

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ**

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ АКТИВНОСТІ
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ**

Київ
2015

УДК [316.334.23:314.745.22]:340.13
ББК 67.9(4 укр)0+60.55.422.1:60.73-25
П 68

Рецензенти:

доктор юридичних наук, професор О.П. Віхров

доктор економічних наук, професор І.В. Заблудська

Рекомендовано до друку вченою радою
Інституту економіко-правових досліджень НАН України
(протокол № 10 від 30.11.2015 р.)

П 68 Правове забезпечення підприємницької активності внутрішньо переміщених осіб :
брошура / під заг. ред. В.А. Устименка ; НАН України, Ін-т економіко-правових
досліджень. – Чернівці: Десна Поліграф, 2015. – 152 с.

ISBN 978-617-7323-46-3

У брошурі розкрито окремі аспекти правового забезпечення використання потенціалу внутрішньо переміщених осіб (ВПО) – суб'єктів малого та середнього підприємництва (МСП) в Україні. Надано правову оцінку актам чинного законодавства України та окремим законодавчим ініціативам, спрямованим на вирішення проблеми зайнятості ВПО. Розглянуто засоби економічного стимулювання підприємницької діяльності ВПО та охарактеризовано основні соціально-економічні фактори підприємницької активності таких осіб. Розглянуто правові засади підтримки ВПО–підприємців, стимулювання підприємницької активності ВПО у сільській місцевості. Окрему увагу приділено вивченню досвіду ЄС з питань правового забезпечення активізації господарської діяльності суб'єктів МСП, надання горизонтальної державної допомоги.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів юридичних і економічних спеціальностей вищих навчальних закладів, юристів-практиків, працівників органів державної влади і місцевого самоврядування, всіх тих, хто цікавиться проблематикою ВПО як суб'єктів МСП.

В брошюре раскрыты отдельные аспекты правового обеспечения использования потенциала внутренне перемещенных лиц (ВПЛ) – субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) в Украине. Представлена правовая оценка актам действующего законодательства Украины и отдельным законодательным инициативам, направленным на решение проблемы занятости ВПЛ. Рассмотрены средства экономического стимулирования предпринимательской деятельности ВПЛ и охарактеризованы основные социально-экономические факторы предпринимательской активности таких лиц. Рассмотрены правовые основы поддержки ВПЛ–предпринимателей, стимулирования предпринимательской активности ВПЛ в сельской местности. Отдельное внимание уделено изучению опыта ЕС по вопросам правового обеспечения активизации хозяйственной деятельности субъектов МСП, предоставления горизонтальной государственной помощи.

Для научных работников, преподавателей, аспирантов, студентов юридических и экономических специальностей высших учебных заведений, юристов-практиков, работников органов государственной власти и местного самоуправления, всех тех, кто интересуется проблематикой ВПЛ как субъектов МСП.

УДК [316.334.23:314.745.22]:340.13
ББК 67.9(4 укр)0+60.55.422.1:60.73-25

ISBN 978-617-7323-46-3

© Інститут економіко-правових
досліджень НАН України, 2015

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Правове забезпечення використання потенціалу малого та середнього підприємництва в Україні.....	6
РОЗДІЛ 2. Правова оцінка актів чинного законодавства України та законодавчих ініціатив, спрямованих на вирішення проблеми зайнятості внутрішньо переміщених осіб	23
РОЗДІЛ 3. Економічне стимулювання підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб	37
РОЗДІЛ 4. Соціально-економічні фактори підприємницької активності внутрішньо переміщених осіб.....	50
РОЗДІЛ 5. Правові засади підтримки малого та середнього підприємництва: зарубіжний досвід та вітчизняна практика	60
РОЗДІЛ 6. Стимулювання підприємницької активності внутрішньо переміщених осіб у сільській місцевості.....	81
РОЗДІЛ 7. Правові засоби активізації господарської діяльності суб'єктів малого та середнього підприємництва: досвід Європейського Союзу	94
РОЗДІЛ 8. Правові засади надання горизонтальної державної допомоги малому та середньому підприємству: досвід ЄС та перспективи впровадження в Україні.....	114
ВИСНОВКИ	127
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	132
ДОДАТКИ	139

ВСТУП

Слід визнати, що реалії життя вносять неочікувані зміни у соціально-економічний розвиток України. Наразі військові події, що відбуваються на території Донбасу, змушують переглянути тактичні та стратегічні пріоритети у реалізації державної економічної політики. Особливого загострення наразі набувають проблеми соціальної дестабілізації суспільства. За даними міжнародних організацій близько півтора мільйона громадян, які мешкали на території Донбасу, вимушено покинули своє постійне місце проживання та місце роботи. І це лише цифри, які відображають стан міграції населення в межах України.

