагляд та захист прав споживачів;
- оцінку відповідності.

Така структура створить можливості для визнання вітчизняної системи торгівельними партнерами України, зробить її прозорою та попередить виникнення можливого конфлікту інтересів.

ЧИННА СИСТЕМА СУПЕРЕЧИТЬ ПРАВИЛАМ СОТ І ОСНОВНИМ ПРИНЦИПАМ ЄС

Україна задекларувала прагнення до вступу в ЄС, однак не робить жодного кроку на шляху реформування власної системи технічного регулювання, яка в Європі є основою єдиного ринку. Тому без приведення вітчизняної системи у відповідність до європейських правил не йдеться не тільки про вступ до ЄС, але й про підписання угоди про зону вільної торгівлі.

Окрім цього, Україна вже сьогодні порушує власні зобов'язання перед СОТ (відповідно до Звіту Робочої групи з питань вступу України до Світової організації торгівлі, ратифікованого Законом України «Про ратифікацію Протоколу про вступ України до Світової організації торгівлі» від 10 квітня 2008 року № 250-VI)¹⁴⁵.

Відповідно до §§ 306, 310 та 313 Україна з дати вступу (тобто з 16 травня 2008 року) була зобов'язана скасувати обов'язкову сертифікацію харчової продукції. Невиконання цих зобов'язань може призвести до судових позовів з боку торгівельних партнерів. У такому разі Україна наражатиметься на зустрічні обмеження (це може бути запровадження додаткового імпортного мита на продукцію, яка експортується з країни-порушника, встановлення квот чи інших заборонних та обмежувальних заходів). Насамперед від них постраждають українські експортери металу, хімічної продукції та продукції легкої промисловості.

Це, у свою чергу, не сприятиме зміцненню економічної системи країни. Для залежної від експорту економіки України запровадження таких заходів може мати катастрофічні наслідки, особливо в часи ускладненого доступу до кредитів. Але застосування штрафних санкцій є додатковим та вторинним заходом, який не звільняє країну-порушника від необхідності виконати всі вимоги СОТ. Таким чином, в інтересах України виконати всі вимоги СОТ та привести власне законодавство у відповідність до угод СОТ, не чекаючи на штрафні санкції.

Окрім цього, невиконання вимог СОТ, разом із невиконанням вимог ЄС до інституційної структури, про які йшлося у попередньому розділі, унеможливають створення умов для вільного доступу українських товарів на європейський ринок, а саме – підписання угоди АСАА (Угода взаємної оцінки відповідності та прийняття продукції) та створення зони вільної торгівлі.

¹⁴⁵ <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=250-17>.

3.3. Висновки та рекомендації

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що відсутність реформи чинної системи технічного регулювання повинна викликати значне занепокоєння в українських органах влади. Неспроможність виконати більшості завдань із реформування невдовзі призведе до погіршення експортного потенціалу України та зниження інвестиційної привабливості.

Отже, необхідно вже найближчим часом зробити декілька кроків для реформування вітчизняної системи технічного регулювання та наближення її до європейської.

1 Скасувати вимоги щодо обов'язковості стандартів та зазначення на вітчизняному товарі назви нормативних документів, яким повинна відповідати вітчизняна продукція.

Для реалізації цієї рекомендації необхідно внести зміни до Закону України «Про захист прав споживачів».

Очікуваний результат

Це спростить процес впровадження інновацій та, скоротить витрати підприємств на дотримання обов'язкових стандартів, припинить дискримінацію вітчизняних виробників, оскільки щодо імпортованої продукції таких вимог не існує. Також це призведе до підвищення конкуренції на ринку, активнішого впровадження інновацій та нових продуктів, а також сприятиме зниженню цін для споживачів.

2 Скасувати обов'язкову сертифікацію для товарів з низьким ступенем ризику, для харчової продукції та для всіх видів послуг.

Така система сертифікації повинна бути скасована для усіх харчових продуктів та товарів, які не підлягають оцінці відповідності третьою стороною у Європейському Союзі.

Щоб гарантувати безпеку споживачам, необхідно впровадити технічні регламенти, які визначають вимоги до безпечності продукції.

Для виконання цієї рекомендації необхідне внесення змін до Наказу Держспоживстандарту № 28 «Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні».

Очікуваний результат

Це зменшить витрати бізнесу на здійснення процедур обов'язкової сертифікації, полегшить виведення на ринок нових продуктів та прискорить впровадження інновацій. Це, у свою чергу, призведе до зниження цін на товари й особливо, на послуги.

3 Запровадити нову систему ринкового нагляду.

Нова система не контролюватиме виробничий процес чи відповідність технічних параметрів продукції застарілим державним стандартам. Натомість, вона забезпечить контроль за відповідністю готової продукції основним вимогам щодо її безпеки. Нова система повинна замінити існуючу обтяжливу систему тотального контролю діяльності підприємства: від процесу розробки продукту до його виробництва та продажу.

Для виконання цієї рекомендації має бути прийнято новий Закон про ринковий нагляд, та скасовано Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 8 квітня 1993 року.

Очікуваний результат

Це запровадить контроль безпеки продукції безпосередньо на ринку, а також підвищить безпеку споживачів, скасує обтяжливу та застарілу систему «доринкового» нагляду. Прискориться розробка нових продуктів та запровадження інновацій, скоротяться витрати підприємств, пов'язані з державним надглядом. Це може забезпечити зниження вартості кінцевої продукції для споживачів.

4 Реформувати структуру Держспоживстандарту, розділивши його на декілька незалежних органів.

Цей крок необхідний для уникнення конфлікту інтересів, властивого теперішній системі технічного регулювання в Україні, а також для приведення української системи у відповідність із європейською.

Очікуваний результат

Це покращить державне управління у цій сфері, усуне можливості для конфлікту інтересів та корупції. Сумісність з європейською системою створить для України можливості для глибокої економічної інтеграції з ЄС, зокрема підписання угоди АСАА та створення зони вільної торгівлі. У результаті зменшиться вартість дотримання законодавства для бізнесу, що в свою чергу, створить можливості для зниження споживчих цін.



4 Регулювання харчової промисловості

Конкурентоспроможність галузі страждає через застаріле та неефективне регулювання¹⁴⁶

- 4.1. Загальний огляд галузі
- 4.2. Харчова промисловість потерпає від регуляторних перешкод більше, ніж у середньому підприємства України
- 4.3. Висновки та рекомендації

¹⁴⁶ Основні результати та висновки, наведені в цьому розділі, значною мірою базуються на документі із загальної стратегії «Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення», розроблений проектом IFC «Інвестиційний клімат в Україні», квітень 2009 року.

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ:

- Сільське господарство не досягає свого виробничого потенціалу, виробляючи лише 22% від можливих обсягів продукції з огляду на рівень забезпеченості ресурсами;
- Вітчизняні державні стандарти застаріли та не гармонізовані з міжнародними, однак досі регулюють безпечність харчових продуктів і створюють підприємствам додаткові витрати, пов'язані з їх дотриманням. Такі витрати можуть сягати 7% вартості харчової продукції;
- В середньому підприємства харчової промисловості частіше перевіряються контролюючими органами, вони отримують більше дозволів та проходять більше процедур технічного регулювання, порівняно з підприємствами інших галузей. І при цьому, чинна система контролю безпечності харчових продуктів не гарантує високого рівня громадського здоров'я і таких показників безпеки, як в інших країнах.
- Українській системі контролю безпечності харчових продуктів бракує чіткої організаційної структури, оскільки ця система складається щонайменше з чотирьох контролюючих органів, що дублюють функції один одного. Це призводить до надмірного контролю виробників харчової продукції. Їх перевіряють удва рази частіше, ніж в середньому всі підприємства, а тривалість всіх перевірок для одного підприємства становить майже місяць. Така заплутана та безладна інституційна структура знижує ефективність державного контролю.
- Стандарти та технічні умови це складові обов'язкової системи контролю, а не механізми добровільного забезпечення якості продукції. Усі процедури сертифікації в харчовій промисловості тривали на 20% довше, ніж у середньому для всіх підприємств. Підготовка необхідних документів у підприємств харчової промисловості забирала 20 робочих днів порівняно з 16 робочими днями для всіх підприємств у середньому. А на очікування видачі документів підприємства харчової галузі витрачали 25 календарних днів порівняно з 19 робочими днями для всіх підприємств у середньому.

4.1. Загальний огляд галузі

Харчова промисловість є важливою частиною української економіки. У 2007 році її частка у ВВП становила приблизно 8%, а частка сільськогосподарської продукції – 7% ВВП. Якщо додати суміжні з сільським господарством галузі (такі як сільськогосподарське машинобудування, виробництво добрив та хімічних речовин для сільського господарства), то частка аграрного сектора у ВВП досягне 20%. У 2007 році 10% найманих працівників працювали в сільському господарстві та в харчовій промисловості, а 32% населення України проживало в сільській місцевості¹⁴⁷.

Незважаючи на сприятливі кліматичні умови, вигідне географічне розташування та родючі землі, виробничі показники харчової промисловості залишаються нижчими за потенційні. Так, згідно дослідження Світового банку сільське господарство не реалізовує свого виробничого потенціалу, виробляючи лише 22% від можливих обсягів продукції з огляду на ресурси галузі¹⁴⁸. Обсяги експорту харчової галузі є порівняно невеликими через недостатню конкурентоздатність українських товарів, недотримання міжнародних стандартів якості та безпеки харчових продуктів, а також існуючі правові та практичні перешкоди в торгівлі. Наприклад, сьогодні Україна може експортувати більшість своєї продукції тваринництва (м'ясо та молоко) лише до обмеженого числа країн (переважно до СНД та країн Африки), а експорт її молочної продукції до ЄС та інших країн з розвинутою економікою не перевищує 11,6% загального експорту в цій галузі¹⁴⁹.

Застосування застарілих стандартів безпечності харчових продуктів, не гармонізованих з міжнародними, знижує потенціал та конкурентоспроможність у сільському господарстві та харчовій промисловості. Причинами цього є, зокрема, нормативні вимоги, які дублюють одна одну, та необґрунтовані видатки, які через них несуть підприємства. Такі видатки на виконання українських державних вимог можуть становити до 7% вартості товару. Для експортерів витрати, пов'язані з дотриманням санітарних та гігієнічних вимог, є ще вищими через необхідність дотримуватися і національного, і європейського законодавства в харчовій галузі. Наприклад, через непотрібне дублювання у виробництві харчових продуктів та напоїв витрати складають 10,4% вартості товару¹⁵⁰.

Враховуючи світову фінансову кризу та її негативний вплив на українську економіку, дуже важливо звільнити підприємства (зокрема, ті, що працюють у стратегічно важливих галузях, таких як сільське господарство та харчова промисловість) від надмірного регуляторного та адміністративного навантаження й реформувати нормативну базу для підготовки до відновлення галузі.

¹⁴⁷ Звіт «Конкурентоздатність сільського господарства України у 2008 році», Департамент стійкого розвитку, Світовий банк (на основі даних Державного комітету статистики України).

¹⁴⁸ Звіт «Конкурентоздатність сільського господарства у Європі та Центральній Азії», Департамент стійкого розвитку, Світовий банк, червень 2008.

¹⁴⁹ Моніторинг ринку молока та молочних продуктів України. Спілка молочних підприємств України, 2008 рік (за даними Державного комітету статистики України).

¹⁵⁰ Оцінка впливу на торгівельну стабільність Розширеної Угоди про зону вільної торгівлі між ЄС та Україною, ECORYS Research and Consulting, 2007 рік.

Повна гармонізація регулювання у сфері харчових продуктів із зобов'язаннями перед СОТ¹⁵¹ дозволить на 30% зменшити витрати на стандартизацію продукції сільського господарства та продуктів харчування. А за умови гармонізації в рамках Розширеної угоди про вільну торгівлю між ЄС та Україною економія витрат може сягнути 50%¹⁵².

4.2. Харчова промисловість потерпає від регуляторних перешкод більше, ніж у середньому підприємства України

Хоча Україна має можливості стати одним із найбільших у світі виробників продуктів харчування, за останні п'ятнадцять років обсяги сільськогосподарської продукції в середньому скорочувалися на 3% щороку. Недостатня відповідність якості української продукції відповідно європейським та світовим стандартам, застаріла система регулювання безпечності виробництва харчових продуктів – це основні перешкоди для розвитку харчової промисловості України.

На цьому тлі підприємства харчової промисловості часто сприймають регуляторні питання як одні з основних обмежень для розвитку. Загалом, основними характеристиками української системи безпечності харчових продуктів є:

- Фрагментарні та суперечливі законодавство та нормативна база;
- Численні застарілі, занадто деталізовані обов'язкові стандарти (ГОСТ та ДСТУ)¹⁵³, увага яких зосереджена на контролі готової продукції, та інші вимоги;
- Вкрай недостатній обмін інформацією та координація дій між державними органами, що відповідають за безпечність харчових продуктів. Результатом є невизначеність та дублювання функцій, надмірний обсяг перевірок та загальна неефективність контролю;
- Контроль безпечності базується переважно на відібраних зразках продукції, обов'язковій сертифікації та частих виїзних перевірках, а не на універсальній та ефективній системі контролю виробничих процесів, заснованій на аналізі ризиків (на зразок HACCP) та системі відстежування продукції.

Регулювання харчової промисловості набагато жорсткіше та складніше, ніж регулювання інших підприємств. Теперішня система складна та дорого коштує виробникам. Вона не відповідає правилам СОТ та передовій міжнародній практиці. Окрім загального адміністративного тягаря, який змушені нести всі українські підприємства, виробники харчових продуктів повинні дотримуватися також численних вимог до безпечності харчових продуктів та більш складних процедур, заповнювати більшу кількість документів та проходити частіші і триваліші перевірки.

¹⁵¹ Після чотирнадцяти років переговорного процесу 16 травня 2008 року Україна нарешті приєдналася до СОТ, ратифікувавши звіт робочої групи щодо вступу України до СОТ, WT/ACC/UKR/152. Згідно відповідних положень СОТ та Комісії з Кодексу аліментаріус провідним глобальним принципом є те, що «такі системи не повинні обмежувати торгівлю більше, ніж потрібно для того, щоб досягти необхідного рівня захисту». Див. п. 10 стандарту Комісії з Кодексу Аліментаріус «Принципи контролю і сертифікації імпорту та експорту харчових продуктів», CAC/GL 20-1995.

¹⁵² Оцінка впливу на торгівельну стабільність Розширеної Угоди про зону вільної торгівлі між ЄС та Україною, ECORYS Research and Consulting, 2007 рік.

¹⁵³ ГОСТ (державний стандарт СРСР) – це стандарт, який використовувався в Радянському Союзі до 1991 року. Це комплекс технічних стандартів, запроваджених Міждержавною радою по стандартизації, метрології і сертифікації країн Центральної і Східної Європи, регіональною організацією, що діє в рамках Співдружності Незалежних Держав (СНД). ДСТУ (Державний стандарт України) – це офіційний стандарт, який був розроблений та запроваджений в Україні після набуття незалежності у 1991 році.

Однак реальною проблемою є те, що чинна система контролю безпеки харчових продуктів не забезпечує кращі, порівняно з іншими країнами, показники здоров'я та безпеки громадян, не сприяє попередженню харчових отруєнь та захворювань, викликаних харчовими продуктами.

Вставка 27

Щороку Міністерство охорони здоров'я України реєструє приблизно 1,5 тис. випадків харчових отруєнь, і близько 70% з них спричинені продуктами промислового виробництва. Ця ситуація викликає особливу стурбованість, враховуючи зростання кількості ентеричних інфекцій у дітей. Їх кількість зросла з 541 випадку на 100 тис. дітей у 2002 році до 768 випадків на 100 тис. дітей у 2005 році, тобто на 43%.

ДОЗВОЛИ ДЛЯ ПІДПРИЄМСТВ ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ: ПРОЦЕДУРИ ЧАСТІШІ, ТРИВАЛІШІ ТА ДОРОЖЧІ

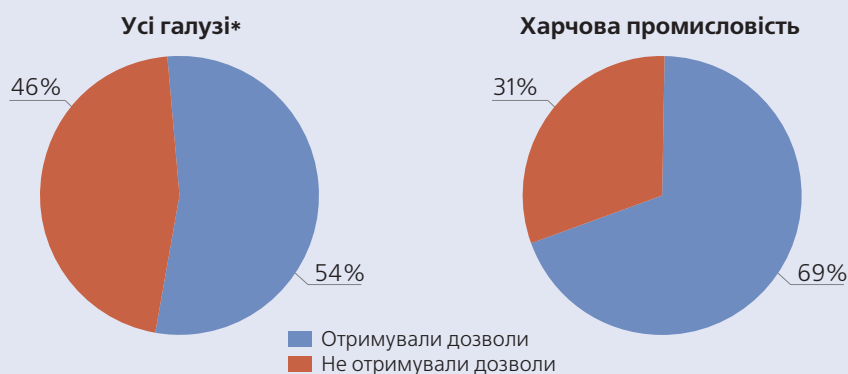
Масове використання дозволів у галузях з переробки сільськогосподарської продукції та виробництва харчових продуктів, як механізму контролю для забезпечення здоров'я та безпеки громадян, довело свою неефективність і неспроможність належним чином регулювати вихід підприємств на ринок харчових продуктів та діяльність на цьому ринку, підтримувати сучасну систему державного контролю безпеки харчових продуктів та сприяти торгівлі¹⁵⁴.

У середньому режим отримання дозволів є набагато жорсткішим для підприємств, які переробляють харчові продукти, ніж для решти підприємств. Дві третини всіх підприємств, що переробляють сільськогосподарську продукцію, отримали у 2008 році принаймні один дозвіл, тоді як у інших секторах дозволи отримувала лише половина підприємств (графіки 57 та 58).

Графік 57

Охоплення дозволами в харчовій промисловості вище, ніж в середньому серед приватних підприємств

% підприємств, які отримали хоча б один дозвіл у 2008 році



* Тут і надалі: "Усі галузі" включають також і харчову промисловість.

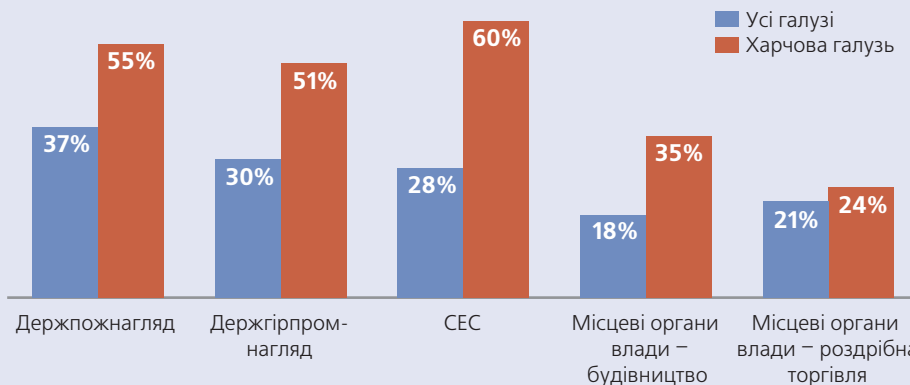
¹⁵⁴ Документі із загальної стратегії «Система державного регулювання безпеки харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення», доступний в Інтернет за адресою www.ifc.org/Ukraine/bee.

Усі органи регулювання вимагають отримання дозволів від підприємств харчової промисловості частіше, ніж від підприємств решти секторів в середньому.

Графік 58

В харчовій промисловості охоплення дозволами є вищим навіть у тих відомств, які безпосередньо не відповідають за безпечність харчових продуктів

% підприємств, які отримували дозволи у 2008 р.

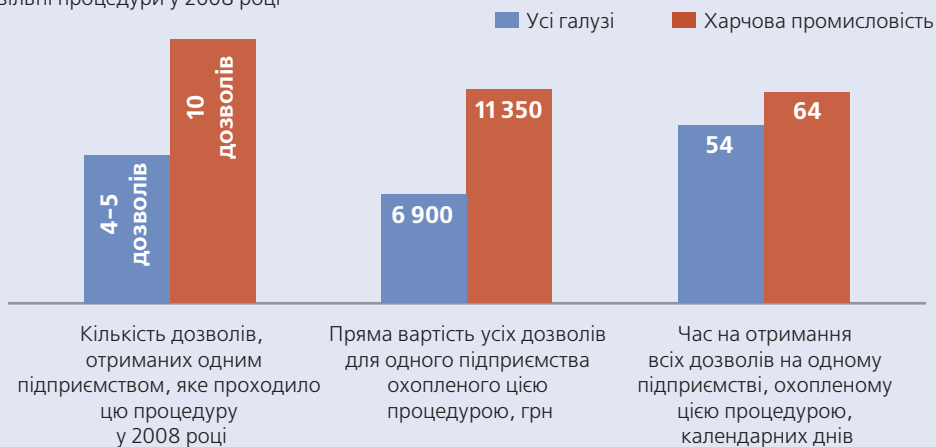


Кількість дозволів, які вимагаються від підприємств харчової промисловості, удвічі більша, ніж у середньому для інших підприємств. У 2008 році типове українське підприємство харчової промисловості мало справу з чотирма установами, щоб отримати, в середньому, десять дозволів. Підготовка документів та отримання всіх необхідних дозволів для підприємств харчової промисловості тривають довше, ніж у решти підприємств в середньому. Цей процес триває близько двох місяців і становить 11 350 гривень прямих втрат, включаючи всі витрати та вартість роботи працівників, задіяних у процесі (графік 59).

Графік 59

Процедури отримання дозволів є більш обтяжливими для підприємств харчової промисловості

Дозвільні процедури у 2008 році



ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ПІДПРИЄМСТВАМИ ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ: ЧИСЛЕННІ КОНТРОЛЮЮЧІ ОРГАНИ, ЧАСТІ І ТРИВАЛІ ПЕРЕВІРКИ

Система гарантування безпечності харчових продуктів в Україні включає чотири міністерства, сім комітетів та служб і майже тисячу регіональних агентств та лабораторій. Усі вони регулюють діяльність підприємств харчової галузі та втручаються у їхній виробничий процес.

Структура органів, що відповідають за безпечність харчових продуктів



Загалом, систему державного контролю безпечності продуктів харчування в Україні можна охарактеризувати наступним:

- Відсутність чіткої організаційної структури на національному рівні (через дублювання функцій органів контролю);
- Відсутність належної системи планування контролю, що унеможливорює здійснення оцінки її ефективності та результативності;
- Вкрай повільне впровадження ризик-орієнтованої системи контролю безпечності харчових продуктів.

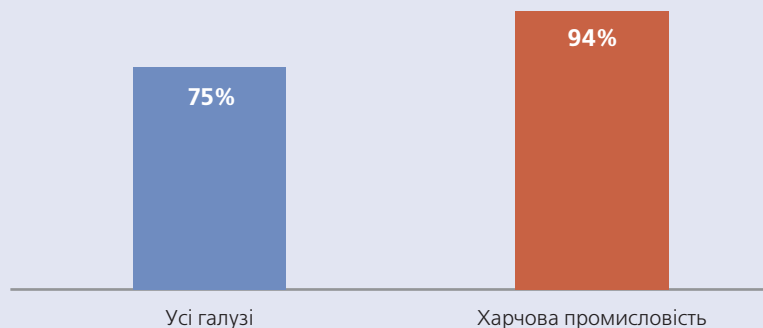
Хоча у 2008 році кількість перевірених підприємств загалом в Україні зменшилася на 20 відсоткових пунктів¹⁵⁵ порівняно з 2006 роком, у харчовій промисловості позитивних змін не було. Охоплення перевіркою не зменшилося і, відповідно, у 2008 році перевірки знову пройшли майже всі підприємства (графік 60).

¹⁵⁵ Більше порівняльних даних наведено в розділі цього дослідження «Система контролю».

Графік 60

Підприємства харчової промисловості масово перевірялися у 2008 році

% перевірених підприємств

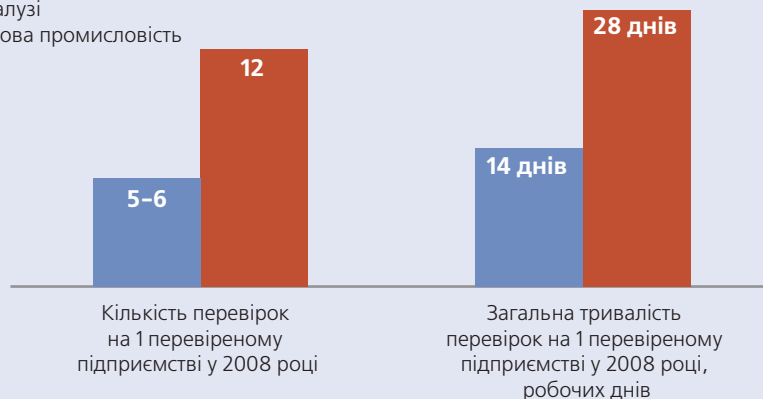


Крім того, перевірки підприємств харчової промисловості відбуваються частіше й тривають довше, ніж в середньому для решти підприємств (графік 61).

Графік 61

На підприємствах харчової промисловості перевірки трапляються в 2 рази частіше та тривають загалом майже цілий місяць

■ Усі галузі
■ Харчова промисловість



Серед контролюючих органів, які найчастіше перевіряли підприємства харчової промисловості, найбільшу активність продемонструвала СЕС, яка перевіряла підприємства у середньому 4 рази на рік. Інші найбільш активні контролюючі органи проводили по 2 перевірки на рік.

Як показало дослідження IFC, відсутність раціональної системи планування та проведення перевірок підприємств харчової промисловості призводить до неочікуваного результату: не тільки органи СЕС, але й органи пожежного нагляду та податкової служби тотально перевіряють харчових виробників (графік 62). Досить важко повірити в те, що виробники харчової продукції є особливо пожежонебезпечними (більше ніж у середньому підприємства інших секторів), а також схильні до проблем з дотриманням податкового законодавства.

