

Росецька Ю.Б.

**ПОДОЛАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ІНСТИТУЦІЙНИХ БАР'ЄРІВ ЯК
ФАКТОР СТАНОВЛЕННЯ КОНКУРЕНТНОГО СЕРЕДОВИЩА В
ТРАНСФОРМАЦІЙНІЙ ЕКОНОМІЦІ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена дослідженню стану адміністративних бар'єрів, що гальмують розвиток конкурентного середовища в транзитивній економіці України та окресленню шляхів щодо їх подолання. У статті вивчаються проблеми інституційного характеру адміністративних бар'єрів в транзитивній економіці, їх залежності від попереднього розвитку (path dependence) та можливості подолання означених обмежень шляхом активізації діяльності груп інституційних новаторів.

Ключові слова: адміністративні бар'єри, транзакційні витрати, конкурентне середовище, мультигенерації, інституційні новатори.

I. Вступ. Основними інституційними факторами, що негативно впливають на розвиток конкурентного середовища в транзитивній економіці України сьогодні залишаються адміністративні бар'єри.

Адміністративні бар'єри на шляху розвитку підприємництва - це акти та дії органів влади, що суттєво перешкоджають створенню та розвитку підприємницьких структур. Адміністративні бар'єри відображують інституційні обмеження суспільства, що покликані захистити споживачів від неякісної продукції, знизити можливості опортуністичної поведінки підприємців, забезпечити ефективну конкуренцію. Проте, перевищення оптимальних границь адміністрування призводить до зниження ступеня конкурентоспроможності ринкового середовища та формує схильність підприємців до подолання бар'єрів неринковими методами [1, с. 67-73].

В цілому уся сукупність адміністративних бар'єрів, хоча й має у своїй основі творчі мотиви, проте на практиці часто чинить негативний вплив на конкурентне середовище. Адміністративні бар'єри створюють додаткові бар'єри для входу у галузь нових фірм, збільшують монопольну владу діючих виробників, сприяють появі та розширенню інститутів тіньової економіки. Як свідчить Звіт про глобальну конкурентоспроможність, рівень урядового регулювання бізнесу та бюрократизму - одні з найвищих у світі - Україна займає 102 місце за обома показниками [2].

Дія адміністративних бар'єрів на практиці виражається у підвищенні рівня транзакційних витрат в економіці. Як показали Д, Норт та Дж. Уолліс, розви-

ток ринкових відносин у перехідній економіці обумовлює виникнення та розвиток трансакційного сектору [3, с. 122-123]. Дійсно, в трансформаційних економіках унаслідок адміністративних бар'єрів трансакційні виграти залишаються на недопустимо високому рівні, що обмежує обсяг і кількість угод та призводить до збільшення граничних витрат підприємств.

Очевидно, що для створення більш сприятливих умов для роботи приватного сектору та розвитку конкуренції, слід спростити й зробити більш прозорим регулятивне середовище. Саме цим обумовлена актуальність теми дослідження.

Аналіз адміністративних бар'єрів, що заважають розвитку конкурентного середовища в перехідних економіках, зокрема у транзитивній економіці України започатковано у роботах Базилевича В. [4, с. 24-28], Костусева О.О. [5, 6, с. 4-9], Лозової Г.М. [7, с. 117-121], Черненка С.О. [8, 9, с. 9-16], Щербака А.В. [10, с. 19-24.], Вольчика В.В. [1, с. 67-73], Е. де Сото [11], Докладі Світового Банку за 2002 рік [12], та звіті Міжнародної Фінансової Корпорації за 2004 рік [13].

II. Постановка завдання. У нашому дослідженні ми зосередимося на вивченні проблем інституційного характеру адміністративних бар'єрів в транзитивній економіці, їх залежності від попереднього розвитку (path dependence) та можливості подолання окреслених обмежень шляхом активізації діяльності груп інституційних новаторів. Відповідно, метою нашої статті є дослідження стану адміністративних інституційних бар'єрів, що гальмують розвиток конкурентного середовища в транзитивній економіці України та окреслення шляхів щодо їх подолання.

III. Результати. Аналіз робіт вітчизняних та іноземних авторів дозволяє структурувати систему адміністративних бар'єрів в транзитивній економіці України наступним чином:

1. Бар'єри, що регулюють доступ до ресурсів та прав власності на них, тобто: реєстрація суб'єктів господарювання; зміна статусу суб'єкта діяльності; отримання прав на оренду; регулювання доступу до кредитів.

2. Бар'єри, що регулюють отримання прав на здійснення діяльності, тобто: ліцензування; підтвердження відповідності; реєстрація товарних знаків; система дозволів.