Одним з пріоритетних завдань для держави постає створення передумов для прискореної соціальної та професійної адаптації внутрішньо переміщених осіб. Змінити існуючу ситуацію у позитивне русло представляється можливим за рахунок стимулювання підприємницької ініціативи громадян. На даний час самозайняті особи виявляють більшу економічну активність та здатність адаптуватися до мінливих економічних умов. Свідченням тому є статистичні дані за 2014 р., згідно з якими в Україні частка малих підприємств становила 95% від загальної кількості підприємств. При цьому з них кількість мікропідприємств становить майже 82%.

Отже, першочергового характеру набувають економіко-правові заходи з підтримки громадян-підприємців, які залишили тимчасово непідконтрольну органам влади України територію Донбасу, та виявили бажання продовжити роботу, а також стимулювання підприємницької активності громадян, які готові взятися за організацію власного бізнесу.

Резюмуючи вищенаведене, слід зазначити, що **мета даного дослідження** полягає в обґрунтуванні пропозицій щодо удосконалення державної економічної політики у сфері підприємництва та розробці низки ефективних

заходів економіко-правового характеру, здатних сприяти професійній адаптації внутрішньо переміщених осіб.

Для досягнення зазначеної мети у процесі дослідження було поставлено та вирішено наступні *завдання*:

проаналізувати стан зайнятості внутрішньо переміщених осіб;

визначити напрями з дерегуляції господарської діяльності та стимулювання зайнятості в підприємницькому секторі з метою спрощення започаткування та припинення підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб, отримання дозвільних документів;

розробити пропозиції щодо заходів стимулювання діяльності внутрішньо переміщених осіб, які розпочали свою підприємницьку діяльність на території України, в тому числі звільнених від незаконних озброєних формувань;

розробити пропозиції щодо розвитку інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва внутрішньо переміщених осіб.

Робота підготовлена відповідно до плану науково-дослідних робіт Інституту економіко-правових досліджень НАН України за темою «Правові важелі активізації підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб» (державна реєстрація № 0115U005417) авторським колективом у складі: член-кореспондент НАПрН України **Устименко В.А.** – вступ, висновки, розділ 1; д.ю.н. **Зельдіна О.Р.** – розділ 2; к.е.н. **Князев С.І.**, к.е.н. **Рогозян Ю.С.** – розділ 3; **Гуртова М.Г.** – розділ 4; д.ю.н. **Джабраїлов Р.А.**, к.ю.н. **Новікова В.С.**, **Устименко Т.М.**, **Нестеров Г.Г.** – розділ 5; к.ю.н. **Кременовська І.В.**, **Святогор О.А.** – розділ 6; к.ю.н. **Малолітнева В.К.** – розділ 7; **Колосова О.Е.** – розділ 8.

РОЗДІЛ 1

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ПОТЕНЦІАЛУ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА В УКРАЇНІ

Слід наголосити на тому, що питання залучення до сфери підприємництва внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) слід розглядати у органічній єдності з розробкою економіко-правових заходів з відновлення виробничої та соціальної інфраструктури Донбасу. Адже на сьогодні, як свідчить статистична інформація, найбільша концентрація ВПО зафіксована у Донецькій та Луганській областях – 738,6 тис. осіб або 51%. Звісно, що у регіонах де спостерігається висока концентрація ВПО виникають певні труднощі з працевлаштуванням цієї категорії населення. Отже, актуалізується завдання підвищення рівня самозайнятості ВПО та державної підтримки ВПО–суб’єктів підприємницької діяльності.

На даний час держава реалізувала певні заходи з підтримки та заохочення підприємництва серед ВПО. Зокрема, створено об’єкти інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва. Про це свідчить розміщений на сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України перелік діючих об’єктів інфраструктури державної та комунальної форми власності, що сприяють розвитку підприємницького середовища на регіональному, районному та місцевому рівні. Важливо те, що такі об’єкти створено у Донецькій області, зокрема, на регіональному рівні – 3 об’єкти, а на місцевому – 1 [1].