Графік 62

Найбільшу кількість перевірок у 2008 році провели СЕС, органи Держпожнадзора та податкові органи

% підприємств харчової промисловості, перевірених у 2008 році



Попередній аналіз свідчить про те, що основними факторами, які спричинили значне охоплення, частоту та неефективність перевірок у харчовій промисловості України, є наступні:

1. Контролюючі органи не використовують ризик-орієнтований підхід до призначення та планування перевірок.

Наразі частота державних перевірок підприємств харчової промисловості в Україні практично не залежить від ступеня ризику цього виду підприємств. Хоча Державна санітарно-епідеміологічна служба¹⁵⁶ Міністерства охорони здоров'я та Державний комітет ветеринарної медицини України запровадили критерії ризику, їх практичне впровадження відбувається вкрай повільно.

2. Законодавство не містить положень, які дозволяли б створити ґрунтовні правові засади для здійснення заходів контролю.

Зокрема, йому бракує:

- Детального опису підстав для перевірок і чітких процедур їх призначення та проведення. Попри деякий прогрес у цих питаннях, який спостерігався після набуття чинності Законом про контроль, який вимагав запровадження розподілу за критеріями ризику до 1 січня 2008 року, вони залишаються невирішеними через те, що досі не прийняті відповідні підзаконні акти;
- Чіткого визначення прав та обов'язків посадових осіб, які проводять перевірки. Чинна законодавча база не регулює питання прав осіб, які проводять перевірки, та їхньої відповідальності за порушення законодавства;
- Чіткого розподілу повноважень та координації між контролюючими органами.

Законодавство передбачає дублювання функцій контролю державних органів на різних етапах виробництва одного й того ж продукту. У результаті декілька органів перевіряють підприємства з одного й того самого питання.

¹⁵⁶ Органи СЕС запровадили критерії ризику в лютому 2008 року через розпорядження Головного санітарного лікаря, яке суперечило юридичній процедурі, передбаченій Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 року № 877-V.

3. Критерії оцінки роботи контролюючих органів протягом тривалого часу базувалися на кількості проведених перевірок та сумі зібраних штрафів, а не на показниках, які визначають та гарантують рівень безпечності харчових продуктів, наприклад, на кількості захворювань, викликаних продуктами харчування.

Вставка 28

Передовий міжнародний досвід у регулюванні виробництва харчових продуктів

Досвід інших країн свідчить про те, що необхідного та достатнього рівня безпеки можна досягти без застосування обмежувальних, жорстких та значною мірою адміністративних процедур, які негативно впливають на конкурентоздатність приватного сектора та створюють перешкоди торгівлі.

Загальноприйняті міжнародні тенденції управління безпекою харчових продуктів включають наступні принципи:

- У системі регулювання безпечності харчової продукції відбувся перехід від державного контролю готової продукції до попереджувальних заходів на різних етапах виробництва та постачання харчових продуктів. Основна відповідальність за дотримання правил безпеки перейшла до приватного сектора, а уряд тепер виконує дорадчі, наглядові та регуляторні функції, а також забезпечує дотримання чинних норм та правил.
- Аналіз ризиків і оцінка витрат та вигод є наріжними каменями політики безпечності харчових продуктів, що включає оцінку ризиків, поширення інформації про них, а також управління цими ризиками. Законодавство ЄС застосовує аналіз ризиків для забезпечення ефективності з одночасним захистом життя і здоров'я громадян та інтересів споживачів.
- Цілісний підхід до контролю безпечності продуктів харчування «від лану до столу». Наприклад, члени ЄС працюють над створенням або вже створили єдині органи контролю або інтегровані системи контролю харчових продуктів, що регулюють та відслідковують усі етапи процесу виробництва починаючи з лану й закінчуючи роздрібною торгівлею.
- Підхід ЄС до контролю безпечності харчових продуктів базується на оцінці ризиків і передбачає переважно загальне «горизонтальне» законодавство, що має справу зі спільними аспектами регулювання різної харчової продукції, такими як харчові добавки, маркування та гігієна. А «вертикальне» законодавство стосується лише конкретних продуктів, таких як молоко, м'ясо та продукція птахівництва. За такого підходу галузь регулюється та запроваджуються вимоги лише тоді, коли необхідно гарантувати безпеку, що зменшує видатки та полегшує регуляторний режим для підприємств.
- Аналіз регуляторного впливу, тобто оцінка видатків та вигод від нових пропонуваніх нормативних документів, дає змогу запроваджувати політику та контроль безпечності продуктів харчування та сільськогосподарської діяльності. Такий підхід вигідний трьом ключовим сторонам-учасникам процесу: споживачам, приватному сектору та державі.

ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ: ЗАСТАРІЛІ, ТРИВАЛІ ТА ДОРОГІ ПРОЦЕДУРИ

СТАНДАРТИ ТА ТЕХНІЧНІ ВИМОГИ – ОБОВ'ЯЗКОВІ ПРОЦЕДУРИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ, А НЕ ІНСТРУМЕНТ ДОБРОВОЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЯКОСТІ

Система стандартів ГОСТ/ДСТУ, успадкована з часів СРСР, включає тисячі стандартів, які поєднують технічні вимоги, параметри якості, стандарти захисту здоров'я та безпеки. Для багатьох товарів та послуг стандарти є обов'язковими, тоді як у більшості країн світу дотримання стандартів (таких як положення, розроблені комісією з Кодексу Аліментаріус¹⁵⁷) є обов'язковими лише для критичних параметрів безпеки.

Таблиця 7

Наразі невідповідність місцевих норм та підходів міжнародним правилам та принципам залишається вражаючою

Процедури	Передовий міжнародний досвід	Українська практика
Стандарти	<p>Система безпеки харчової продукції в ЄС та інших розвинених країнах ґрунтується на вимогах безпеки та нормах, які стосуються виробництва харчової продукції та є обов'язковими для гарантування їхньої безпеки.</p> <p>Серед них гігієнічні вимоги, мікробіологічні показники, максимально допустимий вміст забруднювачів та домішок тощо.</p> <p>Поступово багато з цих вимог безпеки були гармонізовані у міжнародному масштабі в рамках роботи над Кодексом Аліментаріус, що здійснювалася під проводом ВООЗ та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН.</p> <p>Інколи норми Кодексу Аліментаріус також називають стандартами, однак вони не прописують детально процес виробництва певних товарів, а лише визначають дозволений вміст забруднювачів та домішок.</p> <p>Додатково до цих вимог безпеки існують також певні стандарти, які регулюють роботу випробувальних лабораторій, але вони не регулюють саме виробництво продуктів харчування.</p>	<p>Стандартизація в Україні не є добровільною процедурою, за допомогою якої виробники можуть забезпечити певні якості виробничого процесу чи продукту.</p> <p>Крім того, ця система не ґрунтується передусім на потребах та ініціативах виробників та споживачів.</p> <p>Українські стандарти – це дуже деталізовані, інструктивні технічні вимоги, яким повністю повинні відповідати товари. Вони не контролюють кінцевий продукт, тобто не гарантують безпеки товару в конкретних умовах його використання.</p> <p>Натомість українські стандарти вимагають використання конкретних матеріалів, їхню кількість тощо.</p>

¹⁵⁷ Комісією з Кодексу Аліментаріус створили в 1963 році Продовольча і сільськогосподарська організація ООН та ВООЗ для захисту здоров'я споживачів та забезпечення справедливих підходів у торгівлі продуктами харчування. Кодекс Аліментаріус (латиною «Харчовий кодекс») є результатом роботи комісії та її технічних комітетів. Це збірка міжнародно-визнаних харчових стандартів, вказівок та кодексів передової практики. Стандарти Кодексу є добровільними і необов'язковими рекомендаціями, їх застосування не контролюється, але багато держав їх запровадили, оскільки побачили в них вигоди для споживачів, виробників і торгівлі. Стандарти та вказівки Кодексу та іншу інформацію можна знайти за веб-сторінці www.codexalimentarius.net.

Процедури	Передовий міжнародний досвід	Українська практика
Стандарти	<p>Існує ряд правил стосовно упаковки та маркування, які повинні гарантувати відсутність у харчовій продукції забруднювачів і домішок та належно інформувати споживачів про товар.</p> <p>Виробники вільні запроваджувати нові продукти за умови, що ці продукти є безпечними. Але якщо вони використовують для своїх продуктів певні назви (такі як «олія оливкова»), то продукт повинен відповідати цій назві.</p> <p>У такий спосіб регулюються не всі назви харчових продуктів, а лише назви продуктів «преміум» класу, що дозволяє встановлювати на них вищу ціну.</p> <p>Важливою частиною передового міжнародного досвіду у сфері безпечності харчових продуктів є можливість відстежувати продукцію, що є обов'язковим на всіх етапах її виробництва та реалізації (виробництво, переробка, реалізація).</p> <p>Усі учасники процесу відповідають за забезпечення неперервності потоку інформації протягом усього процесу виробництва (від сировини до готової продукції), що дозволяє встановити походження продукції для того, щоб будь-які проблеми із рівнем вмісту забруднювачів та домішок вирішувалися ефективно, а будь-які загрози усувалися негайно після їх виявлення.</p>	<p>В Україні обов'язкові технічні стандарти для харчової продукції визначають, яку кількість продукції (наприклад, маринованих огірків) потрібно виробити, скільки для цього треба витратити солі та оцту тощо. Тобто вони визначають смакові параметри й перешкоджають будь-яким інноваціям на ринку.</p> <p>Ці стандарти не стосуються охорони здоров'я – навпаки, вони можуть перешкодити запровадженню більш сучасних та безпечних технологій.</p> <p>В Україні існують обов'язкові вимоги до безпеки, які не стосуються стандартів. Вони є лише перешкодою для розвитку виробництва та реалізації харчових продуктів.</p> <p>Натомість вкрай недостатньо уваги приділяється відповідності міжнародним підходам та можливості відстежувати продукцію на всіх етапах її виробництва й реалізації.</p>

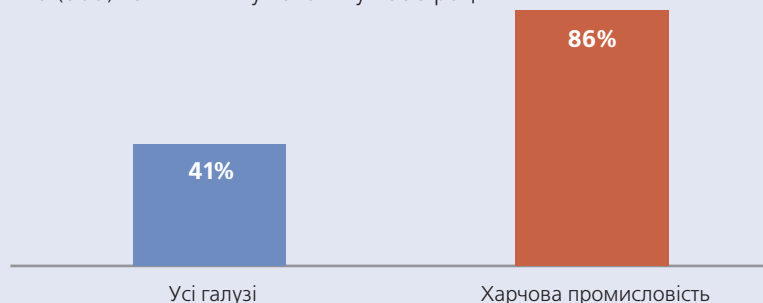
Процедури	Передовий міжнародний досвід	Українська практика
Оцінка відповідності та сертифікація	<p>Відповідно до передового досвіду, що широко застосовується в країнах ОЕСР та ЄС, продукти харчування взагалі не потребують сертифікації.</p> <p>Сертифікація застосовується майже виключно в експортних та імпорتنих операціях (і лише тоді, коли її вимагає країна-імпортер. Тобто всередині ЄС її немає за визначенням, і дуже рідко її використовують у відносинах між країнами з ефективними системами безпеки харчової продукції).</p>	<p>Сертифікація (оцінка відповідності третьою стороною) в Україні переважно не є добровільною процедурою, за допомогою якої підприємство прагне продемонструвати споживачеві безпеку, високу якість і надійність своїх товарів, послуг або виробничих процесів.</p> <p>В Україні, всупереч звичайній практиці країн ЄС та ОЕСР до харчової продукції, застосовується обов'язкова сертифікація.</p> <p>Обов'язкова сертифікація фактично закарбовує рецепт харчового продукту в камені, але при цьому майже нічого не передбачено, щоб гарантувати споживачеві справжню безпеку, оскільки не створюється дієва система постійного відстежування продукції.</p> <p>До того ж, параметри сертифікації (тобто стандарти, за якими вона проводиться) не стосуються вимог до безпеки – вони є лише «типовим рецептом» продукту.</p>

Необхідно зазначити, що термін «стандарт», який традиційно використовується в українському законодавстві (що значною мірою було успадковане з радянських часів), означає набір надзвичайно деталізованих та інструктивних норм, які дозволяють підприємствам виробляти лише ту продукцію, яка відповідає детальній специфікації, затвердженій державою. Цей підхід відрізняється від визначення стандартів безпеки харчових продуктів Кодексу Аліментаріус та інших міжнародних документів, які включають рекомендації й параметри для груп продуктів щодо дозволеного (або недозволеного) рівня вмісту забруднювачів (хімічних, бактеріологічних тощо), а також, де увага приділяється виключно прийнятним (або неприйнятним) рівням забруднювачів (хімічних, біологічних тощо) та дозволяють виробнику обирати різні матеріали та складники за умови гарантування такого ж рівня безпеки харчових продуктів.

Графік 63

Більше 80% підприємств харчової промисловості змушені дотримуватися обов'язкових стандартів та (або) технічних умов

% підприємств, продукція яких регулювалася стандартами та (або) технічними умовами у 2008 році



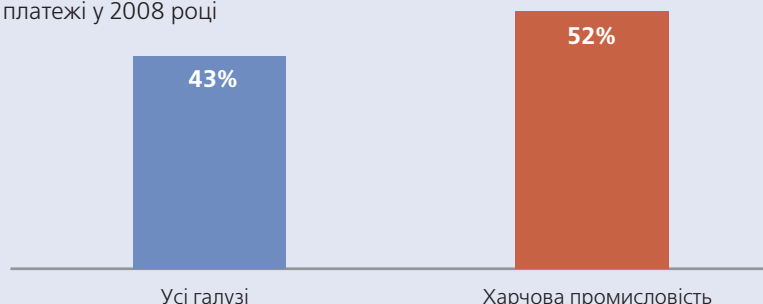
У середньому, у 2008 році підприємства харчової галузі витрачали приблизно три місяці (100 днів) на підготовку та реєстрацію технічних умов, що коштувало їм 22 150 грн (включаючи прямі витрати та оплату праці).

Враховуючи такі тривалі, дорогі, складні та жорсткі процедури, не дивує, що в харчовій промисловості більше, ніж в інших секторах, поширені корупція та неофіційні способи вирішення питань в органах стандартизації. Більше половини респондентів відповіли, що від них очікували (або просили) неофіційних платежів відповідним органам, тоді як в середньому по всіх галузях про це повідомили 43% респондентів.

Графік 64

Надмірно тривалі та складні процедури стандартизації в харчовій промисловості призводять до більшого обсягу неофіційних платежів

% підприємств, які здійснювали неофіційні платежі у 2008 році



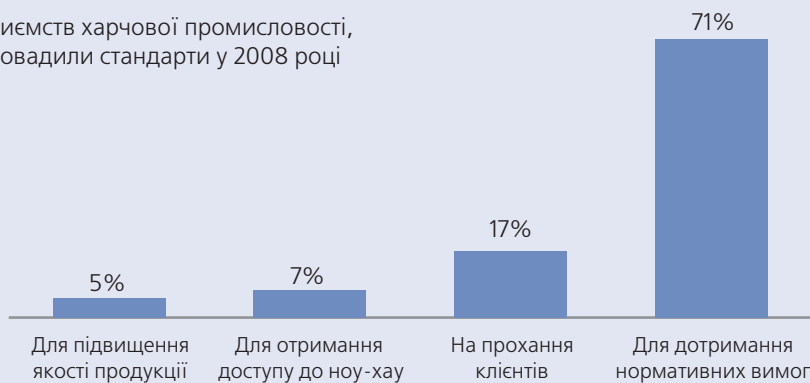
Лише 5% підприємств харчової промисловості розглядають стандарти як добровільний засіб підвищення безпечності та якості продукції. Державна система стандартизації залишає єдину можливість виробництва харчових продуктів – у відповідності до псевдобобровільних державних стандартів¹⁵⁸ (графік 65).

¹⁵⁸ У абз. 2 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 року № 1023-XII зазначається: «У разі відсутності нормативних документів, нормативно-правових актів, що містять обов'язкові вимоги до продукції, використання якої може завдати шкоди життю, здоров'ю споживача, навколишньому природному середовищу, а також майну споживача, відповідні органи виконавчої влади, що здійснюють державний захист прав споживачів, зобов'язані негайно заборонити випуск і реалізацію такої продукції». На практиці це означає, що всі стандарти фактично є обов'язковими і суперечать міжнародним угодам.

Графік 65

Більшість підприємств харчової промисловості запроваджують стандарти виключно тому, що вони є обов'язковою процедурою, а не добровільним інструментом забезпечення якості

% підприємств харчової промисловості, що запровадили стандарти у 2008 році



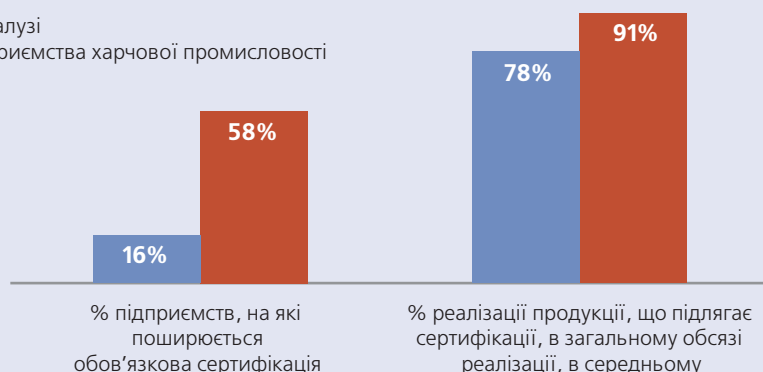
ОБОВ'ЯЗКОВА СЕРТИФІКАЦІЯ – ЗАСТАРІЛИЙ ТА НЕЕФЕКТИВНИЙ ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

Поширюючись також на харчові продукти, обов'язкова сертифікація перетворюється на додатковий – непотрібний та неефективний – механізм контролю продукції (графік 66).

Графік 66

Більшість виробників харчових продуктів змушені сертифікувати практично всю свою продукцію

■ Усі галузі
■ Підприємства харчової промисловості



Отримавши у 2008 році в середньому по 9 сертифікатів, виробники харчових продуктів витратили на них в середньому близько 9 450 грн. Процедури сертифікації у виробників харчових продуктів тривали на 20% довше, ніж у всіх підприємств в середньому. Виробники харчової продукції витрачали на підготовку документів 20 робочих днів порівняно з 16, та чекали а видачу сертифікатів – 25 календарних днів порівняно з 19 (в середньому для всіх підприємств).

4.3. Висновки та рекомендації

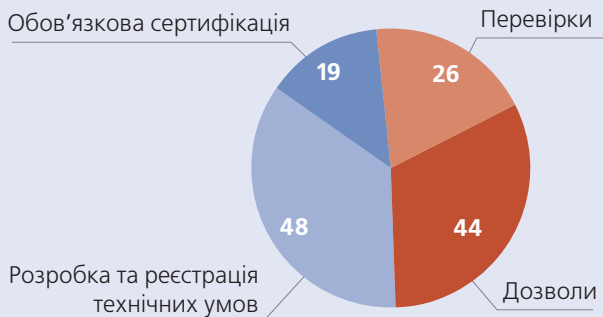
Харчова промисловість потребує вдосконалення державного регулювання відповідно до передового міжнародного досвіду у сфері безпечності харчових продуктів. Важкий для усіх підприємств регуляторний тягар, є ще більшим для виробників харчової промисловості. Що більше дозвільних та контролюючих органів, а також тих, які займаються технічним регулюванням, то важче виробникам дотримуватися сотень чинних вимог. Щоб продовжувати свою діяльність та залишатися рентабельними, підприємствам часто доводиться шукати неофіційні шляхи вирішення питань з контролюючими органами. Таким чином, українська система гарантування безпечності харчових продуктів створює в харчовій промисловості навіть більше можливостей для корупції, ніж їх є в інших галузях економіки.

Крім цього, підприємства харчової промисловості мусять дотримуватися деталізованих та складних вимог до безпечності харчових продуктів. В результаті, ці підприємства витрачають більше часу та ресурсів, ніж інші компанії, на спілкування з різноманітними контролюючими органами, які складають частину української бюрократії.

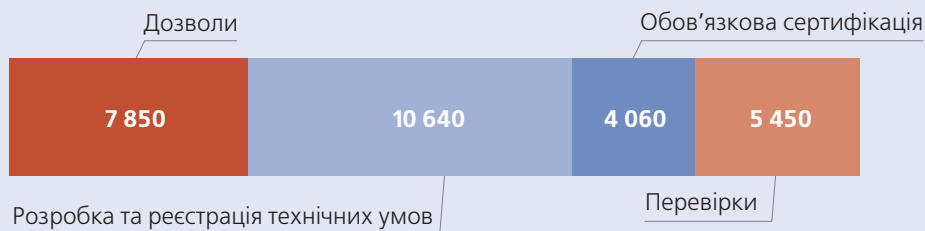
Графік 67

У 2008 році одне підприємство харчової галузі витратило, в середньому, від 4 до 5 місяців та близько 28 тис. грн тільки на 4 регуляторні процедури (дозволи, перевірки, стандартизацію та обов'язкову сертифікацію)

Тривалість процедур, календарні дні, 2008 рік



Середня вартість процедур в 2008 році, грн



Примітка: На цьому графіку середня тривалість та вартість кожної регуляторної процедури розраховані для всіх виробників харчової продукції (і тих, що проходили, і тих, що не проходили ці регуляторні процедури).

Це було зроблено для того, щоб уможливити розрахунок середньої тривалості та витрат одного підприємства харчової галузі на всі ці чотири регуляторні процедури.

Значення наведені на графіку відрізняються від тих, що подані у цій главі, оскільки дані наведені у главі, розраховані лише для тих підприємств, які проходили відповідні регуляторні процедури.

Враховуючи поточну світову фінансову кризу та її негативний вплив на українську економіку, дуже важливо звільнити підприємства стратегічно важливих галузей (таких як харчова) від надмірного регуляторного та адміністративного тягаря й реформувати галузеву нормативну базу в рамках підготовки до відновлення промисловості. Також важливо реформувати регулювання галузі для сприяння її економічному відновленню.

Щоб забезпечити довіру споживачів, Україні необхідно якнайшвидше здійснити глибоку реформу системи безпечності харчових продуктів відповідно до стандартів, норм та принципів, які пропонує міжнародний передовий досвід. Тож для покращення ситуації в галузі харчової промисловості Україна повинна здійснити наступні кроки.

1 Запровадити єдину міжвідомчу систему контролю харчових продуктів або створити єдиний орган з контролю харчових продуктів, як це передбачає міжнародна передова практика.

Очікуваний результат

Після усунення дублювання функцій та повноважень у органів державного контролю, українська система безпечності харчових продуктів набуде чіткої організаційної структури. Це покращить координацію контролюючої діяльності на національному рівні, а також сприятиме створенню системи відстежування продукції та запровадження принципу «з лану до столу».

2 Повністю ліквідувати обов'язкову сертифікацію харчових продуктів та уникати відмінності у підходах до обов'язкової сертифікації вітчизняної та імпортованої продукції.

Очікуваний результат

Це звільнить виробників харчової продукції від непотрібних витрат, пов'язаних з обов'язковим дотриманням вимог оцінки відповідності. Це в свою чергу знизить вартість продукції на ринку та розширить вибір для споживачів.

3 Гармонізувати санітарні та фіто-санітарні заходи з міжнародними та європейськими вимогами.

Очікуваний результат

Гармонізація вітчизняних норм безпеки харчової продукції з міжнародними підвищить безпечність та якість продукції, збільшить використання наукових підходів та впровадження передових гігієнічних та виробничих практик, включаючи HACCP.

Усунення подвійного регулювання також покращить конкурентоздатність українських виробників та стимулює міжнародну торгівлю.



5 Гендерні аспекти підприємництва

5.1. Загальний огляд

5.2. Гендерний аналіз основних регуляторних
проблем підприємництва

5.3. Висновки та рекомендації

ОСНОВНІ РЕЗУЛЬТАТИ ДОСЛІДЖЕННЯ

- Гендерна диспропорція керівництва українських підприємств залишається незмінною останні декілька років¹⁵⁹: 78% усіх підприємств очолюють чоловіки, і лише 22% – жінки¹⁶⁰.
- Підприємства, якими керують або володіють жінки, переважно працюють у громадському харчуванні (включаючи готельно-ресторанний бізнес), сфері послуг та торгівлі.
- Підприємства, якими керують або володіють жінки, в середньому менші за розміром, ніж «чоловічі» підприємства, та, відповідно, менш прибуткові, незалежно від галузі, в якій вони працюють, їх розміру та доходу.
- Підприємства, якими володіють жінки, у вісім разів частіше наймають на керівні посади жінок.
- Частка жінок-приватних підприємців трохи більша від частки чоловіків (55% проти 45% відповідно). Жінки-приватні підприємці частіше працюють у сфері торгівлі (67%), готельно-ресторанного бізнесу і громадського харчування (68%), а також послуг (52%).
- Сектори, зайняті переважно жінками (як підприємствами, якими керують або володіють жінки, так і жінками-підприємцями), сильніше відчують тягар регуляторних бар'єрів, ніж в середньому інші сектори економіки. У галузі громадського харчування перевірки охоплюють 85% бізнесу, а дозвільні процедури – 74%. Це ілюструє висновок про те, що частка перевірених підприємств, серед тих, якими керують жінки, є більшою, ніж серед тих, якими керують чоловіки (відповідно 80% та 74%). Так само, серед очолюваних жінками підприємств, частка тих, які отримували дозволи, була більшою, ніж серед підприємств, очолюваних чоловіками (відповідно 59% та 53%).
- У секторах із більшим регуляторним тиском відзначено більше неофіційних платежів. Це саме ті сектори, де працюють найбільше підприємств, якими керують або володіють жінки, і саме в цих секторах показник жіночої зайнятості вищий. Майже 40% підприємств сектора громадського харчування (до якого належать і підприємства готельного бізнесу) відповіли, що їм доводилося робити подарунки представникам контролюючих органів. Це вдвічі частіше, ніж у середньому в інших галузях.