3. Бар'єри, що передбачають контроль над діяльністю, тобто перевірки; санкції за порушення; пільги; узгодження.

Так, система державної підтримки підприємництва, що склалася на сьогодні

годні, характеризується, з одного боку, великою кількістю законодавчих та нормативних актів, що декларують підтримку малого та середнього бізнесу, а з іншого - практичною відсутністю механізмів такої підтримки. Законодавство, що регулює діяльність МСБ, носить суперечний характер.

Згідно результатів статистичних опитувань, часті зміни нормативної бази є перешкодою для 80% підприємств України [13, с. 18]. З одного боку, зміни та доповнення нормативної бази, що залишилися після СРСР, є нормальним процесом становлення суспільства при переході від командної до децентралізованої системи взаємовідносин. З іншого боку, часті зміни правил поведінки не дозволяють підприємцям прогнозувати свою роботу на довгострокову перспективу, уможливають неоднозначну інтерпретацію цих правил і сприяють корупції.

Причини виникнення корупції добре пояснені в так званому умовному рівнянні корупції, запропонованому Р. Клітгаардом: „Корупція = монополія + свобода дій - підзвітність.” [14]. Серйозною проблемою залишається корупція у державних та муніципальних органах влади, яка є одним з чинників створення нерівних умов господарювання, тобто створення конкурентних переваг для одних суб'єктів господарювання та інституційних бар'єрів здійснення підприємницької діяльності для інших.

На ефективність діяльності нових та вже функціонуючих підприємств чинить вплив недосконалість системи ліцензування. Головним законом у сфері ліцензування є Закон України „Про ліцензування певних видів господарської діяльності” №1775-III від 1 червня 2000 року, який визначає правові основи ліцензування 59 видів господарчої діяльності.

Незважаючи на достатньо високий рівень правового регулювання ліцензійних процедур, істотна частина підприємців у 2003 році стискалася з проблемами великої кількості документів (38%), тривалих термінів (24%), незрозумілості характеру вимог (21%), частих змін порядку одержання ліцензій (21%). Вартість процесу ліцензування була оцінена як обтяжлива або надто висока 61% підприємств. Надто витратними вважали процес одержання ліцензій на торгівлю тютюновими виробами та алкогольні напої 82% підприємств. Також фактичні терміни надання ліцензій у більшості випадків мали тенденцію до перевищення встановлених законом рівнів. Про це зазначили понад 40% опитуваних підприємств [13, с. 42-45].

Негативний вплив на розвиток підприємництва справляє також відсутність єдиних вимог щодо проведення сертифікації та стандартизації продукції, то

варів та послуг. Прийняті у 2001 році три закони „Про підтвердження відповідності”, „Про стандартизацію” та „Про акредитацію органів з оцінки відповідності”, мета яких полягала в наближенні сфери технічного регулювання України до ЄС, досі повною мірою не реалізовані.

Реформа у сфері стандартів зачіпає інтереси кожного п'ятого підприємства України, проте 92% підприємств, продукція яких підлягає стандартизації, не поспішають вносити свої пропозиції з розробки державних стандартів. Серед причин такої пасивності автори зазначають брак зацікавленості державних органів у залученні підприємств до розробки стандартів невелике число галузевих асоціацій та зневіру підприємств у ефективності аби яких дій у цьому напрямку.

За даними опитувань, 72% респондентів, що отримали обов'язковий сертифікат відповідності, стикалися з труднощами при проходженні процедури. У середньому підприємство витрачало приблизно 25 робочих днів та близько 4700 грн. на одержання одного обов'язкового сертифікату. Причому 60% респондентів, що одержували ці обов'язкові сертифікати, назвали вартість процедури обтяжливою, а 21% підприємств скаржилися на необхідність неофіційних платежів [13, с. 48-55].

Чинна в Україні система надання дозволів¹ у сфері господарської діяльності охоплює всі підприємства і є серйозною адміністративною перешкодою. 70% підприємств, що одержували дозволу у 2003 році, оцінили процедури одержання дозволів як складні та дуже складні [13, с. 34-40]. Головною причиною при цьому стало громіздке, важкозрозуміле й застаріле законодавство. Усього в Україні існує приблизно 1200 дозволів, більше половини яких є необґрунтованими [15, с. 6], а деякі мають очевидний рудиментарний характер². Крім того, більшість підприємств оцінили вартість наявних в Україні дозвільних процедур як достатньо високу.