На особливу увагу у контексті досліджуваного питання заслуговують нормативно-правові акти України, які було прийнято нещодавно. Так, у Основних напрямках розв’язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015-2016 роки, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.2015 р. № 505 наголошується, що реалізація передбачених цим документом заходів дозволить підтримати підприємницьку ініціативу

внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, у підпункті 5 п. 4 Плану заходів щодо працевлаштування та професійного навчання внутрішньо переміщених осіб, що додається до Основних напрямів, передбачається здійснювати виплати допомоги по безробіттю одноразово для організації підприємницької діяльності внутрішньо переміщеним особам (виконавець – Міністерство соціальної політики України, строк – 2015-2016 роки) [2]. Передбачені і інші заходи, проте їх ефективність навряд чи буде високою, адже розвиток підприємництва та відповідно залучення інвестицій в економіку України та Донбасу, зокрема, потребують з боку держави здійснення системних дій економіко-правового характеру.

Найбільш перспективними для стимулювання підприємницької активності ВПО представляються господарсько-правові засоби державного регулювання економіки, змістовна спрямованість яких полягає у створенні преференційного правового режиму для організації та здійснення господарювання саме на території Донбасу. В той же час економічний ефект від успішності їх реалізації створить передумови для розвитку економіки всієї країни.

Нижченаведені заходи з підтримки підприємництва зможуть активізувати діяльність щонайменше 54 тисяч суб'єктів малого і середнього підприємництва, а також 109 великих підприємств, що здійснюють свою діяльність на території Донецької та Луганської областей. Саме такі цифри озвучив у своєму інтерв'ю «Громадському радіо», голова територіального відділення Асоціації платників податків України в Луганській області С. Шахов. Він відзначив, що підприємці саме цих областей у 2015 р. сплатили податків та інших обов'язкових платежів на суму більше, ніж 4 млрд грн, що за статистикою на 200 млн менше, ніж у 2013 році [3].

Отже, саме акцент на пріоритетності економічних стимулів у державній політиці з відновлення Донбасу зможе істотно активізувати підприємницький сектор та більш повно використати його потенціал.

У зв'язку з цим, перспективною є реалізація *проектів публічно-приватного партнерства*, у тому числі за участю суб'єктів малого та середнього підприємництва, за такими напрямками:

будівництво та відновлення автомобільних доріг для підвищення економічної й соціальної зв'язаності перспективних територіальних кластерів економічного розвитку;

будівництво, модернізація, реконструкція, оновлення та технічне переоснащення споруд з водопостачання та водовідведення у населених пунктах;

модернізація теплової енергетики через створення енергетичних індустриальних парків на базі державних вугільних шахт та збагачувальних фабрик, реалізація пілотного проекту з газифікації вугілля для постачання технологічних газів на хімічні підприємства;

розвиток промисловості будівельних матеріалів з використанням місцевої сировинної бази і промислових майданчиків ліквідованих підприємств;

відновлення частково зруйнованих і таких, що не працюють, об'єктів соціальної інфраструктури, будівництво соціального житла, відбудова втраченого (пошкодженого) житла, управління житловим фондом, надання соціальних і житлово-комунальних послуг.

З метою підвищення ефективності реалізації проектів публічно-приватного партнерства та посилення гарантій інвестицій приватних партнерів необхідно *законодавчо визначити незмінність умов оподаткування* їх діяльності на весь період партнерських відносин, оскільки саме нестабільність податкового законодавства України істотно обмежує залучення іноземних інвестицій. Вказану преференцію слід надавати щонайменше на період відновлення економіки Донбасу. Додатково необхідно *розширити сферу застосування* публічно-приватного партнерства через поширення відповідних форм співробітництва на такі види господарської діяльності, як: житлове будівництво, реконструкція кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду; відтворення лісів та проведення агролісомеліоративних заходів тощо.

Досягти найбільш повного використання переваг *концесійного механізму господарювання*, поодинокі приклади якого існують у вітчизняній практиці, можливо в разі нормативного закріплення положень про: впровадження пільгового податкового режиму для концесіонера шляхом включення до складу валових витрат концесійних платежів та сум амортизації майна, створеного концесіонером в рамках концесійного договору; закріплення захисного механізму гарантування прав концесіонерів у разі встановлення у законодавстві України та актах органів місцевого самоврядування протягом строку дії концесійного договору норм і положень, що погіршують становище концесіонера, внаслідок чого він значною мірою втрачає те, на що розраховував при укладенні договору концесії; надання державою або органами місцевого самоврядування гарантій за борговими зобов'язаннями суб'єктів господарювання – концесіонерів та віднесення умови про це до переліку істотних з відповідним закріпленням у ч. 1 ст. 10 Закону України «Про концесії» тощо.