¹⁵⁹ Узагальнений гендерний аналіз даних опитувань IFC є у попередніх звітах за 2004 та 2006 роки (як база для порівняння), проте специфічні гендерні питання вперше були включені до опитування та проаналізовані лише у звіті 2009 року.

¹⁶⁰ Відповідно до опитування IFC 2007 року (досліджуваний період – 2006 рік) 76% вищих керівників були чоловіками, 24% – жінками.

5.1. Загальний огляд

В цьому розділі наводиться гендерний аналіз бізнес-середовища в Україні, сфокусований на конкретних регуляторних процедурах (дозволах, перевірках та технічному регулюванні), та проведений для підприємств і приватних підприємців. Для цього аналізу використовуються терміни «очолюване жінкою (жінками) підприємство» та «очолюване чоловіком (чоловіками) підприємство», які означають підприємства, вищими керівниками або власниками яких, є жінки чи чоловіки відповідно. Здійснений аналіз враховує організаційно-правову форму (підприємства, приватні підприємці), розмір підприємств (кількість працівників), види діяльності та фінансові результати діяльності (дохід та прибуток).

ЮРИДИЧНІ ОСОБИ

За даними дослідження IFC, частка підприємств, вищими керівниками яких є жінки, становить 22% (графік 68). Частка жінок у вищому керівництві змінюється залежно від галузі: від 6% у будівництві до 50% у готельному бізнесі та громадському харчуванні. Ці дані підтверджують загальне уявлення про те, що жінки найчастіше працюють у готельно-ресторанному бізнесі та громадському харчуванні (сектор «громадське харчування» на графіках), а також у торгівлі та сфері послуг. У цих галузях частка жінок – вищих керівників більша, ніж у середньому в бізнесі. Водночас слід зауважити, що жінки становлять значну частку вищого керівництва в галузях, які традиційно вважаються чоловічими. Це транспорт (16%) та виробництво (20%).

Графік 68

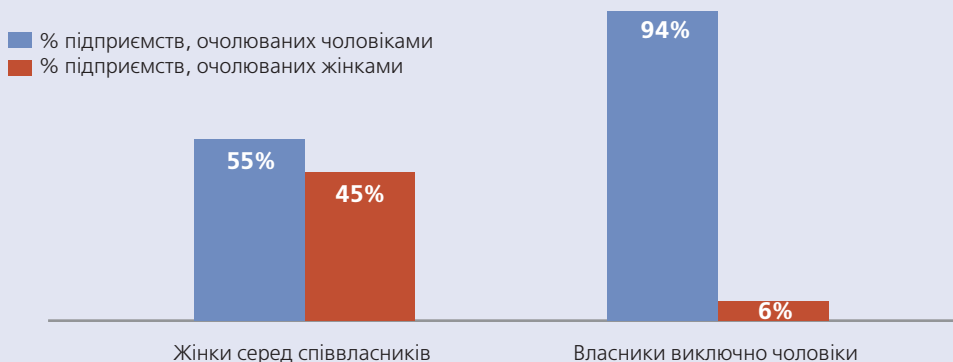
Підприємства, очолювані жінками, переважно працюють у громадському харчуванні, сфері послуг та торгівлі



Підприємства серед власників яких є хоча б одна жінка¹⁶¹, не застосовують гендерного критерію, принаймні, до керівного персоналу: майже половину таких підприємств очолюють жінки (45%). Водночас, лише 6% підприємств, власниками яких є виключно чоловіки, очолюються жінками, тобто підприємства, серед співвласників яких є жінки, у вісім разів частіше наймають на керівні посади жінок (графік 69).

Графік 69

Підприємства, власники яких виключно чоловіки, не схильні наймати жінок на вищі керівні посади



З іншої точки зору, у 84% підприємств, вищими керівниками яких були жінки, жінки також були і серед співвласників. Водночас, лише 27% підприємств з керівниками-чоловіками мали жінок серед своїх співвласників.

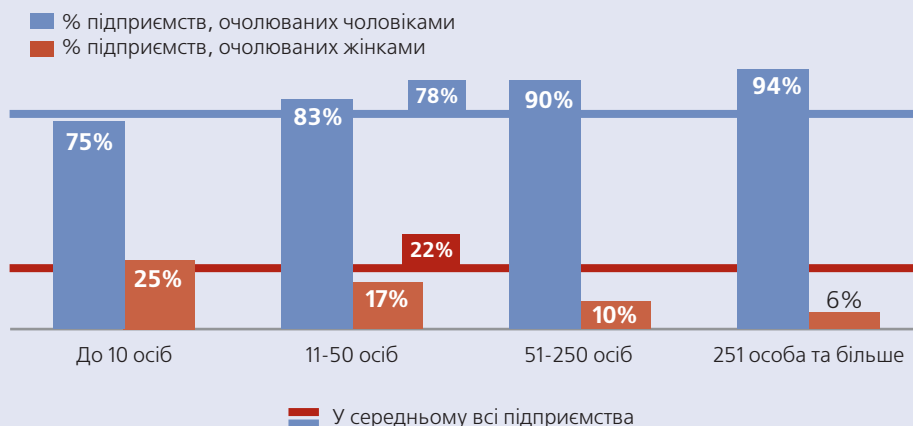
Дані про структуру власників слід тлумачити обережно, оскільки на практиці володіння може відбуватися від імені або замість іншої особи. Наприклад, іноді жінки-співвласниці можуть виступати представниками своїх родичів – чоловіків. Ці приклади можуть пояснити, чому в секторах з порівняно низькою часткою жінок-керівників, частка жінок-власниць є значною. Наприклад, у транспортній галузі у 40% підприємств є жінки серед співвласників, а серед керівників – лише у 16% підприємств.

Дані опитування свідчать, що підприємств, очолюваних чоловіками, прибутки, доходи та кількість працівників, загалом більші, ніж у підприємств, очолюваних жінками (графіки 70 та 71).

¹⁶¹ Слід зазначити що, згідно з умовами опитування, участь жінок у співволодінні підприємством вимагала наявності хоча б однієї жінки серед її власників (за даними респондента), тобто навіть якщо серед десяти власників (акціонерів) була хоча б одна жінка, підприємство вважалося «підприємством з жіночою участю у власності».

Графік 70

Що більше підприємство, тим менш ймовірно, що його очолює жінка

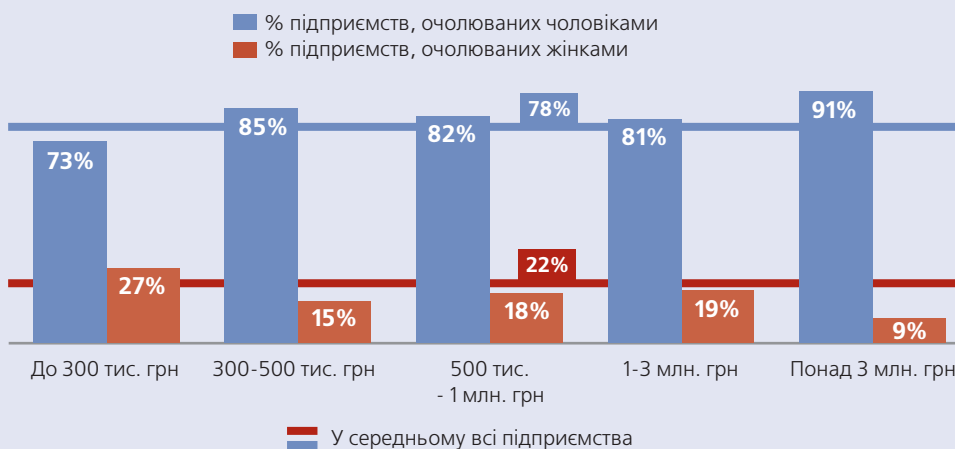


Аналіз середнього доходу у 2008 році показує, що у «чоловічих» підприємств прибутки вищі, ніж у «жіночих», незалежно від галузі, розмірів цих підприємств та їхніх доходів. Це може пояснюватися тим, що жінки не займають керівних посад у передових високоприбуткових галузях, а зазвичай зайняті у менш прибуткових секторах.

Графік 71 демонструє гендерні відмінності у прибутковості підприємств, розподілених за обсягами продажів (детальніше див. додаток 12).

Графік 71

Підприємства, очолювані жінками, типово менш прибуткові та мають нижчі доходи



Результати дослідження свідчать, що жінки працюють переважно у сферах бізнесу, де немає великих потужностей та високих прибутків. Як видно із наведених даних, типове підприємство, очолюване жінкою, є малим (до 50 працівників), а його доходи не перевищують трьох млн грн.

Дослідження показало, що на відміну від чоловіків, жінки-керівники охочіше наймають на роботу жінок. Так, на типовому підприємстві з жіночим керівництвом 70% працівників – жінки, а на типовому підприємстві, яким керують чоловіки – лише 35%. Така ситуація складається, в першу чергу, через те, що жінки працюють переважно у конкретних, традиційно жіночих секторах (зокрема, у готельно-ресторанному бізнесі, торгівлі та сфері послуг), як керівниками, так і пересічними працівниками. Це може бути також обумовлене фактором, який дослідники називають «емоційною довірою» до людей тієї ж статі, оскільки керівникам «легше їх зрозуміти» й передбачити їхні дії.

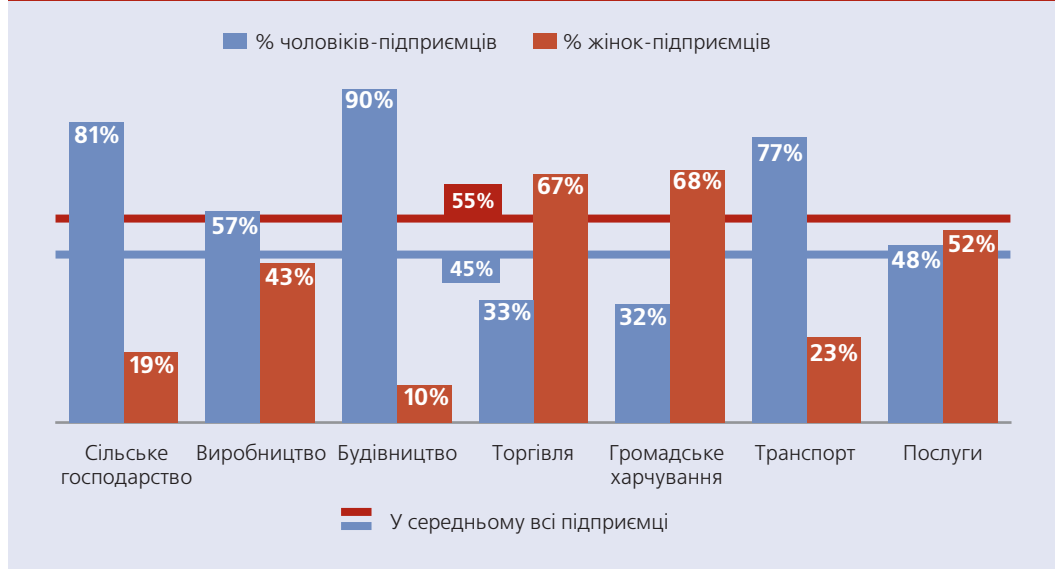
Доходи, кількість працівників та розміщення підприємства (міська чи сільська місцевість) не є визначальними чинниками для політики найму, якщо аналізувати структуру найманих працівників за статтю.

ПРИВАТНІ ПІДПРИЄМЦІ

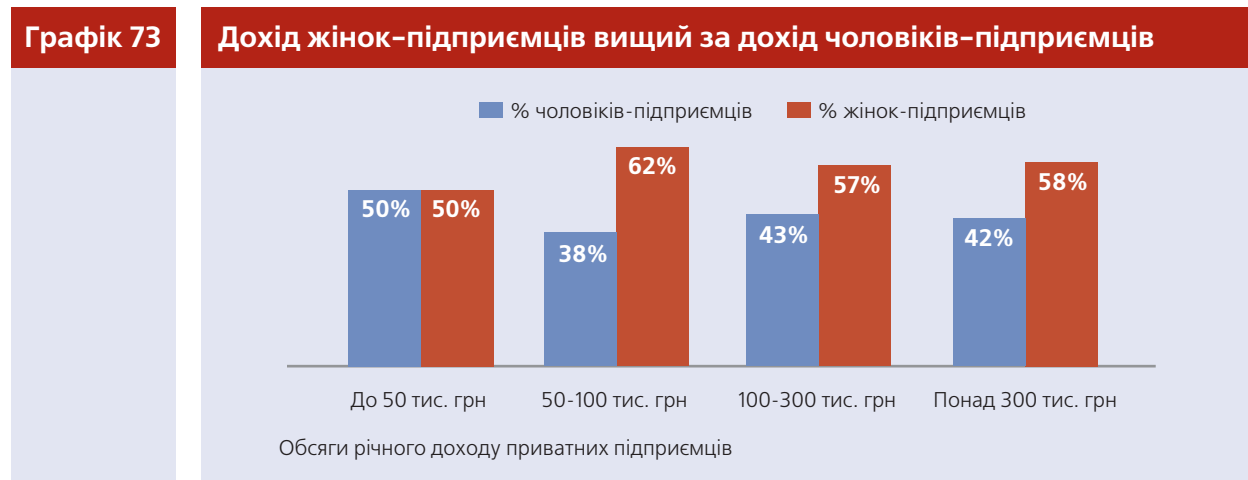
Аналіз приватних підприємців за гендерною ознакою (графік 72) свідчить, що серед них більше жінок (55%), ніж чоловіків (45%). За даними галузевого розподілу, жінки-підприємці частіше працюють у торгівлі (67%), секторі громадського харчування, до якого також належить готельно-ресторанний бізнес (68%) та у сфері послуг (52%) (графік 72).

Графік 72

Жінки-підприємці частіше працюють у торгівлі, громадському харчуванні та у сфері послуг



Було виявлено, що серед приватних підприємців частка жінок є більшою в усіх діапазонах доходу, крім найнижчого, до 50 тис. грн, де чоловіків та жінок практично порівну (графік 73).



Хоча жінки-підприємці в середньому отримують більші доходи, ніж чоловіки, це пояснюється зайнятістю у секторах, де обсяги реалізації в середньому вищі, ніж в інших секторах (як наприклад торгівля), однак з іншого боку жінки та чоловіки отримують практично однакові прибутки.

5.2. Гендерний аналіз основних регуляторних проблем підприємництва

ПЕРЕВІРКИ

Охоплення. Охоплення перевітками п'яти найбільш активних контролюючих органів було вищим на підприємствах, очолюваних жінками, та серед жінок-приватних підприємців (графік 74).

Найбільші відмінності виявлено у перевірках СЕС, яка перевірила більше 40% підприємств, очолюваних жінками, і лише 28% підприємств, очолюваних чоловіками. Галузевий аналіз показує, що суттєві гендерні відмінності у перевірках підприємств, очолюваних чоловіками або жінками, знайдено лише у торгівлі (33% та 51% перевірених підприємств відповідно).

Але у громадському харчуванні та у сфері послуг СЕС перевіряє підприємства однаково незалежно від статі керівника. Таким чином, гендерні відмінності загалом спричинені галузевим розподілом чоловіків та жінок-керівників. СЕС традиційно перевіряє галузь громадського харчування частіше, ніж інші сектори, і як зазначено вище, саме в цій галузі сконцентровані підприємства, очолювані жінками.

Графік 74

Органи пожежного нагляду, податкові органи та СЕС перевіряють підприємства, очолювані жінками, частіше тих, якими керують чоловіки



Штрафи та стягнення. Порівняно з підприємствами, очолюваними чоловіками, жінки частіше сплачували штрафи та стягнення, що були накладені за результатами перевірок. Галузевий розгляд свідчить, що виробничі та торгові підприємства, очолювані жінками, частіше сплачували штрафи. Аналіз за розміром підприємства виявив, що найчастіше штрафи сплачували малі підприємства, очолювані жінками.

Частота і тривалість перевірок. Незважаючи на те, що відмінності не дуже значні, однак СЕС перевіряла підприємства, очолювані жінками, вдвічі частіше, ніж очолювані чоловіками. Найбільша частота перевірок виявлена у галузях торгівлі, послуг, громадського харчування, які перевіряли близько 2-4 разів на рік.

В середньому СЕС, податкові органи та органи пожежного нагляду перевіряли жінок-підприємців вдвічі частіше, ніж чоловіків¹⁶².

¹⁶² Охоплення перевіркою стає особливо показовим на прикладі галузі громадського харчування: в цій галузі СЕС перевірила 74% підприємств, очолюваних жінками, а податкові органи – 71%. Галузь громадського харчування була перевірена найбільше порівняно з рештою підприємств, зокрема 85% підприємств галузі повідомили, що мали принаймні одну перевірку. Середнє значення для всіх підприємств складає 75%.

Якщо підприємства, незалежно від статі керівника, витрачають приблизно однаковий час на проходження перевірок, то перевірки жінок – приватних підприємців тривають значно довше, ніж чоловіків. Найбільш тривалими були перевірки податкових органів та СЕС, особливо для приватних підприємців.

ДОЗВОЛИ

Охоплення дозволами. За даними дослідження IFC, 54% всіх підприємств отримали у 2008 році хоча б один дозвіл: 53% підприємств, якими керують чоловіки, та 59% підприємств, якими керують жінки. Це можна пояснити тим, що найбільше охоплення дозволами спостерігається в секторі громадського харчування (до якого належить і готельний бізнес), де частка керівників-жінок найвища з-поміж усіх галузей. У 2008 році 74% підприємств громадського харчування отримували принаймні один дозвіл. Це співвідношення справедливе і для приватних підприємців.

У 2008 році підприємства, якими керують жінки, повідомили, що порівняно з підприємствами, якими керують чоловіки, їм доводилося частіше отримувати дозволи від органів пожежного нагляду, СЕС, органів охорони праці та місцевого самоврядування (дозволи на розміщення торговельних точок). Така ж тенденція, з деякими відмінностями, спостерігається і у приватних підприємців (таблиця 8).

Таблиця 8	Частка підприємств та приватних підприємців, які отримували дозволи в різних органах				
		Підприємства, якими керують чоловіки, %	Підприємства, якими керують жінки, %	Підприємці-чоловіки, %	Підприємці-жінки, %
	Органи пожежного нагляду	35%	43%	29%	34%
	СЕС	25%	42%	19%	27%
	Держгірпромнагляд	30%	32%	14%	16%
	Місцеві органи влади (дозволи на торгівлю)	20%	25%	28%	40%

Витрати часу та середня вартість. Для підприємств, якими керують чоловіки, вартість усіх дозволів була, зазвичай, трохи вищою, оскільки ця вартість залежить від розміру підприємства, а чоловіки традиційно керують більшими та прибутковішими підприємствами (див. додаток 12 і таблицю 9).

Таблиця 9

Середня вартість та тривалість процедури отримання дозволів у 2008 році для підприємств та приватних підприємців

Підприємства	Керівник-чоловік	Керівник-жінка
Загальна вартість усіх дозволів, грн	7 850	3 510
Загальна тривалість отримання усіх дозволів, днів	55	50
Приватні підприємці	Чоловіки	Жінки
Загальна вартість усіх дозволів, грн	2 460	2 580
Загальна тривалість отримання усіх дозволів, днів	34	51

Загалом приватні підприємці мають отримувати менше дозволів, ніж підприємства. Але у дотриманні приватними підприємцями цієї процедури наявні суттєві гендерні відмінності. Так, типова жінка-підприємець отримувала три дозволи протягом одного року, а типовий чоловік-підприємець – лише один дозвіл. Кількість дозволів, отримуваних приватними підприємцями у секторі торгівлі не відрізняється від середнього показника для усіх секторів. Протягом року жінка-підприємець отримувала в середньому три дозволи, а чоловік-підприємець – один дозвіл. Недостатня кількість спостережень не дозволяє здійснити детальний галузевий аналіз. Однак, беручи до уваги, що 70% приватних підприємців працюють у торгівлі, можна стверджувати, що тягар дозвільної системи важчий для жінок-підприємців, ніж для чоловіків.

ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Стандартизація. У 2008 році 21% підприємств, якими керують чоловіки, та 30% підприємств, якими керують жінки, були змушені придбати обов'язкові державні стандарти чи технічні умови або мали зареєструвати нові технічні умови (в органах Держспоживстандарту)¹⁶³.

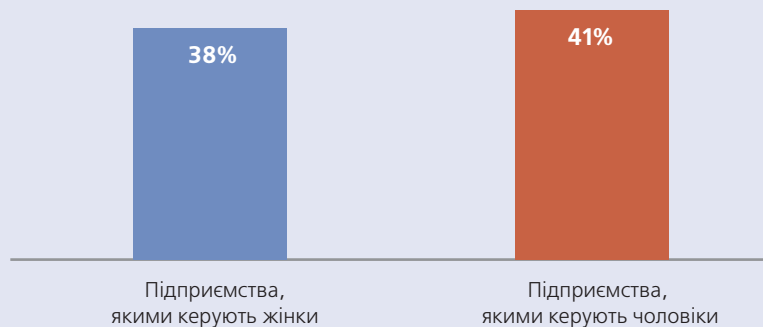
Частка підприємств, які відповіли, що їхня продукція регулюється обов'язковими стандартами або технічними умовами, практично однакова, незалежно від того, хто очолює підприємство – чоловік чи жінка (графік 75).

¹⁶³ Серед тих, чия продукція регулюється обов'язковими стандартами.

Графік 75

Незалежно від статі керівника тягар дотримання підприємством обов'язкових стандартів та (або) технічних умов практично однаковий

% підприємств, чия продукція регулюється стандартами та (або) технічними умовами



Сертифікація. Продукція підприємств, очолюваних жінками, підлягала обов'язковій сертифікації у 2008 році трохи частіше, ніж продукція підприємств, якими керують чоловіки (18% порівняно з 15%). Водночас, ця регуляторна вимога мала для них менше значення, оскільки частка доходів від товарів, що підлягають сертифікації, складає у загальному обсязі їх реалізації меншу частку – 67% у жінок проти 82% у чоловіків (таблиця 10).

Таблиця 10

Підприємства охоплені процедурами обов'язкової сертифікації практично однаково незалежно від статі їх керівника

	Підприємства, очолювані чоловіками	Підприємства, очолювані жінками
Частка підприємств, продукція яких підлягала обов'язковій сертифікації у 2008 році, %	15%	18%
Частка доходу від товарів, що підлягають обов'язковій сертифікації, %	82%	67%

У 2008 році для підприємств, очолюваних чоловіками, середня річна вартість, пов'язана з процедурами обов'язкової сертифікації, становила близько 3 550 грн. Для підприємств, очолюваних жінками – близько 2 800 грн (для типового підприємства). Кожне типове підприємство отримувало два обов'язкових сертифікати незалежно від статі керівника¹⁶⁴.

¹⁶⁴ Ці дані наведені для типового підприємства (медіани).

ГЕНДЕРНИЙ АНАЛІЗ НЕОФІЦІЙНИХ СПОСОБІВ ВИРІШЕННЯ РЕГУЛЯТОРНИХ ПИТАНЬ

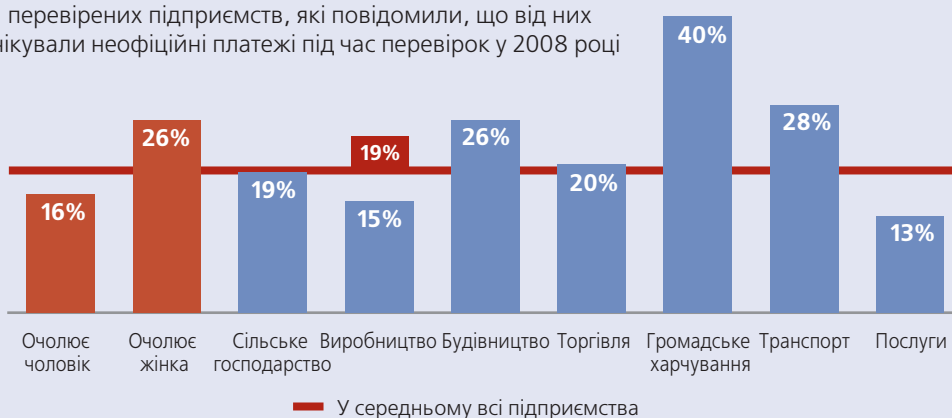
Юридичні особи. Результати аналізу показують, що типові підприємства, очолювані жінками, витрачають на неофіційні виплати майже такий самий відсоток від доходу, що й підприємства, очолювані чоловіками (3% та 2% відповідно). Таким же чином, 20% підприємств, очолюваних як жінками, так і чоловіками відповіли, що робили подарунки посадовцям¹⁶⁵. Порівняно з іншими галузями, у громадському харчуванні дещо більша частка підприємств, які здійснювали неофіційні платежі для вирішення проблем із контролюючими органами (38%). Найбільше відповідей про корупцію було серед підприємств сільського господарства та будівництва – 54% та 46% відповідно.

Підприємства, очолювані жінками, частіше, ніж підприємства, очолювані чоловіками, повідомляли, що під час перевірок від них очікували (або вимагали) неофіційні платежі – 26% та 16% відповідно (графік 76). Галуzeвий аналіз свідчить про суттєві гендерні відмінності у секторах торгівлі та послуг. У цих галузях підприємства, очолювані жінками, частіше повідомляли про корупцію серед інспекторів. А у секторі громадського харчування обмежена кількість спостережень не дозволяє провести гендерний аналіз. Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що корупція напряму пов'язана як з гендерним фактором, так із галуzeвим розподілом, оскільки жінки традиційно працюють у галузях, у яких більше поширені неформальні методи вирішення питань, зокрема, під час перевірок контролюючими органами.