Окрім законодавчо встановлених, існують бар'єри, які створюються штучно, внаслідок дискреційного регулювання на рівні підзаконних актів

¹ Термін “дозвіл”, який використовується у статті, означає будь-який документально оформлений дозвіл органу державної влади, місцевого самоврядування або іншої повноважної за законодавством юридичної особи, що фактично санкціонує початок здійснення певної дії **або** діяльності підприємства.

² У цьому плані показовим є факт існування таких видів обов'язкових дозволів, як дозволи органів пожежного нагляду на початок діяльності будь-якого новоствореного підприємства та на оренду будь-яких приміщень-відповідно до ст. 10 Закону України, р пожежну безпеку” від 17 грудня 1993р. № 3745-ХІІ.

міністерств та відомств, а також опортуністичної поведінки окремих чиновників. Так, для виходу суб'єкта господарювання на ринок різноманітні відомства завищують вимоги, за порушення яких встановлюються штрафні санкції, які часто направлені на утримання контролюючих органів.

Перевірки в Україні залишаються масовими. Найактивнішими серед контролюючих органів в Україні сьогодні залишаються податкова інспекція, органи пожежної інспекції та санітарно-епідеміологічна служба. За результатами опитувань у 2003 році контролюючими органами було перевірено 94% підприємств. Кількість, тривалість та наслідки перевірок свідчать про те, що вони залишаються однією з перешкод для розвитку бізнесу в Україні. Система перевірок не виконує у повному обсязі свою головну функцію — попередження порушення норм чинного законодавства. Замість цього перевірки виконують фіскальну функцію [13, с. 62-69].

Важливим для вирішення проблеми зниження адміністративних бар'єрів є питання про склад та „порівняну переговорну силу” сторін, зацікавлених у їх зниженні. Парадоксально, але боротьбу із адміністративними бар'єрами, створюваними державними та муніципальними органами, в основному здійснює та ж сама держава, в обличчі Антимонопольного комітету.

Світова практика показує, що бізнес-асоціації можуть успішно представляти інтереси малих та середніх підприємств, виступаючи посередниками в діалозі між бізнесом та владою. На жаль, роль об'єднань підприємців у цьому процесі незначна. Незважаючи на несприятливий вплив органів влади, який відчуває на собі більшість підприємств України, лише невелика частина з них намагається обстоювати свої інтереси шляхом об'єднання в асоціації. Майже 80% підприємств, які не є членами ділових асоціацій, не вважають, що подібне членство буде їм на користь [13, с. 24-25].

IV. Висновки. Таким чином, комплекс заходів, спрямований на зниження адміністративних бар'єрів та трансакційних витрат, що виникають внаслідок їх існування, може бути поділений на три етапи:

1. Спрощення доступу на ринок шляхом зниження бар'єрів входу/виходу на ринок; спрощення системи реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності; скорочення списку діяльності, що підлягає ліцензуванню; скорочення сертифікованої номенклатури.
2. Посилення економічної відповідальності суб'єктів ринку шляхом створення нових механізмів відповідальності; посилення відповідальності перед

усіма агентами; посилення ролі корпоративного контролю; посилення відповідальності дозвільних органів.

3. Заміна контролю входження контролем за діяльністю шляхом зміни характеру та функцій контролю; встановлення переліку контрольних органів; регламентації діяльності щодо перевірок суб'єктів підприємництва; введення принципу безоплатності перевірок; обмеження кількості перевірок; визначення процедур оскарження рішень.

Слід пам'ятати, що аналіз проблеми адміністративних бар'єрів на сучасному етапі розвитку економіки України повинен спиратися на дослідження еволюції основних інститутів та координаційних механізмів, притаманних адміністративно-командній системі.

Для пояснення здатності перехідних економік до відтворення неефективних інституційних обмежень рядом російських вчених була запропонована концепція мультигенерацій [1, с. 67-73]. За визначенням авторів, мультигенерації обумовлюють засіб відтворення умов господарювання: обмежень у вигляді інститутів та правил, а також відповідних організацій, визначаючих параметри, розміри та кількість трансакцій у той чи інший період часу. Відповідно, мультигенерації, що склалися в економіці, призводять до відтворення якісних, генетично обумовлених, характеристик економічних порядків. Тому формування нової інституційної структури на пострадянському просторі неможливо відокремити від еволюції інститутів планової економіки, зокрема, адміністрування ринків.

Подолання такого стану неможливе за короткі часові проміжки та залежать від спрямованості дій та організованості зацікавлених груп, що виступають інституційними новаторами. Нажаль такими інституційними новаторами у перехідній економіці дуже часто виступають групи спеціальних інтересів, що являють собою певну політичну еліту та практично завжди передбачають отримання якихось вигод.