Реалізація пріоритетного завдання щодо виконання *робіт з реконструкції та ремонту автомобільних доріг та дорожньої інфраструктури на концесійній основі* вимагає зміни правового регулювання цієї діяльності.

Збільшення обсягу приватного інвестування у будівництво та реконструкцію автомобільних доріг, а також дорожньої інфраструктури на території Донбасу, можливо у разі:

звільнення суб'єктів господарювання – приватних партнерів, що здійснюють будівництво та експлуатацію нових автомобільних доріг, виробництво ґрунтосилікатів (високоєфективних бетонів для дорожнього та спеціального будівництва на основі використання промислових відходів), на період відновлення економіки Донбасу, але не менше ніж на п'ять років, від оподаткування податком на прибуток підприємств;

звільнення суб'єктів господарювання – приватних партнерів, що здійснюють концесійну діяльність з будівництва та експлуатації нових автомобільних доріг, на період відновлення економіки Донбасу, але не менше

ніж на п'ять років, від сплати концесійних платежів;

першочергового надання державних та місцевих гарантій для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – приватних партнерів, що здійснюють будівництво та експлуатацію нових автомобільних доріг, на період відновлення економіки Донбасу, але не менше ніж на п'ять років.

В той же час слід визнати, що сфера будівництва та реконструкції автомобільних доріг відноситься до сфери першочергових інтересів держави. Адже відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. розбудова транспортної інфраструктури, підвищення ефективності використання транзитного потенціалу держави, інтеграція транспортних мереж України у міжнародні транспортні коридори виступає однією зі складових засад внутрішньої політики в економічній сфері (ст. 7). У зв'язку з цим задля формування фінансових джерел для реалізації заходів з будівництва та реконструкції автомобільних доріг Донбасу доцільним слід визнати впровадження *додаткової ставки до акцизного податку з бензинів автомобільних та інших нафтопродуктів*, що реалізуються на всій території України, у розмірі 0,5%.

Важливою сферою застосування публічно-приватного партнерства є будівництво нових житлових будинків соціальної групи з використанням вискоєфективних технологій. У зв'язку з цим необхідним є звільнення не менше ніж на п'ять років від оподаткування певними видами загальнодержавних та місцевих податків (податку на прибуток підприємств, плати за землю) суб'єктів, які здійснюють цей вид господарської діяльності.

Ефективного вирішення на засадах публічно-приватного партнерства потребує проблема ліквідації, так званих, «вугільних териконів». Насамперед, слід відзначити, що терикони визначають у словникових інтернет-ресурсах як відвали породи, що було вилучено при підземній розробці родовищ вугілля¹. В той же час необхідно вказати на те, що у чинному законодавстві України такі

¹ Террикон / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://ru.wikipedia.org/wiki/>

відвали породи отримали правовий режим відходів. Зокрема, згідно з Класифікатором відходів ДК 005-96, затвердженого наказом Державного комітету України по стандартизації, метрології та сертифікації від 29.02.1996 р. № 89, розкривні і супутні гірничі породи, що видобуваються у процесі розроблення родовищ корисних копалин визнаються відходами, які включено до класифікаційної групи «відходи видобування вугілля кам'яного, лігніту (вугілля бурого), торфу». Власником таких відходів визнається держава, оскільки їх було утворено на об'єктах державної власності (ч. 3 ст. 9 Закону України «Про відходи» від 05.03.1998 р.).

До сфери партнерських відносин чинне законодавство України відносить *оброблення відходів* (ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державно-приватне партнерство»). Втім враховуючи специфіку хімічних властивостей відходів видобування вугілля на даний час господарська діяльність з їх оброблення наразі не відбувається. Отже, за такого стану розвитку зазначених відносин необхідним є створення сприятливих умов ведення господарської діяльності для можливих інвесторів. Зокрема, слід передбачити податкові пільги для суб'єктів господарювання, які здійснюватимуть діяльність з оброблення відходів видобування вугілля, а саме передбачити сплату податку на прибуток підприємств у розмірі 50% від діючої ставки оподаткування, а також звільнення від сплати земельного податку. Ефект від впровадження зазначених податкових пільг може отримати вияв у підвищенні рівня екологічної безпеки території відповідного населеного пункту, де розташовано відходи видобування вугілля, та звільненні земельних ділянок, які наразі непродуктивно використовуються у зв'язку з розміщенням на них таких відходів.