Графік 76

Підприємства сектора громадського харчування найчастіше повідомляли про неофіційні платежі

% перевірених підприємств, які повідомили, що від них очікували неофіційні платежі під час перевірок у 2008 році



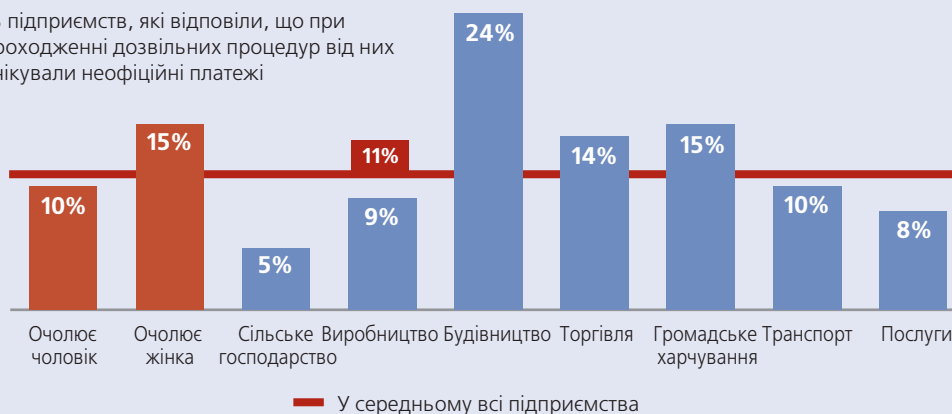
Кожне десяте підприємство, кероване чоловіком, та кожне сьоме підприємство, кероване жінкою, відзначили, що стикалися з корупцією протягом дозвільних процедур. Частка підприємств, які здійснювали неофіційні платежами та робили подарунки під час дозвільних процедур, варіюється від 5% до 24% у різних галузях. Регулювання та дозволи у будівельній галузі вважаються найбільш складними і, тому, більш сприятливими для корупції. Традиційні для жінок сектори, як наприклад громадське харчування, торгівля і сфера послуг, мають трохи нижчий рівень поширення корупції під час дозвільних процедур: 15%, 14% і 8% відповідно для кожної з названих галузей (графік 77).

¹⁶⁵ «Відмова у відповіді» вважалася за ствердну відповідь і враховувалася як «так».

Графік 77

Підприємства, які отримували дозволи у 2008 році, назвали принаймні один дозвільний орган, який очікував від них неофіційний платіж

% підприємств, які відповіли, що при проходженні дозвільних процедур від них очікували неофіційні платежі

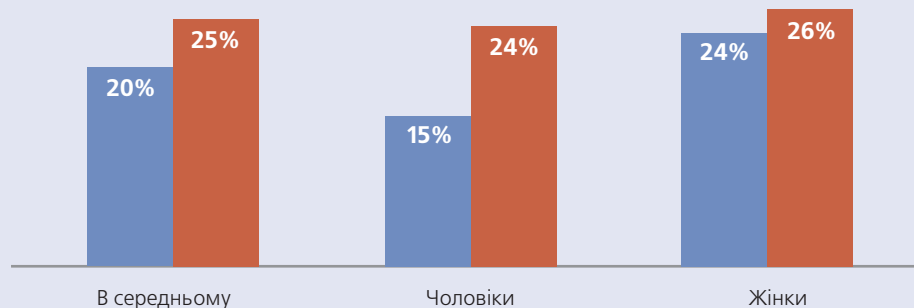


Приватні підприємці. Дані свідчать, що порівняно з підприємствами, приватні підприємці (і жінки, і чоловіки) зазнають значно менших адміністративних витрат. Але жінки-підприємці частіше стикалися з корупцією, ніж чоловіки. Для жінок підприємців рівень корупції під час перевірок та дозвільних процедур практично не відрізнявся. Чоловіки-підприємці повідомляли про корупцію під час дозвільних процедур частіше, ніж при перевірках (графік 78).

Графік 78

Приватні підприємці повідомляли, що від них очікували неофіційні платежі під час перевірок та отримання дозволів

■ % приватних підприємців, які проходили перевірки та повідомили про випадки корупції
 ■ % приватних підприємців, які отримували дозволи та повідомили про випадки корупції



5.3. Висновки та рекомендації

Проведений аналіз засвідчив, що гендерні відмінності є реальними перешкодами, а не лише їхнім сприйняттям:

- серед тих, хто приймає рішення на вищому рівні підприємств (включаючи вищих керівників та власників), чоловіків більше, ніж жінок;
- підприємства, очолювані жінками, у вісім разів частіше наймають жінок на керівні посади;
- найбільше жінок-керівників у торгівлі, сфері послуг та в громадському харчуванні, а найменше – у галузі будівництва;
- у підприємств, очолюваних жінками, річний дохід та прибуток нижчі порівняно з підприємствами, очолюваними чоловіками. Серед приватних підприємців, у жінок річний дохід вищий, а прибуток – практично такий самий, як у чоловіків;
- найбільше проблем для жінок-підприємців створюють перевірки та отримання дозволів. Від жінок-підприємців частіше очікувалися неофіційні платежі.

Проведений гендерний аналіз регуляторних питань, дозволяє сформулювати два основних висновки:

<p>1 Удосконалити регуляторне середовище для малих та середніх підприємств та приватних підприємців.</p>	<p>2 Удосконалити регуляторне середовище у сфері торгівлі, послуг та громадського харчування.</p>
<p>Очікуваний результат</p>	<p>Збільшить можливості жінок займатися бізнесом та створить більше робочих місць у галузях, які мають високу жіночу зайнятість.</p>



Додатки

- Додаток 1. Методологія дослідження
- Додаток 2. Стан виконання рекомендацій дослідження IFC «Бізнес-середовище в Україні» 2007 року
- Додаток 3. Вартість дотримання вимог трьох регуляторних процедур приватним сектором України у 2008 році
- Додаток 4. Перелік органів контролю у сфері господарської діяльності
- Додаток 5. Перелік контролюючих органів, які розподілили суб'єктів господарювання на групи ризику
- Додаток 6. Структура Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики
- Додаток 7. Державна система сертифікації УкрСЕПРО
- Додаток 8. Зобов'язання України перед Світовою організацією торгівлі (СОТ)
- Додаток 9. Перелік технічних регламентів, затверджених Постановами Кабінету Міністрів України
- Додаток 10. Директива ЄС щодо електричного обладнання
- Додаток 11. Міжнародний досвід та вимоги ЄС до побудови систем технічного регулювання
- Додаток 12. Річний дохід типового підприємства у 2008 році
- Додаток 13. Статистичні дані

Додаток 1

Методологія дослідження

Цілі дослідження

Основними цілями даного дослідження були виявлення та оцінка регуляторних перешкод для розвитку підприємництва в Україні, визначення причин їхньої появи та розробка рекомендацій щодо поліпшення бізнес-середовища та інвестиційного клімату України загалом.

Основні факти про дослідження	
Метод	Особисті структуровані інтерв'ю
Географія	Усі області України, включаючи Автономну Республіку Крим, усі види населених пунктів
Досліджувана сукупність	447 500 підприємств та 998 500 приватних підприємств, які ведуть активну господарську діяльність ¹⁶⁶
Вибірка	1 673 підприємств та 360 приватних підприємств. Випадкова вибірка, стратифікована за областями, видом діяльності та кількістю працівників
Респонденти	Керівники підприємств та приватні підприємці
Період, за який проводилося дослідження	2008 рік
Терміни виконання польового етапу дослідження	Грудень 2008 року – березень 2009 року
Частка контактів, які виявилися дійсними	48% відпрацьованих контактів (записів адресної бази)
Частка потенційних респондентів, які погодилися на інтерв'ю	39% потенційних респондентів, з якими було встановлено контакт погодилися взяти участь
Частка контактів, які завершилися інтерв'ю	18% відпрацьованих контактів

¹⁶⁶ Побудова вибірки базувалася на даних Державного комітету статистики України станом на 1 січня 2007 року (загалом 438 000 підприємств, що ведуть активну діяльність – останні доступні дані на момент створення вибірки), тоді як дані, використані в ході аналізу, є більш актуальними, – станом на 1 січня 2008 року (загалом 447 500 підприємств, що ведуть активну діяльність). Оскільки Державний комітет статистики України не надає даних про суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, які активно здійснюють господарську діяльність, вибірка була розрахована за даними багатоаспектного опитування типу «омнібус», проведеного в березні 2006 року (477 000 активно діючих приватних підприємств). Для аналізу даних (998 500 активно діючих приватних підприємств) було використано результати дослідження «Вартість дотримання податкового законодавства для приватних підприємств України», що стали доступними у квітні 2009 року. Це дослідження проводилося консультативною програмою з розвитку інвестиційного клімату Групи Світового Банку.

Новизна дослідження

Останнє подібне дослідження IFC в Україні було проведене у 2006 році. Новіші дані були необхідні для оцінки ініціатив, реалізованих у 2006-2008 роках, а також для закладення емпіричної основи майбутніх стратегічних рішень з регуляторної реформи.

ЗАГАЛЬНА СУКУПНІСТЬ ТА ДОСЛІДЖУВАНА СУКУПНІСТЬ

До загальної сукупності входять підприємства та фізичні особи – приватні підприємці. Відповідно до Господарського кодексу України, «підприємство – самостійний суб'єкт господарювання, створений компетентним органом державної влади або органом місцевого самоврядування, або іншими суб'єктами для задоволення суспільних та особистих потреб шляхом систематичного здійснення виробничої, науково-дослідної, торговельної, іншої господарської діяльності в порядку, передбаченому цим Кодексом та іншими законами»¹⁶⁷. Приватний підприємець визначається як «фізична особа, яка здійснює своє право на підприємницьку діяльність за умови її державної реєстрації в порядку, встановленому законом»¹⁶⁸.

До досліджуваної сукупності належать усі офіційно зареєстровані підприємства та приватні підприємці, які відповідають таким критеріям:

- вели активну господарську діяльність протягом досліджуваного періоду, тобто подавали податкову звітність і працювали принаймні протягом одного кварталу 2008 року (мали дохід або прибуток, відмінний від нуля¹⁶⁹);
- перебували в повній або частковій приватній власності;
- працювали з метою отримання прибутку, тобто не були неприбутковою організацією, політичною партією тощо;
- працювали у всіх секторах економіки, окрім державного управління та екстериторіальної діяльності. Підприємства, щодо яких була відсутня інформація про вид господарської діяльності, також були виключені з вибірки;
- фізичні особи – приватні підприємці, які здійснюють самостійну підприємницьку діяльність (іншими словами, до досліджуваної сукупності не увійшли підприємці, які працюють як наймані працівники інших підприємств та використовують статус приватного підприємця з метою податкової оптимізації).

ВИБІРКА

Визначення розміру вибірки

Для того, щоб створити вибірку достатнього розміру для проведення надійного статистичного аналізу з рівнем точності принаймні 7,5% за рівня довіри 90%, було визначено мінімальний розмір вибірки щодо¹⁷⁰:

- а) розрахунків пропорцій (відсоткових часток) у сукупності;
- б) розрахунків середнього значення для сукупності.

Точність розрахунків для підмножин загальної вибірки з визначеним рівнем довіри може відрізнятись від загальної точності вибірки, залежно від варіативності параметру, що розраховується для кожної підмножини.

¹⁶⁷ Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV.

¹⁶⁸ Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV.

¹⁶⁹ Дослідження показало, що підприємства, які у фінансових звітах не показують прибутку або показують нульовий прибуток, зазвичай не повідомляють кількості своїх працівників. Оскільки підприємства з невідомою кількістю працівників були виділені в окрему групу, цей фільтр до них не застосовувався.

¹⁷⁰ Рівень точності 7,5% за 90% рівня довіри означає, що у 90% випадків параметр досліджуваної сукупності не відрізняється від визначеного параметру вибірки більше, ніж на 7,5%.

При визначенні мінімального розміру вибірки розмір, необхідний для розрахунку пропорцій, може відрізнятися від розміру, необхідного для визначення середнього значення. Вибір найбільшої з двох величин забезпечить виконання обох зазначених вимог.

Для визначення мінімального розміру вибірки, необхідного для розрахунку пропорцій, застосовується така формула:

$$n = \frac{z^2 pqN}{\Delta^2 N + z^2 pq}$$

де:

n – мінімальний розмір вибірки;

z – значення нормальної стандартної координати для потрібного рівня довіри (становить 1,64 для рівня довіри 90%);

p – пропорція від сукупності (для найбільшої варіативності – 0,5);

$q = 1 - p$;

N – розмір сукупності;

Δ – точність розрахунків (визначена на підставі заданої точності на рівні 7,5%).

Для визначення мінімального розміру вибірки, необхідного для розрахунку середнього значення, застосовується така формула:

$$n = \frac{z^2 s^2 N}{\Delta^2 N + z^2 s^2}$$

де:

n – мінімальний розмір вибірки;

z – значення нормальної стандартної координати для потрібного рівня довіри (становить 1,64 для рівня довіри 90%);

s – стандартне відхилення досліджуваного параметра для сукупності (його можна оцінити за даними попередніх досліджень);

N – розмір сукупності;

Δ – точність розрахунків (визначена на підставі заданої точності на рівні 7,5%).

Примітка: наведені вище формули застосовуються для схеми відбору без повернення (коли ймовірність вибору кожного елемента відрізняється від ймовірності вибору інших елементів). Формула розрахунку розміру вибірки, що застосовується для схеми відбору з поверненням (коли ймовірність вибору однакова для всіх елементів) є такою: $n = (z^2 s^2) / (\Delta^2)$. Різниця між двома формулами (тією, що наведена вище, і тією, що показана тут) позначається через коефіцієнт коригування на скінченність сукупності $[n_c = n / (1 + n/N)]$, що усуває відмінності у ймовірності вибору кожного елемента. Однак для великих значень N ($N > 100\,000$) результати, отримані за обома формулами, будуть ідентичними через те, що для кожного елемента ймовірність вибору буде дуже малою.

Для того, щоб розрахувати остаточний розмір вибірки, необхідно врахувати можливий рівень відмов від відповіді (за досвідом попередніх досліджень). Рівень відмов у цьому разі включає «беззмістовні» відповіді, такі як власне відмова відповісти на запитання, відповідь «я не знаю» тощо. Крім цього, потрібно внести коригування на рівень охоплення, оскільки конкретні питання стосовно певних процедур ставляться лише тим респондентам, яких ці процедури стосуються.

Для розрахунку остаточного розміру вибірки застосовується така формула (одна й та сама як для визначення пропорцій, так і для середнього значення):

$$n_f = \frac{n}{(1-R_n)(1-I_n)}$$

де:

n_f – остаточний розмір вибірки;

n – розмір вибірки без урахування рівня відмов від відповідей (вище);

R_n – рівень відмов від відповідей;

I_n – рівень охоплення.

Оскільки загальна сукупність цього дослідження розглядається як сума трьох підмножин, мінімально необхідний розмір вибірки визначається для кожної з них:

- усі підприємства, за винятком сільськогосподарських (Підмножина 1);
- сільськогосподарські підприємства (Підмножина 2);
- приватні підприємці (Підмножина 3).

Загальний розмір вибірки є сумою розмірів цих трьох підмножин.

Усі підприємства, за винятком сільськогосподарських (Підмножина 1)

$N_1 = 375\ 000$.

Враховуючи максимальну варіативність для розрахунку **пропорцій**, мінімальний розмір вибірки становить **477**. Після коригування на рівень відмов від надання відповіді (не більше 10% для пропорцій) отримуємо остаточний розмір вибірки – **530** респондентів.

Для розрахунку мінімального розміру вибірки для середнього значення використовується показник «Тривалість усіх перевірок». Цей показник було обрано на підставі експертних висновків як такий, що найкраще представляє необхідну точність для нинішнього стратегічного спрямування проекту. З попередніх досліджень було взято такі дані: усічене середнє значення = 6,8, стандартне відхилення = 9,7 (для цілей цього розрахунку критичні значення були виключені). На підставі цих даних було визначено мінімальний розмір вибірки для розрахунку середнього значення – **970**. Після коригування (51% для попередніх досліджень, включаючи коригування на рівень відмов та на ступінь охоплення) було розраховано остаточний розмір вибірки – **1 960** респондентів.

Як зазначено вище, було використано більшу з двох величин, тобто 1960, яка забезпечує необхідні точність та рівень довіри для розрахунку як пропорцій, так і середнього значення.

Сільськогосподарські підприємства (Підмножина 2)

$N_2 = 63\ 000$.

Враховуючи максимальну варіативність для розрахунку **пропорцій**, мінімальний розмір вибірки становить **474**. Після коригування на рівень відмов від надання відповіді (не більше 10% для пропорцій) отримуємо остаточний розмір вибірки – **525** респондентів.

Через відсутність попередніх даних для цієї сукупності та припущення, що варіативність у цій групі набагато нижча, ніж у Підмножині 1, розрахунок розміру вибірки для цієї сукупності базується лише на пропорціях.

Фізичні особи – приватні підприємці (Підмножина 3)

$N_3 = 477\ 000$.

Враховуючи максимальну варіативність для розрахунку пропорцій, мінімальний розмір вибірки становить **477**. Після коригування на рівень відмов від надання відповіді (не більше 10% для пропорцій) отримуємо остаточний розмір вибірки – **530** респондентів.

Розмір вибірки для цієї сукупності розраховується на підставі пропорцій із тих самих міркувань, що наведені вище.

Розмір загальної вибірки

З урахуванням наведених вище розрахунків, мінімальний розмір загальної вибірки має складати **3 015** респондентів. Через обмеження часу та бюджету, а також з урахуванням того, що фактична варіативність не завжди буде максимальною (як припускалося для цілей наведених вище розрахунків), остаточний розмір вибірки було обмежено **2 200** респондентами з наступним пропорційним розподілом між підмножинами:

- усі підприємства, за винятком сільськогосподарських (Підмножина 1) – **1 500**;
- сільськогосподарські підприємства (Підмножина 2) – **350**;
- приватні підприємці (Підмножина 3) – **350**.

Розмір вибірки на регіональному та галузевому рівнях, а також за розмірами підприємств наведено наприкінці цього Додатку (деталі щодо відхилення досягнутої вибірки від теоретичної наведено нижче).

Фактичний розподіл вибірки відрізняється від пропорційного розподілу (який відображає фактичну структуру за регіонами, галузями та розміром підприємств). Пропорційний розподіл не може бути застосованим для побудови самої вибірки, оскільки він не забезпечить необхідної точності для менших регіонів та галузей. Наприклад, мала кількість респондентів у групі найбільших підприємств унеможливить порівняння між різними за розмірами підприємствами. Таким чином, остаточний розподіл є балансом між структурою сукупності та необхідним рівнем точності за регіонами, галузями та розміром підприємств.

На етапі аналізу даних контролювалась кількість спостережень для кожного параметра. У разі великої варіативності та кількості спостережень, недостатньої для забезпечення належного рівня точності, ці конкретні результати в даному звіті не використовувалися. З тих самих причин розподіл за регіональним принципом наведено лише «для ознайомлення». У звіті відсутні порівняння за регіональним принципом через недостатню точність розрахунків.

Побудова вибірки

База даних «Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України», яку веде Державний комітет статистики України, була використана як джерело для основи вибірки підприємств. Розрахунки цільової сукупності базувалися на даних Державного комітету статистики України за 2007 рік¹⁷¹. Респонденти були вибрані лише серед підприємств, які подали звітність до Державного комітету статистики України за 2007 рік (найновіша наявна інформація на момент початку польового етапу цього дослідження).

Стратифікація сукупності виконана за трьома основними параметрами:

1. Розмір підприємства (кількість працівників):
 - а) мікро- (1-10 працівників);
 - б) малі (11-50 працівників);
 - в) середні (51-250 працівників);
 - г) великі (понад 250 працівників);
 - д) дані відсутні (підприємства, що не подають звітності про кількість працівників).
2. Сфера економічної діяльності:
 - а) сільське господарство (включаючи рибне та лісове господарства);
 - б) промисловість (включаючи видобувні галузі);
 - в) будівництво;
 - г) торгівля;
 - д) громадське харчування (включаючи ресторани та готелі);
 - е) транспорт;
 - є) послуги (включаючи фінансові та інші).
3. Регіон (25 областей України).

Відбір підприємств здійснювався у три етапи.

Етап 1. Підприємства були згруповані за параметрами стратифікації.

Етап 2. Підприємства включалися до вибірки на підставі критеріїв, що визначають досліджувану сукупність.

Етап 3. У межах кожної групи здійснено випадковий відбір потрібної кількості підприємств (із застосуванням генератора випадкових чисел) відповідно до розміру групи.

Через обмежену офіційну інформацію, вибірка фізичних осіб – приватних підприємців була побудована із застосуванням методу випадкового маршруту (для сектора роздрібної торгівлі), та на базі загальнодоступної інформації (для всіх інших галузей). Таке рішення було прийнято з урахуванням того факту, що в секторі роздрібної торгівлі працюють майже 70% приватних підприємців, а в кожній області в інших галузях потрібно відібрати лише одного або двох таких підприємців.

¹⁷¹ Вибірка підприємств була побудована на основі даних, наданих Державним комітетом статистики України станом на 1 січня 2007 року (загалом 438 000 активно діючих підприємств – останні доступні дані на момент побудови вибірки), тоді як дані, використані для аналізу, більш актуальні – станом на 1 січня 2008 року (загалом 447 500 активно діючих підприємств). Зміни в розмірі дослідженої сукупності не призвели до суттєвих змін у її структурі на рівні регіонів, галузей та розміру підприємств. Оскільки Державний комітет статистики України не надає даних про активно діючих приватних підприємців, відповідну вибірку було розраховано на підставі результатів дослідження типу «омнібус», проведеного в березні 2006 року (477 000 активно діючих приватних підприємців). Результати «Дослідження вартості дотримання податкового законодавства приватними підприємцями України», які стали доступними у квітні 2009 року, були покладені в основу аналізу (998 500 активно діючих приватних підприємців).

Для забезпечення випадкової вибірки, приватні підприємці, що працюють у секторі торгівлі, були вибрані для дослідження за методом випадкового маршруту. Відбір респондентів здійснювався через вибрані торговельні центри, ринки та окремі точки роздрібною торгівлі. В опитуванні брали участь не більше двох підприємців із кожного ринку або торговельного центру (за умови, що вони працюють у різних його відділах). Не більше двох підприємців, що знаходилися на одній території та брали участь у дослідженні, могли продавати однакові товари.

Відхилення досягнутої вибірки підприємств від теоретичної

Відхилення досягнутої вибірки підприємств від теоретичної пов'язане, перш за все, із заповненням групи «Розмір підприємства (кількість працівників)».

- Виходячи зі звітів про хід виконання роботи, було вирішено зменшити вибірку підприємств із невизначеною кількістю співробітників. Водночас, з урахуванням цього скорочення, найбільша (за вагою) група не сільськогосподарських підприємств (із кількістю працівників до 10 осіб) була збільшена на 100 підприємств.
- Крім того, остаточна вибірка виявилась меншою за абсолютними показниками, ніж теоретична, також і в категорії «більше 250 працівників». На етапі практичної роботи інтерв'юери мали проблеми з опитуванням великих підприємств. Основні причини пов'язані, перш за все, з «інформаційною ізоляцією» великих компаній та конфіденційністю. Крім того, структура великих компаній передбачає велику кількість формальних процедур, через які потрібно пройти, щоб отримати доступ до керівництва, а на отримання всіх необхідних для цього погоджень часто потрібно чимало часу.

Офіційна статистика про загальну кількість фізичних осіб – приватних підприємців базується на даних, отриманих від податкових органів, стосовно кількості зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності. Це означає, що до неї включені також підприємці, які фактично господарської діяльності не здійснюють (наприклад ті, які стали приватними підприємцями для оптимізації оподаткування). У березні 2009 року в межах дослідження «Вартості дотримання податкового законодавства приватними підприємцями України» була визначена кількість активно-діючих приватних підприємців. За даними згаданого дослідження, теоретична вибірка фізичних осіб – приватних підприємців була скоригована. Оскільки відбір фізичних осіб – підприємців був здійснений за допомогою фактичної контактної інформації, значних відмінностей між остаточною та теоретичною вибірками немає.

Частка респондентів, які відповіли на питання анкети

База даних контактів вибраних підприємств включала 14 616 одиниць, з яких було оброблено близько 63%, з яких, відповідно, 18% дали завершені інтерв'ю.

Таблиця 11			
Результати обробки адресної бази підприємств			
Вид переліку	Разом підприємств	Оброблено	Завершені інтерв'ю
Основний перелік	12 725	7 252	1 385
Додатковий перелік	1 891	1 888	288
Разом	14 616	9 140	1 673

Основна причина малої частки респондентів, які відповіли на питання анкети, – мала частка дійсних контактів адресної бази. Частка контактів адресної бази, що виявилися дійсними (розрахована як відношення кількості знайдених підприємств до загальної кількості відпрацьованих контактів) для юридичних осіб склала 48%. Недостатньо висока якість бази даних про контакти (особливо стосовно підприємств, що не надають інформації про кількість працівників) стала основною причиною малої частки дійсних контактів адресної бази.

Частка респондентів, які погодилися відповідати на питання (розрахована як відношення завершених інтерв'ю до респондентів знайдених підприємств) становить 39%, що загалом досить непогано (для досліджень бізнесу в Україні) й дає підстави вважати, що рівень надійності зібраної інформації є високим.

Найнижчу частку респондентів, які відповіли на питання анкети, показала група підприємств «Дані відсутні (підприємства, що не подають звітності про кількість працівників)». Найчастіше представники цієї групи відмовлялися від участі в дослідженні через відсутність керівництва або інших компетентних осіб.