Виникає важливе питання про те, які групи повинні виступити інституційними новаторами на шляху ліквідації обмежень з боку держави та тіньових структур на товарних ринках? На нашу думку, єдиною групою, що має довгострокові інтереси, є представники малого та середнього бізнесу. Проте, як було зазначено вище, підприємці не являють собою всеохоплюючої організації, інтереси якої корелювали б з інтересами усього суспільства.

Першочерговим завданням тут є формування широкої всеохоплюючої організації підприємців, яка б могла мати форму некомерційного об'єднання або суспільного руху. Така організація могла би реально, а не декларативно діяти у

напрямку впровадженні інститутів, що знижують трансакційні витрати від різного роду обмежень конкуренції на товарних ринках. Прикладом ефективності діяльності подібної організації може служити Прогресивний рух у США, що став найважливішим елементом народжуваного громадянського суспільства [16, с. 38-46]. Тому доцільно, на наш погляд:

- сприяти посиленню ролі бізнес-асоціацій як інститутів представництва прав підприємців на основі запровадження практики, при якій зміни в законодавстві, що регулює підприємництво, мають вноситися після їх обговорення з представниками бізнес-асоціацій;
- створювати галузеві погоджувальні комісії, що мають складатися як з представників адміністрацій усіх рівнів, так і організацій, що представляють бізнес;
- надати бізнесу частину послуг, які в даний момент надає виключно держава на платній основі, наприклад, проведення експертизи для одержання дозволів, проведення сертифікації продукції.

Отже, проблема зниження інституційних адміністративних бар'єрів у перехідній економіці може бути успішно вирішена з урахуванням траєкторії попереднього розвитку інституційної системи економіки, існуючих мультигенерацій, а також реалізації інтересів зацікавлених груп, що беруть участь у господарських процесах. Зниження інституційних бар'єрів призведе до мінімізації трансакційних витрат на товарних ринках, що сприятиме підвищенню їх ефективності, та відкриє сприятливі перспективи для зростання добробуту населення.

Література:

1. Белокрылова О. С., Бережной И. В., Вольчик В. В. Ограничения конкуренции как экономические мультигенерации // Известия высших учебных заведений. Северо-кавказский регион. Общественные науки. — 2003. — № 2. — С. 67-73.
2. www.webforum.org
3. Wallis J., North D. Measuring the Transactional Sector in American Economy, 1870-1970. In Long-term Factors in American Economic Growth. — Chicago, 1986.
4. В. Базилевич Формирование конкурентной среды в транзитивной экономике: проблемы, тенденции, противоречия // Конкуренция. Вестник Антимонопольного комитета Украины. — 2003. — № 2(5). — С. 24-28

5. Костусев А. А. Конкурентная политика в Украине: Моно- графия. — К.: КНТЕУ, 2004. — 310 с.
6. Костусев О. Інституціональні фактори, що обмежують конкуренцію в Україні // Вісник Антимонопольного комітету України. — 2005. — № 3(18). — С. 4-9.
7. Лозова Г. М. Інституційні аспекти створення ефективного конкурентного середовища в Україні // Підприємництво, господарство, право. — 2002. — № 5. — С. 117-121.
8. Черненко С. О. Конкуренція та ефективність товарних ринків в Україні: Монографія. — К.: Київський нац. торг.-економ. ун-т, 2006. — 171 с.
9. Черненко С. Общие цели – общие проблемы: актуальные проблемы взаимосвязи конкурентной политики в сфере развития предпринимательства в Украине // Конкуренция. Вестник Антимонопольного комитета Украины. — 2004. — № 6(15). — С. 9-16.
10. Пугачова М., Щербак А. Конкурентне середовище в Україні: тенденції останніх років // Конкуренція. Вісник АМК України. — 2005. — №2. — С. 19-24.
11. Де Сото Э. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение в остальном мире: Пер. с англ. — М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2001. — 276 с.
12. Доклад о мировом развитии. Создание институциональных основ рыночной экономики: Пер с англ. — М.: Весь мир, 2002. — 250 с.
13. Бізнес-середовище в Україні 2004 // Міжнародна Фінансова Корпорація. — К., 2004. — 100 с.
14. Klitgaard R., Gifts and Bribes / Zeckhauser R.J. (Eds) Strategy and Choice. — Cambridge: MIT Press, 1991.
15. С. Третьяков. Реформирование разрешительной системы в сфере хозяйственной деятельности - необходимое условие создание благоприятного бизнес-климата в Украине // Пріоритети. - 2004. - № 12(18). - С. 6.
16. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. - 2001. - № 3. - С. 38-46.