Таблиця 12	Частка дійсних, потенційних та відпрацьованих контактів підприємств, за кількістю працівників			
	Кількість працівників	Частка дійсних контактів адресної бази, %	Частка потенційних респондентів, які погодилися відповідати на питання, %	Частка відпрацьованих контактів, які завершилися інтерв'ю, %
	До 10 працівників	41%	41%	17%
	11-50 працівників	52%	38%	20%
	51-250 працівників	68%	43%	29%
	Більше 250 працівників	71%	35%	25%
	Дані відсутні	35%	29%	10%
	В середньому	48%	39%	18%

Таблиця 13		Частка дійсних, потенційних та відпрацьованих контактів підприємств за галузями		
Галузь	Частка дійсних контактів адресної бази, %	Частка потенційних респондентів, які погодилися відповідати на питання, %	Частка відпрацьованих контактів, які завершилися інтерв'ю, %	
Громадське харчування	49%	39%	19%	
Транспорт	53%	40%	21%	
Промисловість	53%	38%	20%	
Послуги	51%	37%	19%	
Будівництво	47%	38%	18%	
Сільське господарство	38%	45%	17%	
Торгівля	47%	36%	17%	
В середньому	48%	39%	18%	

Таблиця 14		Частка дійсних, потенційних та відпрацьованих контактів підприємств за регіонами		
Регіон	Частка дійсних контактів адресної бази, %	Частка потенційних респондентів, які погодилися відповідати на питання, %	Частка відпрацьованих контактів, які завершилися інтерв'ю, %	
Схід	45%	33%	15%	
Захід	53%	43%	23%	
Південь	44%	45%	20%	
Північ та центр	48%	35%	17%	
В середньому	48%	39%	18%	

Попри труднощі, що виникали під час проекту (вони, передусім, стосувалися якості та надійності бази даних підприємств, високого рівня відмов серед великих підприємств, особливо в секторі торгівлі, та загального негативного впливу світової фінансової кризи), на думку компанії, що відповідала за польовий етап дослідження, результати опитування досягли цілей дослідження.

Розрахунок вагових коефіцієнтів

Як уже зазначалося, для забезпечення прийняттого рівня точності в усіх галузях та для підприємств усіх розмірів, до страт з малою кількістю підприємств було відібрано і включено більшу кількість компаній. Для того, щоб привести структуру вибірки у відповідність до структури цільової сукупності, коригуючі коефіцієнти (ваги) розраховувалися за формулою:

$$\text{Вага страти} = \text{Частка страти в досліджуваній сукупності} / \text{Частка страти у вибірці}.$$

На підставі загальних статистичних даних (про зареєстровані активні підприємства) була створена трибічна перехресна таблиця «регіон, галузь, кількість працівників та вид населеного пункту».

Таблиця 15		Зразок перехресної таблиці «регіон, галузь, кількість працівників та вид населеного пункту»*		
Регіон	Галузь	Кількість працівників	Обласний центр	Інше місто, селище, село
Регіон X	Галузь Y	1-10 працівників	N1	N2
		11-50 працівників	N3	N4
		51-250 працівників	N5	
		Більше 250 працівників	N6	
		Дані відсутні	N7	

* N1-N7 – це кількість підприємств у відповідних стратах генеральної сукупності/вибірки.

Трибічна таблиця була використана замість чотирибічної через асиметричний розподіл досліджуваної сукупності за кількістю працівників: категорії «51-250» та «більше 250» представлені в досліджуваній сукупності набагато менше, ніж інші категорії.

Для категорії «Дані відсутні» дані про вид населеного пункту були об'єднані через низьке представництво цієї групи у вибірці порівняно з її представництвом у досліджуваній сукупності (причини відхилень вже розглядалися в підрозділі «Відхилення досягнутої вибірки підприємств від теоретичної»).

Для фізичних осіб – приватних підприємців було складено таблицю «Галузь, регіон», яка показала, що структура створеної вибірки є близькою до структури цільової сукупності.

Таблиця 16

Зразок перехресної таблиці «галузь, регіон»*

Галузь	Захід	Північ та Центр	Схід	Південь
Сільське господарство	N11	N12	N13	N14
Промисловість	N21	N22	N23	N24
Будівництво	N31	N32	N33	N34
Торгівля	N41	N42	N43	N44
Громадське харчування	N51	N52	N53	N54
Транспорт	N61	N62	N63	N64
Послуги	N71	N72	N73	N74

* N11-N74 – це кількість фізичних осіб – підприємців у відповідних стратах генеральної сукупності/вибірки.

Аналіз даних, наведений у цьому звіті, було здійснено окремо для групи підприємств (юридичних осіб) та фізичних осіб – приватних підприємців. Жоден показник, розрахований на підставі даних дослідження, не належить до об'єднаної сукупності всіх форм ведення бізнесу.

Основні причини такого підходу:

- дані всіх попередніх досліджень відповідають групі підприємств (юридичних осіб). Задля коректного порівняння даних за роками (що складає суттєву частину звіту), дані подано окремо для групи підприємств і окремо для групи фізичних осіб – приватних підприємців;
- вибірка підприємств була побудована на базі даних Державного комітету статистики України, тоді як аналогічної бази для фізичних осіб – приватних підприємців не існує. Тому процедури побудови вибірки підприємств та приватних підприємців (включаючи стратифікацію, наявність основи вибірки, пошук респондентів, рохрунок вагових коефіцієнтів, тощо) суттєво відрізнялись.

Визначення термінів

Визначення основних термінів (документи дозвільного характеру, перевірки, технічні умови, сертифікати тощо) наведені в розділі «Терміни та скорочення».

Анкети

Було розроблено чотири анкети, окремо для Підмножин 1 та 2, а також дві анкети для Підмножини 3.

1. Анкета № 1 – для підприємств усіх галузей, крім сільськогосподарських.
2. Анкета № 2 – для сільськогосподарських підприємств.
3. Анкета № 3 – для фізичних осіб – приватних підприємців, що працюють в усіх галузях, крім сільського господарства.
4. Анкета № 4 – для фізичних осіб – приватних підприємців, що працюють у сільському господарстві.

Приблизно 80% запитань в усіх чотирьох анкетах були однаковими. До кожної анкети додавався набір карток для респондентів, лист з інформацією про проект та посібник для інтерв'юера.

Інтерв'ю

Дослідження було проведене 191 спеціально навченим інтерв'юером. Усі інтерв'юери були об'єднані у 26 команд.

Контроль роботи інтерв'юерів

Контроль роботи інтерв'юерів здійснювався кількома способами.

1. Рутинний моніторинг (10% анкет кожного інтерв'юера) по телефону.
2. Контроль використання бази даних контактів.
3. Контроль інтерв'ю після перевірки анкет кодувальником.
4. Контроль логіки відповідей.

Крім того, контролер особисто відвідував підприємство, якщо не міг зв'язатися з ним по телефону.

Контроль (по телефону, так і особисто) здійснювали спеціально навчені контролери. Загалом, шість осіб проводили телефонний моніторинг, а 38 контролерів відвідували підприємства особисто. За підсумками контролю, 145 анкет з Підмножини 1, 10 анкет з Підмножини 2 та 5 анкет з Підмножини 3 були вилучені з остаточних результатів дослідження.

Статистичні дані щодо розподілу вибірки

Таблиця 17	Розподіл вибірки за регіонами		
Регіони	Підприємства	Приватні підприємці	
Автономна республіка Крим	84	15	
Вінницька область	61	14	
Волинська область	63	12	
Дніпропетровська область	78	15	
Донецька область	73	16	
Житомирська область	65	15	
Закарпатська область	56	12	
Запорізька область	64	17	
Івано-Франківська область	57	12	
Київська область	132	30	
Кіровоградська область	57	12	
Луганська область	60	17	
Львівська область	60	15	
Миколаївська область	64	14	
Одеська область	83	15	
Полтавська область	63	14	
Рівненська область	54	13	
Сумська область	62	12	
Тернопільська область	51	10	
Харківська область	73	16	
Херсонська область	67	14	
Хмельницька область	63	13	
Черкаська область	59	13	
Чернівецька область	58	12	
Чернігівська область	66	12	
Разом	1 673	360	

Таблиця 18

Розподіл вибірки підприємств за розміром та галузями

Кількість працівників	Сільське господарство	Промисловість	Будівництво	Торгівля	Громадське харчування	Транспорт	Послуги	Разом
1-10 працівників	96	72	55	138	100	62	163	686
11 – 50 працівників	90	61	77	85	59	56	100	528
51 – 250 працівників	85	53	37	61	14	34	54	338
Більше 250 працівників	26	41	13	21	2	6	12	121
Разом	297	227	182	305	175	158	329	1673

Таблиця 19

Розподіл вибірки приватних підприємств за наявністю найманих працівників та галузями

Кількість працівників	Сільське господарство	Промисло-вість	Будівництво	Торгівля	Громадське харчування	Транспорт	Послуги	Разом
Найманих працівників немає	19	6	19	72	5	20	26	167
1-3 працівники	11	21	11	31	18	16	19	127
4-10 працівників	4	12	5	7	12	2	13	55
11-20 працівників	0	1	1	0	2	1	1	6
Більше 21 працівника працівників	2	1	0	0	0	1	0	4
Інше (дані відсутні)	0	0	0	1	0	0	0	1
Разом	36	41	36	111	37	40	59	360

Додаток 2

Стан виконання рекомендацій дослідження IFC «Бізнес-середовище в Україні» 2007 року

КОРОТКОСТРОКОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Мета	Заходи	Стан виконання
Розширення сфери застосування декларативного принципу	Вилучити із законодавства, яким регулюється застосування декларативного принципу, норми, що дозволяють органам влади створювати додаткові умови, які роблять декларацію ще одним дозволом. Декларативний принцип повинен бути простим та універсальним і застосовуватися до більшості дозволів.	Запроваджено лише одним дозвільним органом – Державним департаментом пожежної безпеки Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій. Жоден інший орган, що видає дозволи, не передбачив у своїх документах застосування декларативного принципу як альтернативи дозволів.
Впровадження спрощених процедур видачі дозволів	Внести зміни до Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року № 2806-IV та визначити єдину процедуру видачі дозволів і прийняття механізмів «єдиного вікна» та «мовчазної згоди».	У червні 2009 року до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (від 6 вересня 2005 року № 2806-IV) були внесені зміни, які запровадили механізм «мовчазної згоди». Прийняті 25 червня 2009 року доповнення до Закону про дозвільну систему, були скасовані Верховною Радою України 9 жовтня 2009 року. Діяльність дозвільних центрів покращена шляхом прийняття переліку дозволів, що повинні видаватися виключно дозвільними центрами (Постанова Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» від 21 травня 2009 року № 526).
Уточнення визначення «документ дозвільного характеру»	Внести зміни до Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» від 6 вересня 2005 року № 2806-IV для уточнення визначення поняття «документ дозвільного характеру» і, таким чином, встановлення відмінностей між ним та іншими видами документів.	У червні 2009 року до Закону «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (від 6 вересня 2005 року № 2806-IV) були внесені зміни, якими визначено поняття «документ дозвільного характеру». Прийняті 25 червня 2009 року доповнення до Закону про дозвільну систему, були скасовані Верховною Радою України 9 жовтня 2009 року.
Створення законодавчої бази для ефективного державного контролю	Розробити та ухвалити критерії поділу видів господарської діяльності на групи ризику за ступенем небезпеки для суспільства та (або) довкілля. Класифікувати всі види господарської діяльності за категоріями ризику.	Критерії ризику для підприємств мають бути розроблені та прийняті 85 контролюючими органами. Станом на 1 липня 2009 року 42 органи контролю виконали цю вимогу. Проте лише 22 з 42 документів повністю узгоджені із Законом про державний контроль.
Встановлення окремої періодичності контролю для кожної створеної групи ризику	Встановити граничну частоту проведення перевірок для всіх груп ризику.	

Мета	Заходи	Стан виконання
Впровадження переліків контрольних питань	Розробити та затвердити переліки питань, як підлягають перевірці контролюючими органами (так звані чек-листи).	Жоден із 85 контролюючих органів не розробив і не ухвалив переліки контрольних питань. Станом на 1 липня 2009 року п'ять контролюючих органів ухвалили переліки питань, як підлягають перевірці контролюючими органами. Однак, ці переліки питань дуже загальні (поверхові) та не відповідають вимогам побудови належної ризик-орієнтованої системи контролю.
Впровадження єдиних процедур перевірки	Розробити та прийняти стандартні процедури проведення перевірок та оформлення результатів перевірки.	Станом на 1 липня 2009 року були внесені зміни або були впроваджені до 17 нових процедур проведення перевірок.

СЕРЕДНЬОСТРОКОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

Мета	Заходи	Стан виконання
Скорочення обсягу дозволів та погоджень	Скасувати дозволи, які не стосуються безпосередньо громадської безпеки, та ті, які мають суто інформативний характер. Зокрема, при внесенні поправок до відповідних законів необхідно скасувати обов'язкову вимогу отримання торгових патентів та дозволів на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг.	Не виконано.
Прийняття єдиного вичерпного переліку всіх дозволів та погоджень	Затвердити єдиний вичерпний перелік всіх дозволів та погоджень, які видаються органами державної влади, шляхом прийняття Закону про перелік документів дозвільного характеру та погоджень.	Не виконано.
Усунення дублювання перевірок	Внести зміни до законодавства для визначення прав кожного з контролюючих органів проводити перевірки, а також сфер проведення таких перевірок.	Не виконано. Станом на 1 липня 2009 року жоден із 85 контролюючих органів не проаналізував свою правову базу для усунення дублювань перевірок.
Перегляд вимог, виконання яких перевіряється контролюючими органами	Переглянути законодавство на предмет наявності застарілих, бюрократичних, важковиконуваних та безпідставно дорогих вимог. Розробити критерії контролю результатів, а не засобів їх досягнення.	Не виконано.

ДОВГОСТРОКОВІ РЕКОМЕНДАЦІЇ

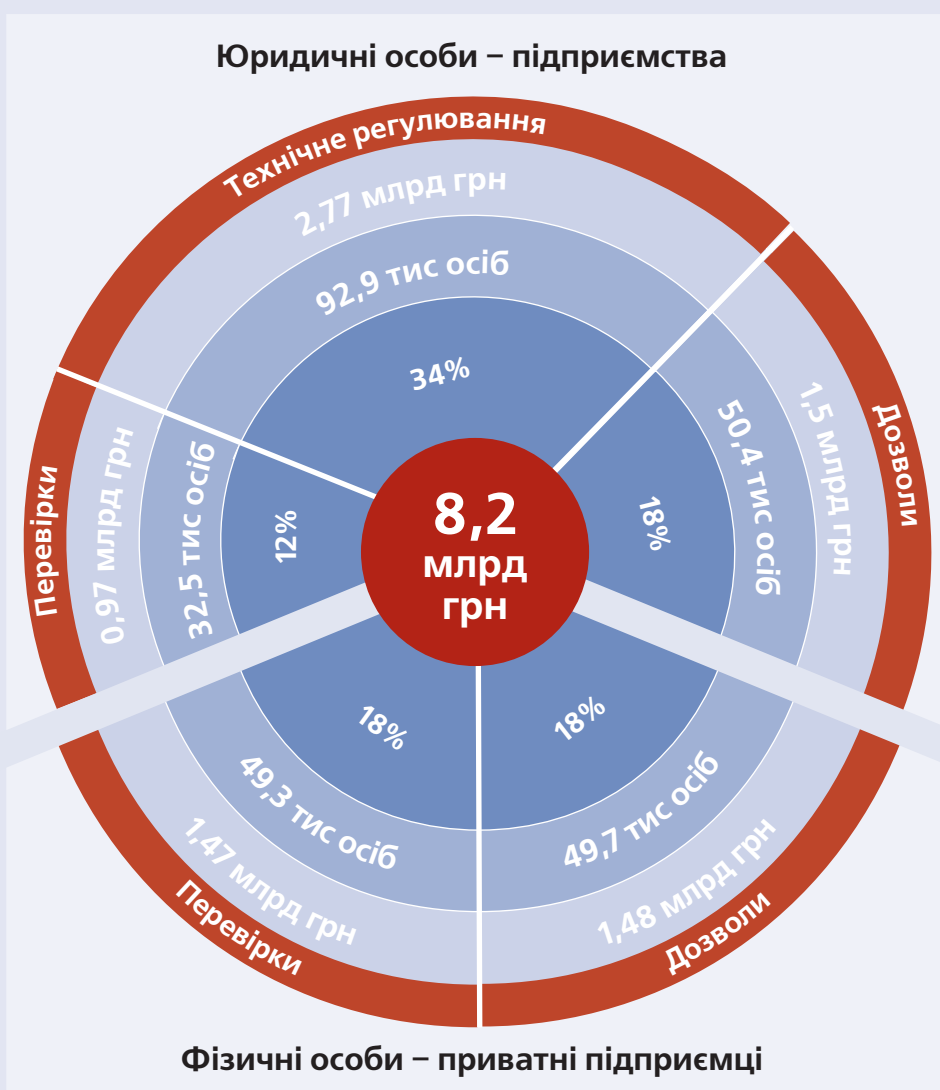
Мета	Заходи	Стан виконання
Спростити норми технічного регулювання	Переглянути обов'язкові технічні вимоги з метою їх спрощення та поновлення. Особливо це стосується тих вимог, виконання яких є необхідною умовою для початку роботи підприємства.	Скорочення розпочато. Проте будь-які здійснені зміни не є частиною системного та структурованого процесу, а, скоріше, окремими, нескоординованими заходами.
Зміна підходу до проведення перевірок: від санкцій до консультацій та профілактики порушень	Замість існуючого підходу до перевірок, спрямованого на виявлення порушень та застосування санкцій, надавати консультації підприємствам.	Не виконано.

Додаток 3

Вартість дотримання вимог трьох регуляторних процедур приватним сектором України у 2008 році

Графік 79

У 2008 році вартість проходження лише трьох процедур для приватного сектору оцінюється в 8,2 мільярда гривень



- Частка кожної з регуляторних процедур для кожної форми бізнесу у загальних витратах.
- Кількість працівників (еквівалент загальних витрат).
- Річна оцінка прямої вартості дотримання регуляторних процедур приватним сектором України у 2008 році.

Загальна вартість для приватного сектора розраховуються для обох форм ведення бізнесу (юридичних осіб – підприємств, та фізичних осіб – приватних підприємців) окремо для кожної з трьох регуляторних процедур. Детальні розрахунки наведено нижче.

Вказана вартість не включає непрямих витрат (таких як втрати від затримки виходу бізнесу на ринок та збитки через призупинення роботи) та охоплює **лише пряму вартість** для бізнесу. Таким чином, ця оцінка є дуже консервативною.

Загальна пряма вартість включає **оплату праці** працівників, які витрачають час на до-тримання регуляторних процедур, та **прямі витрати** (офіційні та не офіційні витрати складають одну суму).

***Загальна пряма вартість = вартість робочої сили + прямі витрати
(офіційні та неофіційні)***

Еквівалент кількості працівників був визначений на підставі середнього рівня заробітної плати за 2008 рік та за даними Державного комітету статистики України, з врахуванням 37,5% нарахувань на фонд заробітної плати.

ПЕРЕВІРКИ**Підприємства**

Код	Вхідні дані	Значення показника	Джерело
A	Частка підприємств, перевірених у 2008 році	75%	Дослідження IFC, 2009 рік
B	Кількість активних підприємств у 2008 році (досліджувана сукупність)	447 500	Державний комітет статистики України
C	Середня кількість перевірок (на одному перевіреному підприємстві), 2008 рік	5,5	Дослідження IFC, 2009 рік
D	Середня кількість робочих людино-днів, витрачених на одну перевірку, 2008 рік	3,4	Дослідження IFC, 2009 рік
E	Середні прямі витрати на одну перевірку (грн), 2008 рік	415	Дослідження IFC, 2009 рік
F	Середня денна заробітна плата працівників, залучених до перевірок (грн, включаючи 37,5% нарахувань на фонд заробітної плати ¹⁷²), 2008 рік	64,7	Дослідження IFC, 2009 рік
G	Середня ставка податку на прибуток підприємств, %	17,5%	Законодавство України, дані Державної податкової адміністрації України ¹⁷³

¹⁷² 37,5% – це типова сума відрахувань до Пенсійного фонду України та інших фондів соціального страхування, які сплачує роботодавець.

¹⁷³ Відповідно до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28 грудня 1994 року № 334/94-ВР (зі змінами і доповненнями) ставка податку на прибуток підприємств становить 25 відсотків. 17,5% розраховано на підставі даних Державної податкової адміністрації України про частки підприємств, які використовують різні системи оподаткування (70% платять податок на прибуток підприємств – для них застосовується ставка податку в 25 відсотків; 30% підприємств застосовують спрощену систему оподаткування власних доходів сплачуючи єдиний податок (відповідно до Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» від 03.07.1998р. №727/98 (зі змінами і доповненнями)) або фіксований сільськогосподарський податок (відповідно до Закону України «Про фіксований сільськогосподарський податок» від 17.12.1998р. №320-XIV (зі змінами і доповненнями)), для яких розмір податку не залежить від отриманого прибутку, а тому для таких підприємств збільшення витрат на регуляторні процедури не впливає на розмір податку). $25\% \cdot 70\% = 17,5\%$.

Приватні підприємці

Код	Вхідні дані	Значення показника	Джерело
A	Частка приватних підприємців, перевірених у 2008 році	72%	Дослідження IFC, 2009 рік
B	Кількість активних приватних підприємців у 2008 році (досліджувана сукупність)	998 500	Дослідження вартості дотримання податкового законодавства в Україні Консультативна програма з інвестиційного клімату, Група Світового Банку, 2009 рік
C	Середня кількість перевірок (на одного перевіреного приватного підприємця), 2008 рік	6,9	Дослідження IFC, 2009 рік
D	Середня кількість робочих людино-днів, витрачених на одну перевірку, 2008 рік	2,4	Дослідження IFC, 2009 рік
E	Середні прямі витрати на одну перевірку (грн), 2008 рік	96	Дослідження IFC, 2009 рік
F	Середня вартість робочого часу приватного підприємця (грн на день), 2008 рік	86	Державний комітет статистики України ¹⁷⁴
G	Середня ставка податку на прибуток приватних підприємців, %	1,5%	Законодавство України, дані Державної податкової адміністрації України ¹⁷⁵

¹⁷⁴ Вартість робочого часу приватних підприємців оцінена за рівнем середньої заробітної плати у 2008 році, за даними Державного комітету статистики України, і, таким чином, є консервативною оцінкою.

¹⁷⁵ Середня ставка податку на фізичних осіб- приватних підприємців розрахована виходячи із частки підприємців, що платять податок з доходів фізичних осіб з підприємницької діяльності (за ставкою 15% відповідно до Закону України «Про податок з доходів фізичних осіб» від 22 травня 2003 року №889-IV зі змінами та доповненнями). Проте, таких приватних підприємців у 2008 році було лише 10%. Відповідно, інші 90% приватних підприємців використовували спрощені системи оподаткування (платили єдиний податок відповідно до Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» від 3 липня 1998 року №727/98 (зі змінами і доповненнями) або фіксований податок (шляхом придбання патенту) відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України «Про прибутковий податок з громадян» від 26 грудня 1992 року №13-93 зі змінами та доповненнями). Розмір єдиного або фіксованого податку не залежить від отриманого доходу, а тому витрати на регуляторні процедури не впливають безпосередньо на розмір зазначених податків. $10\% \cdot 15\% = 1,5\%$.

ДОЗВОЛИ**Підприємства**

Код	Вхідні дані	Значення показника	Джерело
A	Частка підприємств, які отримували документи дозвільного характеру у 2008 році	54%	Дослідження IFC, 2009 рік
B	Кількість активно діючих підприємств у 2008 році (досліджувана сукупність)	447 500	Державний комітет статистики України
C	Середня кількість документів дозвільного характеру, отримана одним підприємством, серед охоплених цією процедурою у 2008 році	4,8	Дослідження IFC, 2009 рік
D	Середня кількість робочих людино-днів, витрачених на отримання одного дозволу, 2008 рік	9,2	Дослідження IFC, 2009 рік
E	Середні прямі витрати, пов'язані з отриманням одного дозволу (грн), 2008 рік	914	Дослідження IFC, 2009 рік
F	Середня денна заробітна плата працівників, залучених до отримання дозволів (грн, включаючи 37,5% нарахувань на фонд заробітної плати), 2008 рік	69,2	Дослідження IFC, 2009 рік
G	Середня ставка податку на прибуток підприємств, %	17,5%	Законодавство України, дані Державної податкової адміністрації України

Приватні підприємці

Код	Вхідні дані	Значення показника	Джерело
A	Частка приватних підприємців, які отримували документи дозвільного характеру у 2008 році	56,5%	Дослідження IFC, 2009 рік
B	Кількість активних приватних підприємців у 2008 році (досліджувана сукупність)	998 500	Дослідження вартості дотримання податкового законодавства в Україні
C	Середня кількість документів дозвільного характеру, отримана одним підприємцем, серед охоплених цією процедурою у 2008 році	2,9	Дослідження IFC, 2009 рік
D	Середня кількість робочих людиноднів, витрачених на отримання одного дозволу, 2008 рік	6,4	Дослідження IFC, 2009 рік
E	Середні прямі витрати, пов'язані з отриманням одного дозволу (грн), 2008 рік	357	Дослідження IFC, 2009 рік
F	Середня вартість робочого часу приватного підприємця(грн на день), 2008 рік	86	Державний комітет статистики України
G	Середня ставка податку на прибуток приватних підприємців, %	1,5%	Законодавство України, дані Державної податкової адміністрації України

ТЕХНІЧНЕ РЕГУЛЮВАННЯ¹⁷⁶**Стандарти**

Код	Вхідні дані	Значення показника	Джерело
A	Частка підприємств, які купували стандарти у Держспоживстандарту в 2008 році	9%	Дослідження IFC, 2009 рік
B	Кількість активно діючих підприємств у 2008 році (досліджувана сукупність)	447 500	Державний комітет статистики України
C	Середня кількість стандартів, придбана одним підприємством, серед тих, що здійснювали цю процедуру у 2008 році	5,2	Дослідження IFC, 2009 рік
D	Середня кількість робочих людиноднів, витрачених на цю процедуру, 2008 рік	(не вимагається)	Дослідження IFC, 2009 рік
E	Середні прямі витрати, пов'язані з придбанням одного стандарту (грн), 2008 рік	1 543	Дослідження IFC, 2009 рік
F	Середня денна заробітна плата працівників (грн, включаючи 37,5% нарахувань на фонд заробітної плати), 2008 рік	(не вимагається)	Дослідження IFC, 2009 рік
G	Середня ставка податку на прибуток підприємств, %	17,5%	Законодавство України, дані Державної податкової адміністрації України

¹⁷⁶ Оцінка вартості дотримання вимог технічного регулювання здійснена лише для юридичних осіб. Приватні підприємці також зазнають певних витрат, але через дуже низьке охоплення кожною з процедур (стандарти, технічні умови, сертифікація – менше 2%) кількість спостережень виявилася незначною, і тому витрати на технічне регулювання для підприємців не розраховувалися. Для розрахунку обрано консервативний підхід.

Технічні умови

Код	Вхідні дані	Значення показника	Джерело
A	Частка підприємств, які купували або реєстрували технічні умови в Держспоживстандарті у 2008 році	5,6%	Дослідження IFC, 2009 рік
B	Кількість активних підприємств у 2008 році (досліджувана сукупність)	447 500	Державний комітет статистики України
C	Середня кількість технічних умов, придбаних (zareєстрованих) одним підприємством (серед тих, що здійснювали цю процедуру у 2008 році)	11,4	Дослідження IFC, 2009 рік
D	Середня кількість робочих людино-днів, витрачених на цю процедуру, 2008 рік	67,5	Дослідження IFC, 2009 рік
E	Середні прямі витрати, пов'язані з придбанням або реєстрацією одного комплекту технічних умов (грн), 2008 рік	2 938	Дослідження IFC, 2009 рік
F	Середня денна заробітна плата працівників, залучених до цих процедур (грн, включаючи 37,5% нарахувань на фонд заробітної плати, 2008 рік	82,9	Дослідження IFC, 2009 рік
G	Середня ставка податку на прибуток підприємств, %	17,5%	Законодавство України, дані Державної податкової адміністрації України

Сертифікація

Код	Вхідні дані	Значення показника	Джерело
A	Частка підприємств, які отримували обов'язкові сертифікати у 2008 році (окрім торгівлі)	10%	Дослідження IFC, 2009 рік
B	Частка активних підприємств, за винятком торгівлі, у 2008 році (досліджувана сукупність)	304 600	Державний комітет статистики України
C	Середня кількість сертифікатів, отриманих одним підприємством, серед тих, які їх отримували у 2008 році	6,8	Дослідження IFC, 2009 рік
D	Середня кількість робочих людино-днів, витрачених на цю процедуру, 2008 рік	5,8	Дослідження IFC, 2009 рік
E	Середні прямі витрати, пов'язані з отриманням одного сертифіката (грн), 2008 рік	2 409	Дослідження IFC, 2009 рік
F	Середня денна заробітна плата працівників, залучених до цих процедур (грн, включаючи 37,5% нарахувань на фонд заробітної плати), 2008 рік	70,9	Дослідження IFC, 2009 рік
G	Середня ставка податку на прибуток підприємств, %	17,5%	Законодавство України, дані Державної податкової адміністрації України

Пряма вартість дотримання кожної регуляторної процедури для кожної з форм бізнесу:

Вартість робочої сили $(A \times B \times C \times D \times F) \times (1 - G)$

Прямі витрати $(A \times B \times C \times E) \times (1 - G)$

Загальна пряма вартість Вартість робочої сили + Прямі витрати

ОЦІНКА ПРЯМОЇ ВАРТОСТІ, МІЛЬЙОНІВ ГРИВЕНЬ НА РІК

Регуляторна процедура	Підприємства	Приватні підприємці	Разом
Дозволи	1 502	1 481	2 982
Перевірки	969	1 469	2 438
Технічне регулювання, включаючи:	2 768		2 768
стандарти	258		258
технічні умови	2 008		2 008
сертифікацію	502		502
Разом	5 239	2 950	8 189

Додаток 4

Перелік контролюючих органів у сфері господарської діяльності

ПЕРЕЛІК ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ), ЯКІ МАЮТЬ ПРАВО ЗДІЙСНЮВАТИ ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД (КОНТРОЛЬ) У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВІДПОВІДНО ДО ЗАКОНІВ УКРАЇНИ, ТА НА ЯКІ ПОШИРЮЄТЬСЯ ДІЯ ЗАКОНУ ПРО ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ¹⁷⁷

У сфері електроенергетики

1. Національна комісія регулювання електроенергетики України (крім інших контрольних функцій, виконує функції органу ліцензійного контролю).
2. Державна інспекція з експлуатації електричних станцій і мереж.
3. Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії Міністерства палива та енергетики.
4. Державна інспекція з енергозбереження.

У сфері рослинництва та насінництва

5. Міністерство аграрної політики України (є органом ліцензійного контролю).
6. Державна служба з карантину рослин України Міністерства аграрної політики України.
7. Українська державна помологічно-ампелографічна інспекція Міністерства аграрної політики України.
8. Українська державна насіннева інспекція Міністерства аграрної політики України.
9. Українська державна квітково-декоративна насіннева інспекція Державного комітету України по житлово-комунальному господарству
10. Українська державна лісонасіннева інспекція.
11. Державна служба з охорони прав на сорти рослин.
12. Головна державна інспекція захисту рослин.

У сфері зв'язку та радіомовлення

13. Національна комісія з питань регулювання зв'язку України (крім інших контрольних функцій, виконує функції органу ліцензійного контролю).
14. Державна інспекція зв'язку.
15. Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України (крім інших контрольних функцій, виконує функції органу ліцензійного контролю).
16. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення.

¹⁷⁷ Наведений розподіл контролюючих органів за сферами контролю є умовним, оскільки окремі контролюючі органи мають право здійснювати контроль у декількох сферах. Станом на 1 вересня 2009 року.

У сфері промислової безпеки та надзвичайних ситуацій

17. Державний департамент пожежної безпеки Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи (крім інших контрольних функцій, виконує функції органу ліцензійного контролю).
18. Державна інспекція цивільного захисту та техногенної безпеки Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.
19. Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду (крім інших контрольних функцій, виконує функції органу ліцензійного контролю).
20. Державні воєнізовані аварійно-рятувальні служби (формування).
21. Державний департамент страхового фонду документації Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.
22. Державна технічна інспекція Державного департаменту страхового фонду документації Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи.

У галузі дотримання законодавства про працю

23. Міністерство праці та соціальної політики України (є органом ліцензійного контролю).
24. Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю Міністерства праці та соціальної політики України.
25. Інспекція по контролю за додержанням законодавства про зайнятість населення Державного центру зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України.
26. Медико-соціальні експертні комісії.
27. Органи Державної експертизи умов праці Міністерства праці та соціальної політики України.
28. Фонд соціального захисту інвалідів Міністерства праці та соціальної політики України.

У сфері сплати податків, зборів та обов'язкових платежів

29. Державна податкова адміністрація України (включаючи Головне управління податкової міліції).
30. Департамент контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів Державної податкової адміністрації України (є органом ліцензійного контролю).
31. Пенсійний фонд України.
32. Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України.
33. Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.
34. Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

У сфері використання земель

35. Державний комітет України із земельних ресурсів (є органом ліцензійного контролю).
36. Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України із земельних ресурсів.
37. Державний комітет України по водному господарству (є органом ліцензійного контролю).
38. Державний комітет лісового господарства України (є органом ліцензійного контролю).
39. Державна лісова охорона Державного комітету лісового господарства України.
40. Служба державної охорони природно-заповідного фонду України.

У сфері навколишнього природного середовища та використання надр

41. Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (є органом ліцензійного контролю).
42. Державна екологічна інспекція Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.
43. Державна геологічна служба Міністерства охорони навколишнього природного середовища України.
44. Управління державного геологічного контролю за веденням робіт з геологічного вивчення та використання надр Державної геологічної служби.

У сфері зовнішньоекономічних операцій

45. Державна митна служба України (крім інших контрольних функцій, виконує функції органу ліцензійного контролю).
46. Державна служба експортного контролю України.
47. Державна служба контролю за переміщенням культурних цінностей через державний кордон України Міністерства культури і туризму України.

У сфері дотримання стандартів

48. Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики.
49. Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я України.
50. Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення Міністерства охорони здоров'я України (є органом ліцензійного контролю).
51. Державна архітектурно-будівельна інспекція Міністерства регіонального розвитку та будівництва України.
52. Органи державного пробірного контролю.

У галузі транспорту

53. Міністерство транспорту та зв'язку України (є органом ліцензійного контролю).
54. Головна державна інспекція на автомобільному транспорті Міністерства транспорту та зв'язку України (крім інших контрольних функцій, виконує функції органу ліцензійного контролю).
55. Державна авіаційна адміністрація Міністерства транспорту та зв'язку України (крім інших контрольних функцій, виконує функції органу ліцензійного контролю).
56. Державна адміністрація морського і річкового транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України (є органом ліцензійного контролю).
57. Інспекція державного портового нагляду.

У галузі тваринництва та рибного господарства

58. Державний комітет ветеринарної медицини України (крім інших контрольних функцій, виконує функції органу ліцензійного контролю).
59. Головна державна племінна інспекція Міністерства аграрної політики України.
60. Державний комітет рибного господарства України (є органом ліцензійного контролю).

Силіві органи

61. Служба безпеки України (є органом ліцензійного контролю).
62. Міністерство внутрішніх справ України (є органом ліцензійного контролю).
63. Кримінально-виконавча інспекція.

У галузі освіти, науки та інтелектуальної власності

64. Міністерство освіти і науки України (є органом ліцензійного контролю).
65. Державний департамент інтелектуальної власності Міністерства освіти і науки України.
66. Державна інспекція навчальних закладів Міністерства освіти і науки України.
67. Книжкова палата України.
68. Державна служба геодезії, картографії та кадастру Міністерства охорони навколишнього природного середовища України (є органом ліцензійного контролю).
69. Інспекція державного геодезичного нагляду Головного управління геодезії, картографії та кадастру України при Кабінеті Міністрів України.

В інших сферах

70. Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України
71. Міністерство юстиції України (є органом ліцензійного контролю).
72. Міністерство економіки України (є органом ліцензійного контролю).
73. Державний департамент з питань банкрутства Міністерства економіки України (є органом ліцензійного контролю).
74. Державна інспекція з контролю за цінами Міністерства економіки України.
75. Міністерство охорони здоров'я України (є органом ліцензійного контролю).
76. Комітет з контролю за наркотиками при Міністерстві охорони здоров'я України (крім інших контрольних функцій, виконує функції органу ліцензійного контролю).
77. Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту (є органом ліцензійного контролю).
78. Фонд державного майна України.
79. Національне космічне агентство України (є органом ліцензійного контролю).
80. Міністерство фінансів України (є органом ліцензійного контролю).
81. Державна служба туризму і курортів Міністерства культури і туризму України (є органом ліцензійного контролю).
82. Міністерство з питань житлово-комунального господарства України (є органом ліцензійного контролю).
83. Міністерство промислової політики України (є органом ліцензійного контролю).
84. Органи місцевого самоврядування.
85. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації (крім інших контрольних функцій виконують функції органів ліцензійного контролю).

Перелік контролюючих органів, які розподілили суб'єктів господарювання на групи ризику

№	Контролюючий орган	Затверджено
1	Державний департамент пожежної безпеки Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи	Постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2007 року № 1324
2	Державна інспекція з експлуатації електричних станцій і мереж Міністерства палива та енергетики України	Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 2008 року № 75
3	Державна екологічна інспекція Міністерства охорони навколишнього природного середовища України	Постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 2008 року № 212
4	Державна геологічна служба Міністерства охорони навколишнього природного середовища України	
5	Національна комісія з питань регулювання зв'язку України	Постанова Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2008 року № 315
6	Міністерство транспорту та зв'язку України	Постанова Кабінету Міністрів України від 17 квітня 2008 року № 365
7	Державна інспекція з контролю за цінами Міністерства економіки України	Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2008 року № 483

¹⁷⁸ У хронологічному порядку по мірі затвердження відповідних документів (від найбільш ранніх до пізніших).

ПЕРЕЛІК ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО НАГЛЯДУ (КОНТРОЛЮ), ЯКІ РОЗПОДІЛИЛИ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ НА ГРУПИ ЗА СТУПЕНЕМ РИЗИКУ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ВИЗНАЧИЛИ ПЕРІОДИЧНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ ПЛАНОВИХ ПЕРЕВІРОК ДЛЯ КОЖНОЇ З ТАКИХ ГРУП¹⁷⁸

Групи ризику та періодичність їх перевірок, разів на рік ¹⁷⁹	Назва документу
В – обов'язково раз на рік С – обов'язково раз на 3 роки Н – обов'язково раз на 5 років	ПОРЯДОК розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища щодо пожежної безпеки
В: 1) не частіше 3 разів на рік 2) не частіше 2 разів на рік С – обов'язково раз на 3 роки Н – обов'язково раз на 3 роки	КРИТЕРІЇ розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх діяльності в галузі електроенергетики та сфері тепlopостачання і визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше раз на рік С – не частіше раз на 2 роки Н – не частіше раз на 3 роки	КРИТЕРІЇ розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності для навколишнього природного середовища та періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)
В – відсутня С – не частіше раз на 3 роки Н – не частіше раз на 5 років	КРИТЕРІЙ оцінки ступеня ризику діяльності суб'єктів господарювання у сфері телекомунікацій та надання послуг поштового зв'язку
В – обов'язково раз на рік С – не рідше раз на 1,5 роки Н – не рідше раз на 5 років	КРИТЕРІЇ оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю) у галузі залізничного транспорту
В – обов'язково раз на рік С – обов'язково раз на 2 роки Н – відсутня	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем) за додержанням порядку формування, встановлення та застосування цін (тарифів)

¹⁷⁹ Умовні позначення: **В** – група високого ризику; **С** – група середнього ризику; **Н** – група незначного ризику.

№	Контролюючий орган	Затверджено
8	Державна інспекція цивільного захисту та техногенної безпеки Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи	Постанова Кабінету Міністрів України від 28 травня 2008 року № 493
9	Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 року № 698
		Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2008 року № 699
10	Державний департамент з питань банкрутства Міністерства економіки України	Постанова Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 року № 747
11	Пенсійний фонд України	Постанова Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 року № 775
12	Головна державна інспекція на автомобільному транспорті Міністерства транспорту та зв'язку України	Постанова Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2008 року № 790

Групи ризику та періодичність їх перевірок, разів на рік	Назва документу
В – обов’язково раз на рік С – обов’язково раз на 3 роки Н – обов’язково раз на 5 років	КРИТЕРІЇ розподілу суб’єктів господарювання за ступенем ризику від провадження господарської діяльності для безпеки життя і здоров’я населення, навколишнього природного середовища та періодичність здійснення заходів державного нагляду (контролю)
В – обов’язково раз на рік С – обов’язково раз на 3 роки Н – обов’язково раз на 5 років	КРИТЕРІЙ, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у галузі криптографічного захисту інформації і визначається періодичність проведення планових заходів, пов’язаних з державним наглядом (контролем)
В – обов’язково раз на рік С – обов’язково раз на 3 роки Н – відсутня	КРИТЕРІЙ, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у галузі технічного захисту інформації і визначається періодичність проведення планових заходів, пов’язаних з державним наглядом (контролем)
В – обов’язково раз на рік С – обов’язково раз на 3 роки Н – відсутня	КРИТЕРІЙ, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері послуг електронного цифрового підпису і визначається періодичність проведення планових заходів, пов’язаних з державним наглядом (контролем)
В – обов’язково раз на рік С – обов’язково раз на 1,5 року Н – обов’язково раз на 3 роки	КРИТЕРІЇ оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності арбітражними керуючими (розпорядниками майна, керуючими санацією, ліквідаторами) з визначенням періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше разу на рік С – не частіше разу на 2 роки Н – не частіше разу на 5 років	КРИТЕРІЙ, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів, пов’язаних з державним наглядом (контролем) у сфері загальнообов’язкового державного пенсійного страхування
В – обов’язково раз на рік С – обов’язково раз на 3 роки Н – обов’язково раз на 5 років	КРИТЕРІЇ розподілу суб’єктів господарювання за ступенем ризику їх діяльності у сфері автомобільного транспорту та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)

№	Контролюючий орган	Затверджено
13	Міністерство охорони здоров'я України	Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2008 року № 843
14	Державна інспекція з контролю якості лікарських засобів Міністерства охорони здоров'я України	
15	Комітет з контролю за наркотиками Міністерства охорони здоров'я України	
16	Державна служба лікарських засобів і виробів медичного призначення Міністерства охорони здоров'я України	
17	Національна комісія регулювання електроенергетики України	Постанова Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2008 року № 835
18	Державний комітет ветеринарної медицини України	Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 848
19	Державна авіаційна адміністрація Міністерства транспорту та зв'язку України	Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 року № 895
20	Державна пробірна служба Міністерства фінансів України	Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2008 року № 909

Групи ризику та періодичність їх перевірок, разів на рік	Назва документу
<p>В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 3 роки Н – не частіше рази на 5 років</p>	<p>КРИТЕРІЙ, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження діяльності у сфері охорони здоров'я для безпеки життя і здоров'я населення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)</p>
<p>В: 1) не частіше 2 разів на рік 2) обов'язково раз на рік С – не частіше рази на рік Н – не частіше рази на 2 роки</p>	<p>КРИТЕРІЙ оцінки ступеня ризику від діяльності суб'єктів господарювання, яка підлягає ліцензуванню Національною комісією регулювання електроенергетики</p>
<p>В – не частіше 4 разів на рік С – не частіше 2 разів на рік Н – обов'язково раз на рік</p>	<p>КРИТЕРІЙ оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності, яка підлягає державному ветеринарно-санітарному контролю та нагляду</p>
<p>В – не частіше рази на 1,5 року С – не частіше рази на 3 роки Н – відсутня</p>	<p>КРИТЕРІЙ оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності у галузі цивільної авіації та визначення періодичності здійснення заходів державного нагляду (контролю)</p>
<p>В – обов'язково раз на рік С – обов'язково раз на 3 роки Н – обов'язково раз на 5 років</p>	<p>КРИТЕРІЙ оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності (крім видобутку) з дорогоцінними металами, дорогоцінним камінням, дорогоцінним камінням органогенного утворення, напівдорогоцінним камінням, пов'язаної з виробництвом таких металів і каміння, виготовленням виробів з них, збиранням та первинною обробкою їх відходів і брухту, торгівлею такими металами і камінням у сирому і обробленому вигляді та виробами з них, і періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)</p>
<p>В – обов'язково раз на рік С – обов'язково раз на 3 роки Н – обов'язково раз на 5 років</p>	<p>КРИТЕРІЙ оцінки ступеня ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з торгівлею ювелірними та побутовими виробами з дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення, напівдорогоцінного каміння, і періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)</p>

№	Контролюючий орган	Затверджено
21	Державна інспекція з енергозбереження Національного агентства України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів	Постанова Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 року № 935
22	Державна служба з карантину рослин України	Постанова Кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2008 року № 947
23	Міністерство праці та соціальної політики України	Постанова Кабінету Міністрів України від 19 листопада 2008 року № 1013
24	Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту	Постанова Кабінету Міністрів України від 17 грудня 2008 року № 1097
25	Державний комітет України по водному господарству	Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 року № 1139
26	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики	Постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2008 року № 1164
27	Державна житлово-комунальна інспекція Міністерства з питань житлово-комунального господарства України	Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 року № 16
28	Державна служба з питань національної культурної спадщини Міністерства культури і туризму України	Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2009 року № 21

Групи ризику та періодичність їх перевірок, разів на рік	Назва документу
В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 3 роки Н – не частіше рази на 5 років	КРИТЕРІЇ, за якими визначається ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері енергоефективності та енергозбереження
В – не частіше 2 разів на рік С – не частіше рази на 2 роки Н – не частіше рази на 5 років	ПОРЯДОК розподілу суб'єктів господарювання за ступенем ризику їх господарської діяльності у сфері карантину рослин
В – не частіше рази на рік С – відсутня Н – відсутня	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з посередництва у працевлаштуванні за кордоном та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 3 роки Н – відсутня	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері фізичної культури і спорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – обов'язково раз на рік С – обов'язково раз на 3 роки Н – обов'язково раз на 5 років	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері використання і охорони вод та відтворення водних ресурсів і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем)
В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 2 роки Н – не частіше рази на 3 роки	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з виробництвом, випуском і реалізацією продукції (виконанням робіт, наданням послуг), та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше 2 разів на рік С – не частіше рази на рік Н – не частіше рази на 2 роки	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері питного водопостачання і водовідведення та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше 3 разів на 1 рік С – не частіше рази на 3 роки Н – відсутня	КРИТЕРІЙ, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю) щодо об'єктів культурної спадщини

№	Контролюючий орган	Затверджено
29	Державна служба туризму і курортів Міністерства культури і туризму України	Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2009 року № 25
30	Міністерство фінансів України	Постанова Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2009 року № 303
31	Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття	
32	Міністерство праці та соціальної політики України (Департамент політики державного соціального страхування та Контрольно-ревізійне управління, а також Державний департамент нагляду за додержанням законодавства про працю)	Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2009 року № 345
33	Міністерство юстиції України	Постанова Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2009 року № 353
34	Українська державна насіннева інспекція Міністерства аграрної політики України	Постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 року № 406

Групи ризику та періодичність їх перевірок, разів на рік	Назва документу
В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 2 роки Н – не частіше рази на 5 років	КРИТЕРІЙ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в туристичній сфері та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 3 роки Н – не частіше рази на 5 років	КРИТЕРІЙ, за якими оцінюється ступінь ризику від господарської діяльності з випуску та проведення лотерей і визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 3 роки Н – не частіше рази на 5 років	КРИТЕРІЙ, за якими оцінюється ступінь ризику від господарської діяльності з організації діяльності з проведення азартних ігор (крім лотерей) і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 2 роки Н – не частіше рази на 5 років	КРИТЕРІЙ, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем) у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття
В – обов'язково раз на рік С – обов'язково раз на 2 роки Н – обов'язково раз на 5 років	КРИТЕРІЙ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної із збиранням, обробленням, зберіганням, захистом і використанням інформації, що складає кредитну історію, та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше 2 рази на рік С – не частіше рази на рік Н – не частіше рази на 2 роки	КРИТЕРІЙ, за яким оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері сільськогосподарського насінництва та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)

№	Контролюючий орган	Затверджено
35	Державний комітет України з промислової безпеки, охорони праці та гірничого нагляду	Постанова Кабінету Міністрів України від 28 квітня 2009 року № 413
36	Державна інспекція з контролю за використанням і охороною земель Державного комітету України із земельних ресурсів	Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 року № 477
37	Головна державна інспекція захисту рослин Міністерства аграрної політики України	Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 року № 513
38	Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України	Постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 року № 540

Групи ризику та періодичність їх перевірок, разів на рік	Назва документу
<p>Встановлено дві різні періодичності, які залежать від того, що саме є об'єктом перевірки (саме підприємство або його певна частина):</p> <p>1) перевірка суб'єкта господарювання: В – не частіше рази на рік С – не рідше рази на 3 роки Н – не рідше рази на 5 років</p> <p>2) перевірка виробничого об'єкта (територія, виробничий цех, споруда, діляниця тощо), який належить суб'єкту господарювання: В – не частіше рази на 3 місяці С – не частіше рази на рік Н – як правило, під час планової всебічної перевірки суб'єкта господарювання</p>	<p>КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері промислової безпеки та охорони праці і визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)</p>
<p>В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 2 роки Н – не частіше рази на 5 років</p>	<p>КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів з державного контролю за використанням та охороною земель</p>
<p>В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 2 роки Н – не частіше рази на 3 роки</p>	<p>КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності у сфері захисту рослин та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)</p>
<p>В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 2 роки Н – не частіше рази на 5 років</p>	<p>КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності та визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем) у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності</p>

№	Контролюючий орган	Затверджено
39	Міністерство фінансів України	Постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 року № 546
40	Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності	Постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 року № 547
41	Державна адміністрація морського і річкового транспорту Міністерства транспорту та зв'язку України	Постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 2009 року № 548
42	Державна інспекція з контролю якості сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку Міністерства аграрної політики України	Постанова Кабінету Міністрів України від 1 липня 2009 року № 656

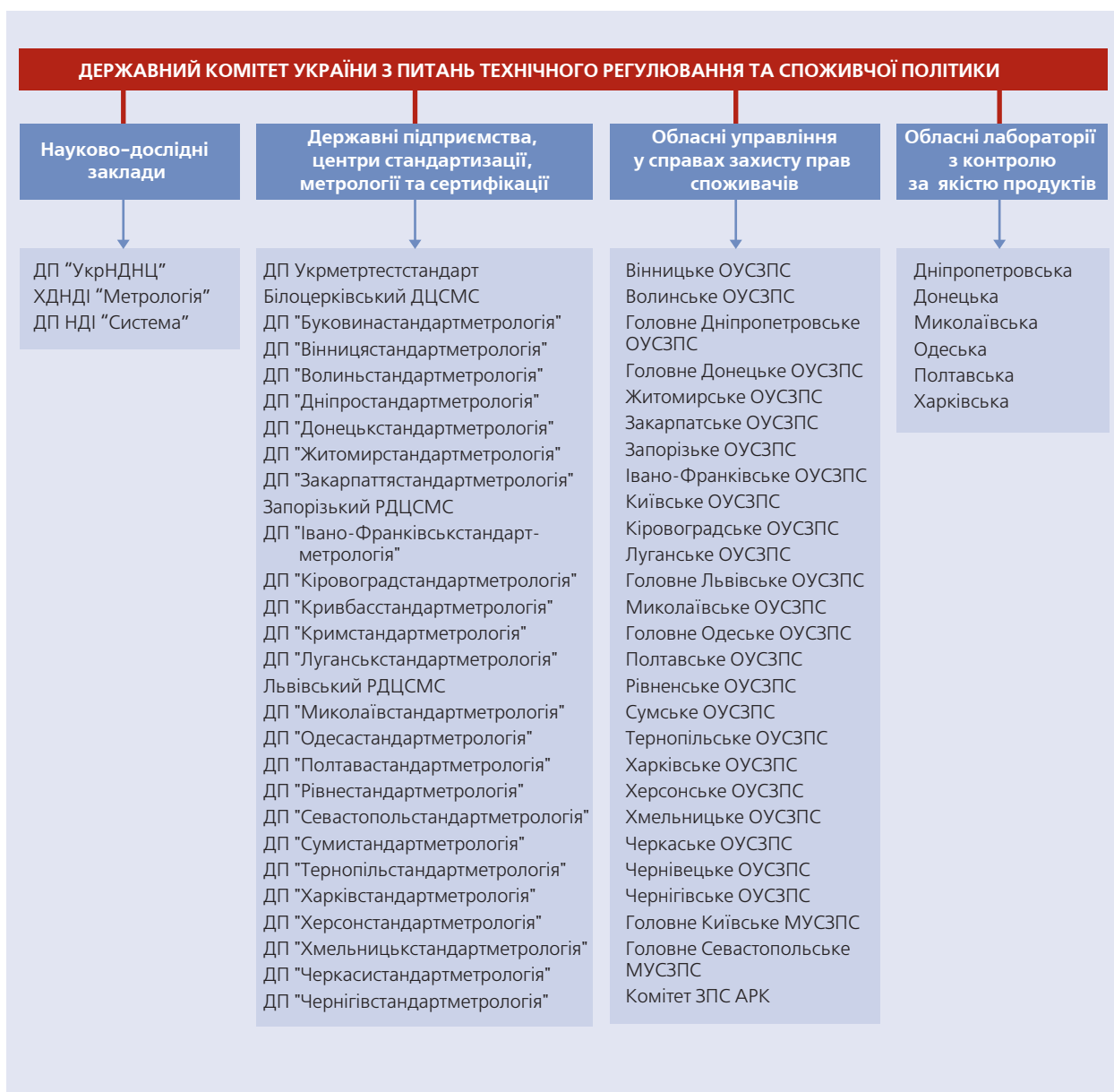
Групи ризику та періодичність їх перевірок, разів на рік	Назва документу
В – не частіше рази на рік С – обов'язково раз на 2 роки Н – обов'язково раз на 3 роки	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з виготовлення бланків цінних паперів, документів суворої звітності та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше рази на рік С – обов'язково раз на 2 роки Н – обов'язково раз на 3 роки	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності з розроблення, виробництва, сертифікаційних випробувань голографічних захисних елементів та визначається періодичність здійснення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 2 роки Н – не частіше рази на 5 років	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності і визначається періодичність проведення планових заходів, пов'язаних з державним наглядом (контролем) у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням
В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на 2 роки Н – не частіше рази на 3 роки	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності в галузі морського і річкового транспорту та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)
В – не частіше рази на рік С – не частіше рази на рік Н – не частіше рази на рік	КРИТЕРІЇ, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної з формуванням ресурсів сільськогосподарської продукції та визначенням її якості, та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)

№	Контролюючий орган	Затверджено
1	Державна санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України	Постанова Головного санітарного лікаря України від 14 лютого 2008 року, №8*
2	Державна інспекція з енергетичного нагляду за режимами споживання електричної та теплової енергії Міністерства палива та енергетики України	Наказ Міністерства палива та енергетики від 25 червня 2008 року, №345

* Не є документом, затвердженим відповідно до вимог Закону про державний контроль, оскільки зазначений документ не є Постановою Кабінету Міністрів України, як того вимагає п. 2 ст. 5 згаданого Закону. За таких обставин, планові перевірки зазначеного контролюючого органу щодо кожного окремого суб'єкта господарювання мають відбуватися не з періодичністю, встановленою у зазначеному документі, а з періодичністю, яка встановлена п. 3 ст. 22 Закону про державний контроль, тобто – 1 раз на 5 років.

Групи ризику та періодичність їх перевірок, разів на рік	Назва документу
В – обов'язково 4 рази на рік С – обов'язково 2 рази на рік Н – обов'язково раз на рік	Розподіл об'єктів державного санітарно-епідеміологічного нагляду за ступенем ризику для здоров'я людини
<p>Всі суб'єкти господарювання поділені на 2 категорії для перевірок:</p> <p>1) електрична енергія: В – 6 груп періодичності (від не частіше рази на рік до не частіше однієї перевірки на 5 років) С – 2 групи періодичності (не частіше рази на 4 роки та не частіше рази на 5 років) Н – 2 групи періодичності (не частіше рази на 6 років та не частіше рази на 7 років)</p> <p>2) тепла енергія: В – 9 груп періодичності (від не частіше рази на рік до не частіше рази на 6 років) С – 2 групи періодичності (не частіше рази на 3 роки та не частіше рази на 5 років) Н – не частіше рази на 7 років</p>	Терміни проведення планових заходів з державного енергетичного нагляду

Структура Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики¹⁸⁰



¹⁸⁰ <http://www.dssu.gov.ua/document/37496/Shema11.doc>.

Додаток 7

Державна система сертифікації УкрСЕПРО¹⁸¹



¹⁸¹ http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=33603&cat_id=32891.

Зобов'язання України перед Світовою організацією торгівлі (СОТ)

ВИТЯГ ЗІ ЗВІТУ РОБОЧОЇ ГРУПИ З ПИТАНЬ ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО СОТ, РАТИФІКОВАНОГО ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО РАТИФІКАЦІЮ ПРОТОКОЛУ ПРО ВСТУП УКРАЇНИ ДО СВІТОВОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ТОРГІВЛІ» ВІД 10 КВІТНЯ 2008 РОКУ № 250-VI.

№ у звіті	Зміст	Дата виконання відповідно до зобов'язань	Можливі наслідки невиконання для економіки України
280	Представник України підтвердив, що, з дати вступу до СОТ, Україна надаватиме пріоритет використанню міжнародних (над регіональними та національними стандартами інших країн) стандартів, вказівок та рекомендацій, як основи для власних стандартів, технічних регламентів та відповідних процедур оцінки відповідності України.	З дати вступу до СОТ	На відміну від іноземних виробників, вітчизняні і надалі будуть змушені відповідати застарілим пострадянським стандартам, що знижуватиме конкурентоспроможність вітчизняної продукції на внутрішньому ринку та унеможливлуватиме її експорт.
281	Україна не буде застосовувати обов'язкову сертифікацію, якщо передбачені законом цілі можуть бути досягнуті засобами, менш обтяжливими для торгівлі.	Із дати вступу до СОТ	Оскільки процедура сертифікації застосовується як до імпортової, так і до вітчизняної продукції, така процедура не може слугувати засобом захисту вітчизняного ринку. Разом із тим, додатковий адміністративний бар'єр призводить до зростання цін на відповідну продукцію.

№ у звіті	Зміст	Дата виконання відповідно до зобов'язань	Можливі наслідки невиконання для економіки України
299	Представник України підтвердив, що з дати вступу до СОТ всі чинні національні та регіональні стандарти будуть добровільними, за винятком тих, на які є посилання або про які йдеться у технічних регламентах, розроблених, <i>inter alia</i> , для захисту інтересів національної безпеки держави, запобігання шахрайським діям, захисту здоров'я та життя людей, тварин, або рослин та захисту навколишнього середовища.	З дати вступу до СОТ	
299	Стосовно товарів, які підлягають проведенню оцінки відповідності, та для яких стандарти ще не були гармонізовані з відповідними міжнародними стандартами, представник України підтвердив, що, з дати вступу до СОТ, імпортована продукція буде вважатися такою, що відповідає відповідним українським стандартам або технічним регламентам, якщо органи з оцінки відповідності, визнані в Україні, підтвердять, що такі продукти відповідають відповідним міжнародним стандартам, чи регіональним або національним стандартам, що є ідентичними таким (міжнародним) стандартам.	З дати вступу до СОТ	Виконання цієї вимоги є необхідним в першу чергу для вітчизняного виробництва, оскільки в інших країнах стандарти вже є добровільними. Отже, невиконання цієї вимоги призводить лише до того, що вітчизняний виробник не може випускати нові види продукції, на які ще не існує стандартів.
300	Таким чином, незалежно від графіку, наведеного у документі WT/ACC/UKR/129, Україна виконуватиме всі положення Угоди ТБТ та дотримуватиметься всіх положень Кодексу належної практики з розробки, прийняття і застосування стандартів (тобто Додатку 3 Угоди ТБТ) з дати вступу до СОТ без вдавання до будь-яких перехідних періодів.	З дати вступу до СОТ	Всі вищенаведені наслідки.
300	Україна також буде продовжувати зменшувати число категорій продуктів, які підлягають обов'язковій сертифікації третьою стороною, вдаючись до якомога більш широкого визнання декларацій виробника (SDOC), без вимоги реєстрації або підтвердження українськими державними органами, по відношенню до відповідного технічного регламенту, до кінця 2011 року.	До кінця 2011 року	Непотрібна обов'язкова сертифікація призводить до зростання вартості відповідних товарів.

№ у звіті	Зміст	Дата виконання у відповідності до зобов'язань	Можливі наслідки невиконання для економіки України
302	Крім того, представник України підтвердив, що, згідно з положеннями Статті 6.1 Угоди ТБТ, Україна визнаватиме, по можливості, результати процедур оцінки відповідності, проведених в інших країнах – членах СОТ, навіть якщо такі процедури відрізняються від її власних процедур, коли буде переконана в тому, що такі процедури (проведені в інших країнах СОТ) надають таку ж впевненість у відповідності товарів чинним технічним регламентам чи стандартам, що й її власні процедури.	З дати вступу до СОТ	Фактично ця норма означає, що до імпортованої продукції може застосовуватись декларування відповідності виробником. При цьому до вітчизняної – обов'язкова сертифікація, що збільшуватиме вартість вітчизняної продукції та знижуватиме її конкурентоспроможність.
Санітарні і фітосанітарні заходи			
306	Представник України відзначив, що державними структурами, відповідальними за безпеку харчових продуктів, а також здоров'я тварин та рослин, кожна у межах своєї компетенції, є Міністерство аграрної політики України (тобто Державний комітет ветеринарної медицини України та Державна служба з карантину рослин України) та Міністерство охорони здоров'я України (Державна санітарно-епідеміологічна служба).	З дати вступу до СОТ	Дане зобов'язання означає виключення Держспоживстандарту з процесу контролю за безпекою харчової продукції. Невиконання зобов'язання призведе до того, що в ціну продукції і надалі буде закладатись вартість сертифікації та контролю з боку Держспоживстандарту.
310	Держспоживстандарт не має повноважень встановлювати обов'язкові вимоги для імпорту продуктів харчування та сільськогосподарства, та що Держспоживстандарт не займається регулюванням імпорту таких продуктів з країн – членів СОТ і не вимагатиме, щоб імпортована продукція відповідала добровільним стандартам з дати вступу.		
313	Держспоживстандарт України не має повноваження встановлювати обов'язкові вимоги щодо імпорту харчових та сільськогосподарських продуктів, та що Держспоживстандарт не регулюватиме імпорт таких продуктів з країн – членів СОТ і не вимагатиме від імпортованих товарів відповідності добровільним (необов'язковим) стандартам з дати вступу України до СОТ. Він далі підтвердив, що, до того ж, Держспоживстандарт України видасть Наказ, який набере чинності з дати вступу до СОТ, та скасує будь-які повноваження Держспоживстандарту вимагати тестування або сертифікації будь-якого імпортованого харчового продукту. В результаті цього імпортовані харчові продукти будуть підлягати тестуванню та сертифікації тільки санітарною або ветеринарною службою, відповідно до компетенції.		

Перелік технічних регламентів, затверджених Постановами Кабінету Міністрів України¹⁸²

1. Від 8 квітня 2009 року № 332
Про затвердження Технічного регламенту щодо суттєвих вимог до засобів виміральної техніки.
2. Від 25 березня 2009 року № 268
Про затвердження Технічного регламенту безпеки простих посудин високого тиску.
3. Від 11 березня 2009 року № 190
Про затвердження Технічного регламенту неавтоматичних зважувальних приладів.
4. Від 14 січня 2009 року № 13
Про затвердження Технічного регламенту щодо назв текстильних волокон і маркування текстильних виробів.
5. Від 27 грудня 2008 року № 1144
Про затвердження Технічного регламенту етикетування ламп побутового використання стосовно ефективності споживання електроенергії.
6. Від 3 грудня 2008 року № 1057
Про затвердження Технічного регламенту обмеження використання деяких небезпечних речовин в електричному та електронному обладнанні.
7. Від 5 листопада 2008 року № 967
Про затвердження Технічного регламенту пересувного обладнання, що працює під тиском (Зразок знака відповідності Технічному регламенту пересувного обладнання, що працює під тиском).
8. Від 8 жовтня 2008 року № 901
Про затвердження Технічного регламенту безпеки іграшок.
9. Від 8 жовтня 2008 року № 898
Про затвердження Технічного регламенту обладнання та захисних систем, призначених для застосування в потенційно вибухонебезпечному середовищі.
10. Від 24 вересня 2008 року № 856
Про затвердження Технічного регламенту приладів, що працюють на газоподібному паливі.
11. Від 3 вересня 2008 року № 787
Про затвердження Технічного регламенту максимально дозволеного споживання електроенергії холодильними приладами.
12. Від 27 серпня 2008 року № 761
Про затвердження Технічного регламенту засобів індивідуального захисту.
13. Від 27 серпня 2008 року № 748
Про затвердження Технічного регламенту водогрійних котлів, що працюють на рідкому чи газоподібному паливі.

¹⁸² Станом на 21 квітня 2009 року.

14. Від 20 серпня 2008 року № 717
Про затвердження Технічного регламенту мийних засобів.
15. Від 16 липня 2008 року № 641
Про затвердження Технічного регламенту щодо медичних виробів для лабораторної діагностики *in vitro*.
16. Від 9 липня 2008 року № 621
Про затвердження Технічного регламенту щодо активних медичних виробів, які імплантують.
17. Від 11 червня 2008 року № 536
Про затвердження Технічного регламенту щодо медичних виробів.
18. Від 5 грудня 2007 року № 1382
Про затвердження Технічного регламенту закритих джерел іонізуючого випромінювання.
19. Від 5 вересня 2007 року № 1103
Про затвердження Технічного регламенту морського обладнання.
20. Від 18 липня 2007 року № 939
Про затвердження Технічного регламенту щодо контейнерів для зберігання та захоронення радіоактивних відходів і плану заходів з його застосування.
21. Від 20 грудня 2006 року № 1764
Про затвердження Технічного регламенту будівельних виробів, будівель і споруд.
22. Від 7 жовтня 2003 року № 1585
Про затвердження Технічного регламенту модулів оцінки відповідності та вимог щодо маркування національним знаком відповідності, які застосовуються в технічних регламентах.

Директива ЄС щодо електричного обладнання

ДИРЕКТИВА 2006/95/ЄС ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ ТА РАДИ ВІД 12 ГРУДНЯ 2006 РОКУ ПРО ГАРМОНІЗАЦІЮ ЗАКОНОДАВСТВА КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄС СТОСОВНО ЕЛЕКТРИЧНОГО ОБЛАДНАННЯ, СТВОРЕНОГО ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ В ПЕВНОМУ ДІАПАЗОНІ НАПРУГ. ОСНОВНІ ЕЛЕМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ЕЛЕКТРИЧНОГО ОБЛАДНАННЯ, СТВОРЕНОГО ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ В ПЕВНОМУ ДІАПАЗОНІ НАПРУГ

1. Загальні умови

- (а) Основні вимоги, визнання та дотримання яких гарантує безпеку використання електричного обладнання та у відповідності до яких воно було вироблене, зазначаються на маркуванні обладнання або, якщо це неможливо, в супроводжувальних документах.
- (б) Торгова марка (бренд) повинна бути чітко надрукована на електричному обладнанні, а у випадках, коли це неможливо, – на упаковці.
- (в) Електричне обладнання та всі його компоненти повинні бути виготовлені таким чином, щоб забезпечити їх безпечне та надійне складання та під'єднання.
- (г) Електричне обладнання повинно бути спроектоване та виготовлене таким чином, щоб забезпечити захист від небезпеки відповідно до пп. 2 та 3 цієї Директиви, за умови, що обладнання використовується за призначенням, і що забезпечується належний догляд за ним.

2. Захист від небезпеки, пов'язаної з електричним обладнанням

Заходи технічного характеру необхідно передбачити відповідно до п. 1, для того щоб:

- (а) забезпечити надійний захист людей та домашніх тварин від небезпеки фізичних ушкоджень або іншої шкоди, що може бути заподіяна в результаті прямих або непрямих контактів з обладнанням;
- (б) попередити виникнення температури, електричної дуги або випромінювання, що можуть бути небезпечними;
- (в) забезпечити надійний захист людей, домашніх тварин та майна від іншої небезпеки, пов'язаної з електричним обладнанням, про можливість існування якої може бути відомо з попереднього досвіду;
- (г) гарантувати надійність ізоляції з усіх умов, що їх можна передбачити.

3. Захист від небезпеки, що може виникнути в результаті зовнішнього впливу на електричне обладнання

Відповідно до п. 1, необхідно передбачити технічні заходи, для того щоб:

- (а) забезпечити відповідність електричного обладнання очікуваним інженерним вимогам, що дозволяють попередити небезпеку для людей, домашніх тварин та майна;
- (б) гарантувати, що електричне обладнання може працювати за умов немеханічного впливу за очікуваних зовнішніх умов, так, щоб попередити небезпеку для людей, домашніх тварин та майна;
- (в) гарантувати, що електричне обладнання не становитиме небезпеки для людей, домашніх тварин та майна в разі передбачуваних перевантажень.

Міжнародний досвід та вимоги ЄС до побудови систем технічного регулювання

Оскільки ефективна система технічного регулювання є основою функціонування спільного ринку, ЄС приділяє цій системі значну увагу, вимагаючи не тільки від членів ЄС, але й від торговельних партнерів, щоб національні системи технічного регулювання працювали за певним стандартним зразком.

Передусім, ЄС вимагає чіткої інституційної відокремленості регуляторної функції та функцій стандартизації, акредитації і підтвердження відповідності. Виконання цієї вимоги є абсолютно необхідним для впровадження відповідних директив.

В ідеалі, органи державної влади повинні відповідати тільки за законодавче забезпечення та функції контролю (ринковий нагляд), а також за забезпечення належного функціонування системи – технічну компетентність та незалежність підтвердження відповідності товарів вимогам, встановленим третьою стороною.

При цьому, навіть якщо країна не розглядає можливості приєднання до ЄС, вона повинна забезпечити доступ своїх товарів на європейський ринок через створення ефективного торговельного режиму з ЄС (і, зокрема, через створення умов, необхідних для підписання угоди про зону вільної торгівлі).

Для реалізації цієї мети найбільш прийнятним інструментом є укладання угод про оцінку відповідності та прийняття промислових товарів (ACAAs). План дій щодо вільного просування промислових товарів (підготовка до укладення між Україною та ЄС Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислових товарів) був підписаний Держспоживстандартом та Генеральним директором з підприємництва та промисловості Європейської комісії 19 грудня 2005 року.

ЄС також висуває чіткі та недвозначні умови до адекватної інфраструктури у сфері стандартизації, акредитації, підтвердження відповідності та метрології в країнах-партнерах¹⁸³. При цьому така інфраструктура має бути впроваджена ще до початку формальних переговорів про підписання ACAAs.

Окрім цього, в сфері, що підпадає під дію Нового підходу, мають бути виконані такі вимоги:

- всі відповідні європейські гармонізовані стандарти мають бути запроваджені, а стандарти, що конфліктують з ними, – скасовані;
- потрібно довести компетентність органів з оцінки відповідності, що мають бути створені;
- Має бути впроваджена відповідна система ринкового нагляду. Більше того, всі національні процедури, що суперечать цій системі (наприклад доринковий контроль за додержанням стандартів, який існує в Україні), мають бути ліквідовані.

Очевидно, що ці вимоги не можуть бути реалізовані без відповідного реформування інституційної структури національної системи технічного регулювання.

¹⁸³ Робочий звіт Комісії європейських спільнот щодо оцінки відповідності та прийняття промислових товарів (ACAAs), Брюссель, 25 серпня 2004 року, SEC(2004)1071.

Така структура також повинна відповідати чітким вимогам: відокремлення функцій регулювання, стандартизації, акредитації та сертифікації є необхідним для належного впровадження АСААs.

Нижче наведено вимоги до кожної із зазначених сфер.

Стандартизація

ЄС вимагає, щоб національний орган зі стандартизації відповідав таким критеріям:

- був незалежним, бажано – приватної форми власності, без домінування державної влади;
- усі рішення ухвалювались консенсусом та прозоро;
- усі зацікавлені сторони були представлені як у робочих, так і в керівних органах;
- участь зацікавлених сторін була добровільною;
- результати роботи були відкритими для загального доступу.

Акредитація

ЄС вимагає, щоб національний орган з акредитації був незалежним та ефективним і брав участь у європейському та міжнародному співробітництві.

Акредитація має бути неприбутковою. При цьому конкуренція, непотрібне розділення або дублювання функцій у цій сфері не допускається. Необхідно забезпечити чітке розмежування акредитації та оцінки відповідності.

Оцінка відповідності

ЄС вимагає, щоб випробування, перевірки та сертифікація проводились різними органами з оцінки відповідності, включаючи випробувальні та калібрувальні лабораторії, інспекційні та сертифікаційні органи, які мають бути акредитовані відповідно до їх технічної компетенції, незалежності та об'єктивності. Однак акредитація не є обов'язковою для призначення у сфері Директив Нового підходу.

Метрологія

Відповідно до вимог ЄС у сфері повноважень державної влади має бути лише законодавча метрологія, в той час як промислова та наукова метрологія до цієї сфери належати не повинні.

Як правило, підтвердження відповідності у сфері законодавчої метрології здійснюється за участю органів влади, хоча в деяких країнах – членах ЄС ця сфера була приватизована.

Ринковий нагляд

Відповідно до вимог ЄС, ринковий нагляд є особливо важливим у тих сферах, де не існує процедур ринкового погодження чи схвалення. Контроль за додержанням законодавства у цій сфері є функцією державної влади.

Органи нагляду мають бути незалежними і діяти в об'єктивний та неупереджений спосіб, а їхня інфраструктура має забезпечувати ефективність нагляду.

Якщо органи нагляду та призначені органи підпорядковані одному органу державної влади, будь-який конфлікт інтересів має бути виключений.

Річний дохід типового підприємства у 2008 році¹⁸⁴

Розмір підприємства або галузь	Керівник підприємства	
	Чоловік	Жінка
	Річний дохід, тис. грн	
До 10 працівників	200	200
11-50 працівників	1 103	800
51-250 працівників	5 000	5 000
Більше 250 працівників	12 000	10 000
Сільське господарство	140	800
Промисловість	600	300
Будівництво	900	210
Торгівля	500	300
Громадське харчування	450	200
Транспорт	1 000	144
Послуги	245	201
В середньому, всі підприємства	450	269

¹⁸⁴ У таблиці наведені типові значення річного доходу підприємства (медіана) оскільки: 1) типові значення менш чутливі до відхилень у вибірці; 2) дані щодо річного доходу підприємств більш надійні, ніж дані щодо їх прибутків, що пов'язано з можливим заниженням прибутків респондентами та кількістю відмов під час інтерв'ю (показник є вищим порівняно з річним доходом).

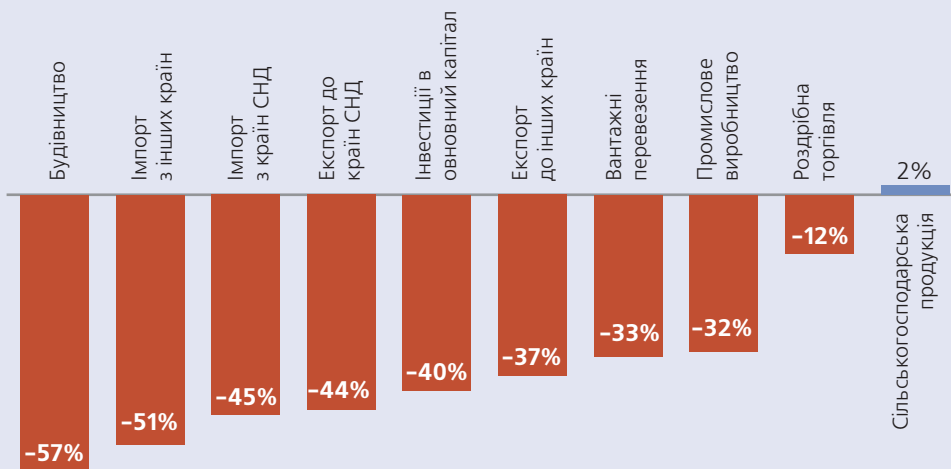
Додаток 13 Статистичні дані

Вступ

Графік 80

Економіка України переживає період економічного спаду

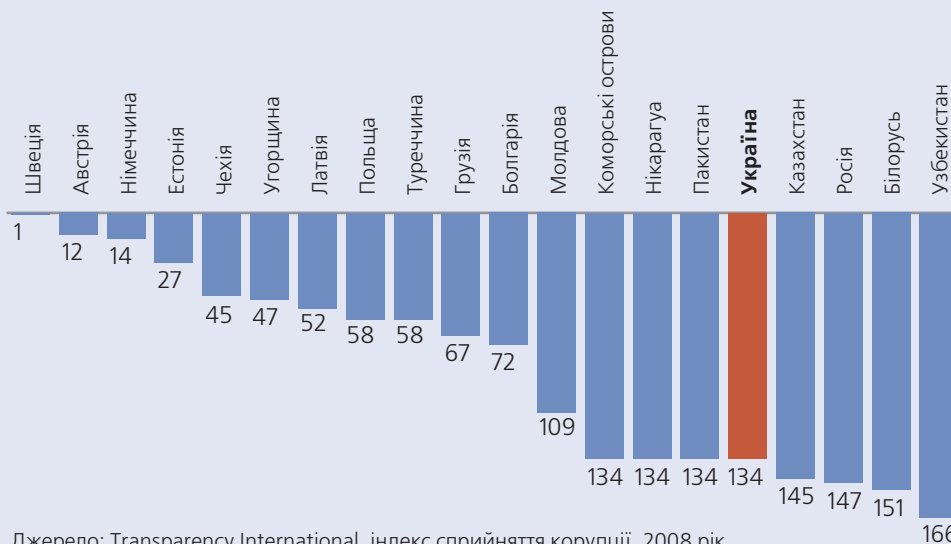
Ключові макроекономічні показники України у січні-березні 2009 року, % до відповідного періоду попереднього року



Джерело: Міждержавний комітет статистики ЄС, Державний комітет статистики України.

Графік 81

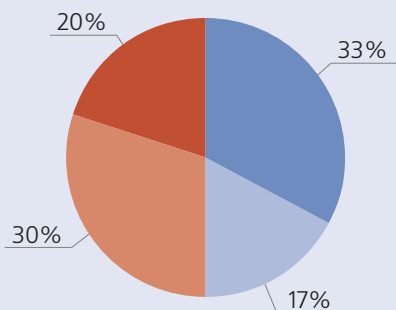
Індекс сприйняття корупції



Джерело: Transparency International, індекс сприйняття корупції, 2008 рік.

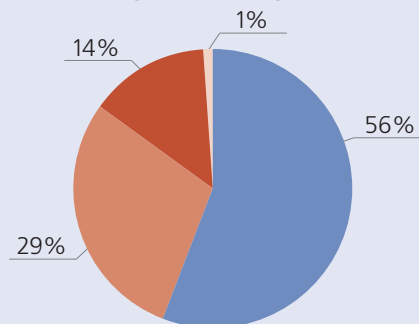
Графік 82**Українська структура зайнятості у приватному секторі стає схожою на європейську**

% населення, зайнятого у приватному секторі

Європейський Союз, (EU-27), 2005 рік

■ Великі підприємства ■ Мікропідприємства
■ Середні підприємства ■ Малі підприємства

Джерело: «Європа: ключові цифри», 2009 рік, Eurostat Pocketbooks.

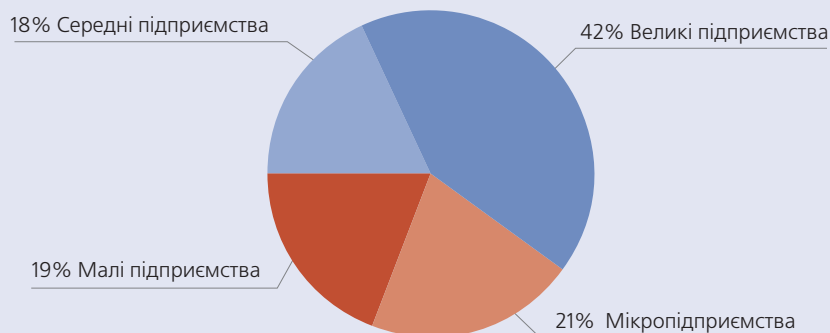
Україна, 2007 рік

■ Великі та середні підприємства ■ Малі підприємства
■ Приватні підприємці ■ Фермерські господарства

Джерело: Національна доповідь "Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні", Держкомпідприємництва, 2009 рік, з урахуванням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань регулювання підприємницької діяльності» від 18 вересня 2008 року №523-VI.

Графік 83**В Європейському Союзі малі та мікропідприємства виробляють до 40% ВВП**

Розподіл доданої вартості у нефінансовому секторі за розмірами підприємств у Європейському Союзі (EU-27), 2005 рік

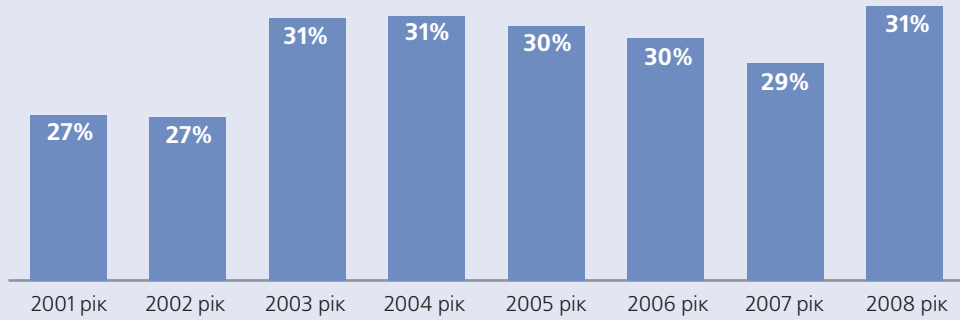


Джерело: «Європа: ключові цифри», 2009 рік, Eurostat Pocketbooks.

Графік 84

Майже третина економіки України залишається в тіні

Інтегрований коефіцієнт тіньової економіки в Україні, % ВВП



Джерело: аналітична записка «Тенденції тіньової економіки в Україні у 2008 році», Міністерство економіки України, 2009 рік.

Дозволи

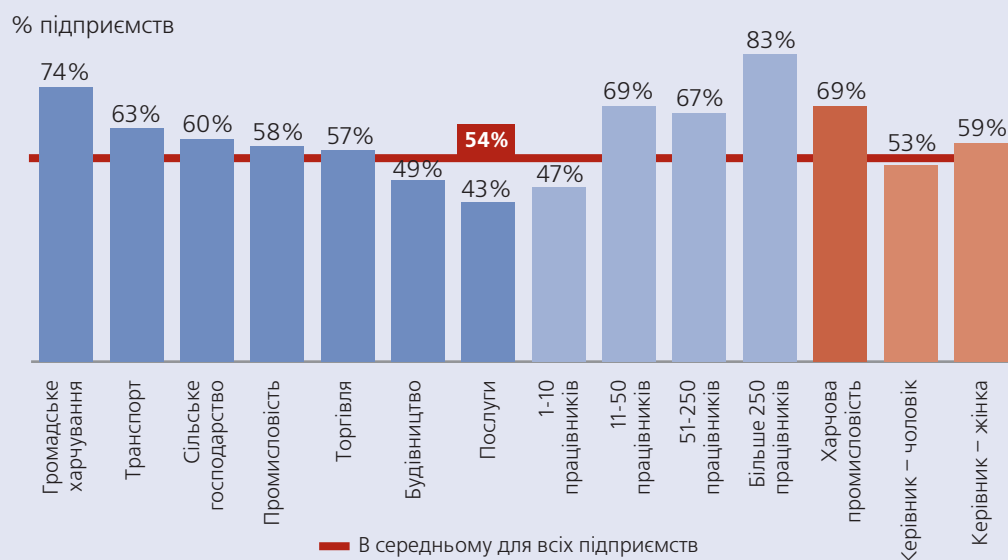
Графік 85

Частка підприємств та приватних підприємців, які отримували дозволи в 2008 році



Графік 86

Частка підприємств, які одержували дозволи в 2008 році¹⁸⁵



¹⁸⁵ Тут і надалі харчова промисловість виділяється окремо і складається частково з сільськогосподарських товаровиробників та підприємств промисловості, решта галузей взаємовиключають одна одну (Детальніше у Короткому огляді методології дослідження).

Графік 87

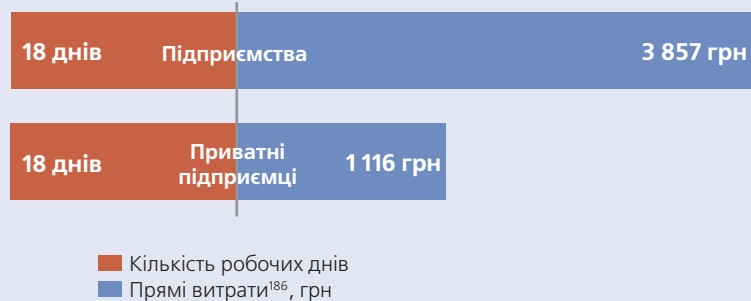
Кількість дозволів, отримуваних у 2008 році одним підприємством (серед підприємств, які проходили цю процедуру)

Кількість дозволів, отримуваних одним підприємством у 2008 році, серед охоплених цією процедурою



Графік 88

Кількість робочих днів та прямі витрати одного підприємства та приватного підприємця на підготовку документів для одержання всіх дозволів у 2008 році (серед охоплених)

¹⁸⁶ Тут і надалі прямі витрати не включають вартості робочої сили.

Графік 89

Часові витрати одного підприємства на підготовку документів для одержання всіх дозволів у 2008 році

Кількість робочих днів на одному підприємстві, охопленими процедурою отримання дозволів



Графік 90

Прямі витрати, пов'язані з процедурою отримання всіх дозволів у 2008 році (на одне підприємство, охоплене цією процедурою)

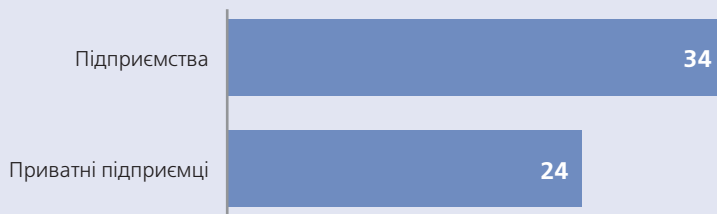
Витрати, грн



Графік 91

Час, витрачений підприємствами та приватними підприємцями на очікування отримання всіх дозволів в 2008 році (серед тих, хто проходив цю процедуру)

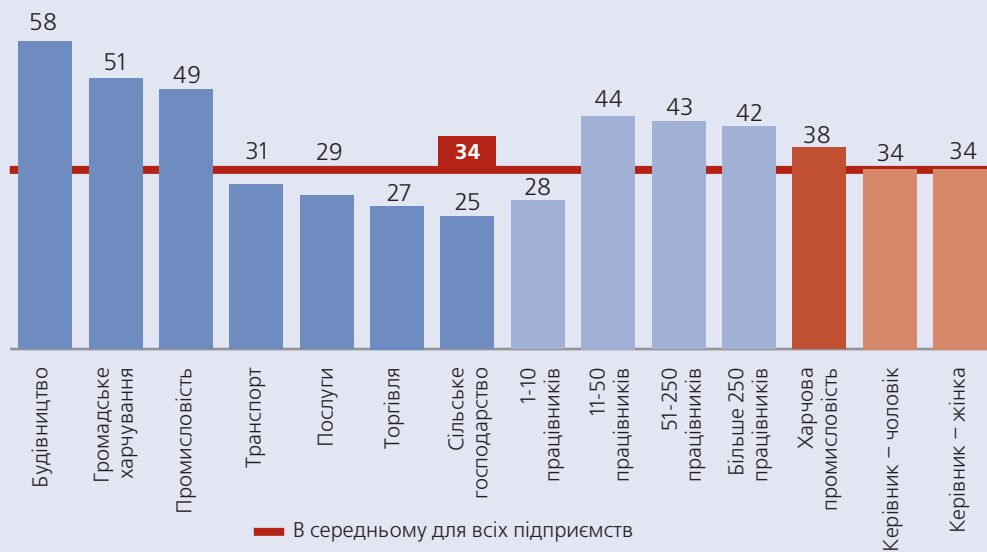
Кількість календарних днів



Графік 92

Час, витрачений підприємствами на очікування отримання усіх дозволів в 2008 році (серед охоплених цією процедурою)

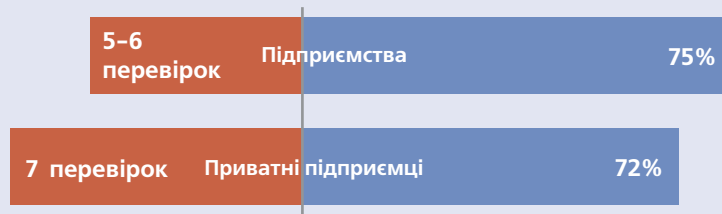
Кількість календарних днів на одному підприємстві



Перевірки

Графік 93

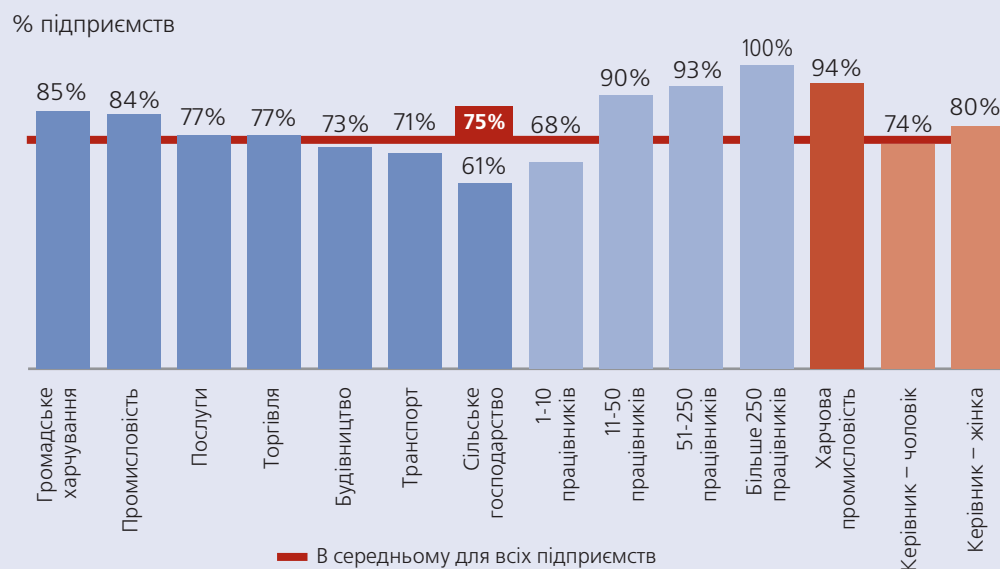
Частка перевірених у 2008 році підприємств та приватних підприємців



■ Кількість перевірок на перевірених підприємствах та серед перевірених приватних підприємців
 ■ % перевірених підприємств та приватних підприємців

Графік 94

Частка підприємств, перевірених принаймні один раз у 2008 році



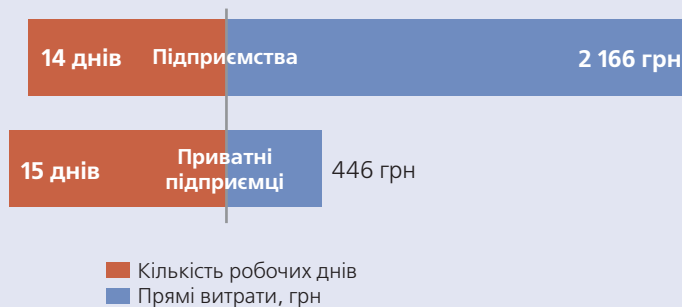
Графік 95

Кількість перевірок на кожному перевіреному підприємстві в 2008 році



Графік 96

Тривалість усіх перевірок та прямі витрати на всі перевірки в 2008 році на одному перевіреному підприємстві та у одного перевіреного приватного підприємця



Графік 97

Тривалість усіх перевірок на одному перевіреному підприємстві в 2008 році

Робочих днів на одному перевіреному підприємстві



Графік 98

Прямі витрати одного перевіреного підприємства на всі перевірки, проведені в 2008 році

Грн на одному перевіреному підприємстві



Стандарти і технічні умови



Графік 101

Кількість придбаних та (або) зареєстрованих стандартів та (або) технічних умов (серед підприємств, що їх придбали або зареєстрували в 2008 році)

Кількість стандартів та (або) технічних умов на одному підприємстві

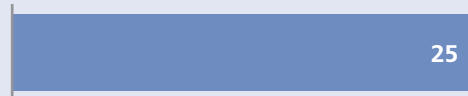


Графік 102

Часові витрати підприємства на підготовку документів для отримання одних технічних умов у 2008 році¹⁸⁷

Робочих днів на одному підприємстві, охопленому цією процедурою

В середньому для всіх підприємств

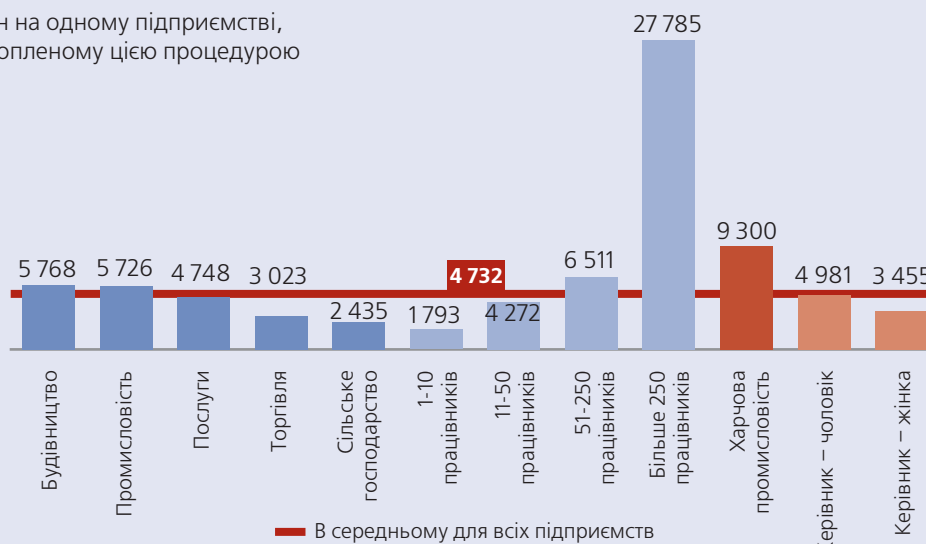


¹⁸⁷ Недостатня кількість спостережень для будь-якого розподілу.

Графік 103

Прямі витрати одного підприємства на придбання та (або) реєстрацію всіх стандартів та (або) технічних умов у 2008 році

Грн на одному підприємстві, охопленому цією процедурою

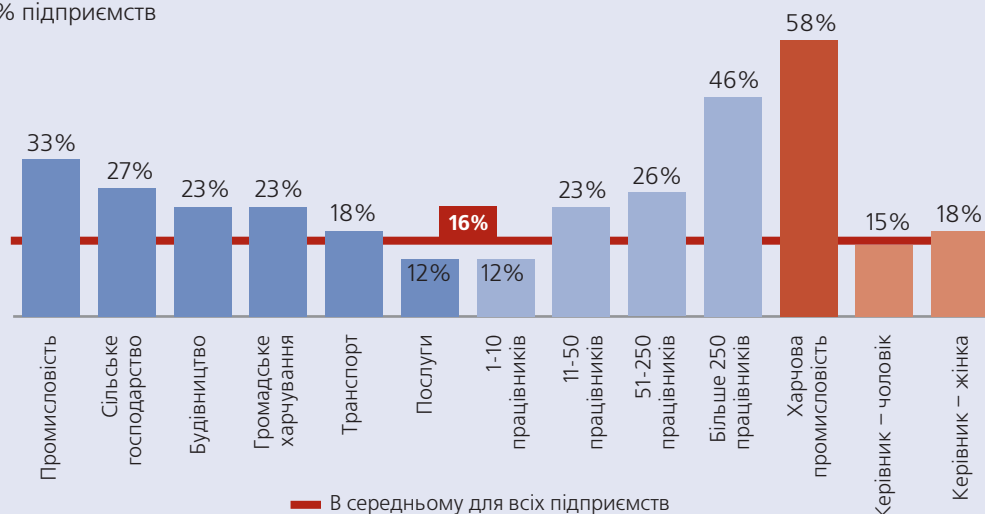


Сертифікація

Графік 104

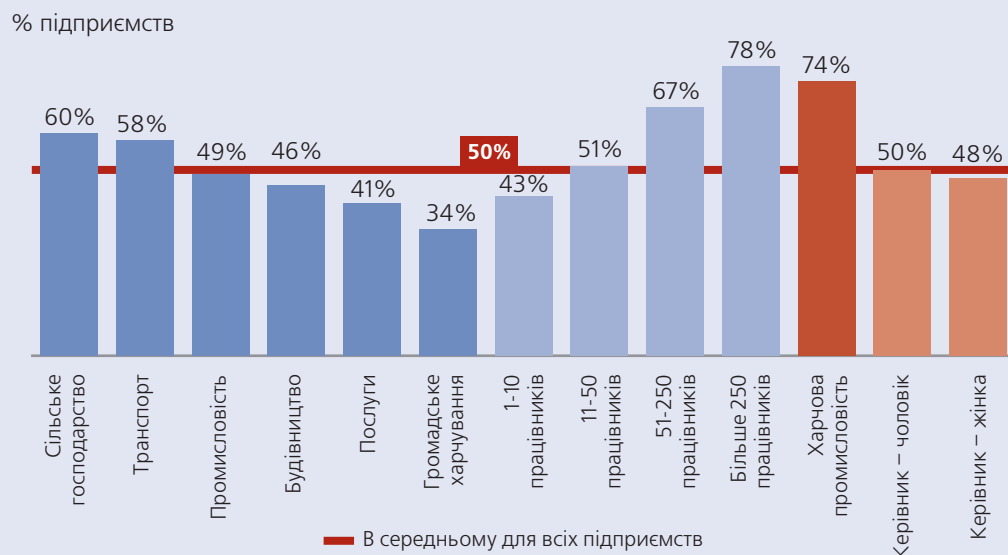
Частка підприємств, продукція чи послуги яких підлягають обов'язковій сертифікації, 2008 рік

% підприємств



Графік 105

Частка підприємств, які отримували обов'язкові сертифікати в 2008 році (серед підприємств, продукція чи послуги яких підлягають обов'язковій сертифікації)



Графік 106

Кількість отримуваних обов'язкових сертифікатів (серед тих підприємств, які їх отримували), 2008 рік

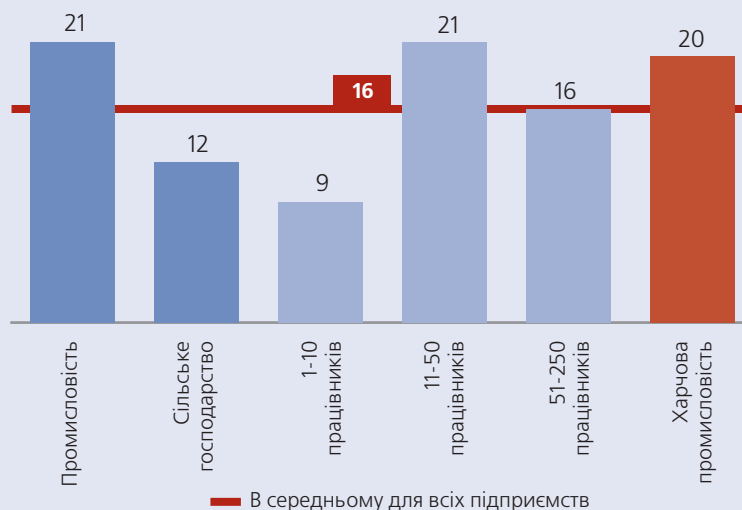
Кількість обов'язкових сертифікатів, отримуваних одним підприємством



Графік 107

Часові витрати підприємства на підготовку документів для отримання всіх обов'язкових сертифікатів у 2008 році (серед підприємств, які отримували обов'язкові сертифікати)

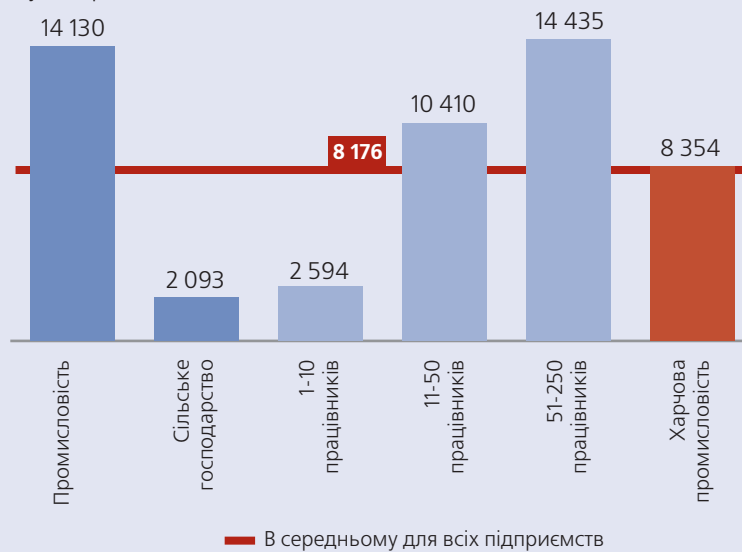
Робочих людино-днів на одне підприємство



Графік 108

Прямі витрати одного підприємства на отримання всіх обов'язкових сертифікатів у 2008 році (серед підприємств, які отримували обов'язкові сертифікати)

Грн, на одному підприємстві



Дослідження ілюстроване малюнками заслужених майстринь народної творчості України, членів Спілки художників України та Спілки народних майстрів України Наталії Рибак та Валентини Картець, с.Петриківка, Дніпропетровської області.

Петриківський розпис – орнаментальне малярство, яке сформувалося у ХІХ–ХХ ст. на Дніпропетровщині. Назва походить від села Петриківка. Це особлива сторінка народного мистецтва України, яке вирізняється самобутньою художньою технікою.

Петриківський розпис є одним із символів України. Він визнаний та цінований у світі як унікальний стиль декоративного мистецтва, збережений поколіннями народних майстрів.

Контактна інформація
Проект IFC «Інвестиційний клімат в Україні»
Україна, 04070, Київ,
вул. Спаська, 30А, Поділ Плаза, 2^{ий} блок, 6^{ий} поверх
тел.: +38.044.490.6400
факс: +38.044.490.6420
ifc.org/ukraine/bee

2009 рік