Не виключена можливість відчуження державою зазначених відходів у власність потенційних покупців на конкурентних засадах (зокрема, у формі аукціону). Загалом, ст. 8 Закону України «Про відходи» передбачає норму про те, що право власності на відходи може переходити від однієї особи до іншої в порядку, передбаченому законом.

Запропонований вище економіко-правовий механізм можна застосувати до вирішення, в цілому, проблеми оброблення відходів добувної промисловості (зокрема, таких, що виникають у процесі добування залізної руди, нафти, газу тощо), де роль суб'єктів малого та середнього підприємництва є значною.

Вищенаведені аргументи свідчать про те, що принциповим є надання **податкових пільг** суб'єктам господарювання – приватним партнерам, діяльність яких спрямована на виробництво продукції, виконання робіт та надання послуг, важливих для вирішення соціальних, економічних та інших питань відновлення Донбасу. *Відповідні суми економії коштів будуть спрямовані на збільшення обсягів капіталовкладень та значне прискорення відновлювальних робіт, що здійснюватимуться у межах проектів публічно-приватного партнерства.* Контроль за витрачанням цих коштів має покладатися на органи Державної фіскальної служби України.

Сприяти підвищенню підприємницької активності має *спрощення порядку видачі документів дозвільного характеру* для суб'єктів господарювання (особливо малого та середнього бізнесу), що провадять діяльність на територіях Донецької та Луганської областей в умовах спеціального режиму господарювання. Зокрема, для суб'єктів господарювання, що здійснюватимуть підприємницьку діяльність на територіях Донецької та Луганської областей із спеціальним режимом господарювання, пропонується встановити скорочений термін (не більше 3 робочих днів) і спрощений порядок видачі всіх необхідних для ведення бізнесу документів дозвільного характеру.

Саме запровадження спеціального режиму господарювання слід визнати важливим кроком з боку держави у контексті реалізації ідеології публічно-приватного партнерства, що стимулюватиме бізнес (к тому числі, малий та середній) до вкладення інвестицій в економіку Донбасу.

Найбільш поширеними різновидами спеціальних режимів господарювання як у світовій практиці, так і в Україні, є спеціальні (вільні) економічні зони, концесії, спеціальні режими господарювання в окремих галузях економіки (наприклад, Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у

пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць»), території пріоритетного розвитку.

Запропонований фахівцями Інституту економіко-правових досліджень НАН України проект Закону України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей» (додаток 1) має забезпечити органічне поєднання переваг різних типів спеціальних режимів господарювання з метою максимізації економічного ефекту.

Впровадження спеціального режиму господарювання в окремих районах Донецької та Луганської областей дозволить:

встановити особливий порядок організації та здійснення господарської та інвестиційної діяльності, що відрізняється від загального, з переважанням пільгового режиму господарювання для підприємств, які реалізують відповідні інвестиційні проекти;

прискорити залучення інвестиційних коштів на відновлення об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури;

реалізувати заходи щодо збереження і створення робочих місць та працевлаштування працівників, які вивільняються у зв'язку зі скороченням штату, ліквідацією підприємств виробничої і соціальної сфери (*режим території пріоритетного розвитку*);

модернізувати на інноваційній основі промислове виробництво.

Для забезпечення першочергового залучення інвестицій у відбудову пошкоджених або зруйнованих об'єктів виробничої та соціальної сфери Донбасу, а також підвищення економічної зацікавленості потенційних інвесторів, насамперед зарубіжних, законопроектом передбачається впровадження режиму пільгового оподаткування для трьох груп суб'єктів спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності:

Перша група - суб'єкти, інвестиційний проект яких передбачає інвестицію в розмірі, еквівалентному сумі від 50 до 200 тисяч доларів США, матимуть право на:

а) спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру, необхідних для здійснення господарської та інвестиційної діяльності;

б) спрощення оформлення документів за зовнішньоекономічними контрактами;

в) спрощення процедури підготовки та здачі податкової звітності;

г) звільнення на період реалізації інвестиційного проекту (але не більше ніж на п'ять років), від обкладення ввізним митом сировини, матеріалів, предметів, устаткування (обладнання) (крім підакцизних товарів) у випадку, якщо їх аналоги не виробляються в Україні;

д) звільнення від сплати податку на прибуток підприємств суб'єктів, що реалізують інвестиційні проекти у житлово-комунальній та соціальній сфері, зі спрямуванням цих коштів на відновлення об'єктів житлово-комунальної та соціальної сфери.

Друга група - суб'єкти, інвестиційний проект яких передбачає інвестицію в розмірі, еквівалентному сумі від 200 до 500 тисяч доларів США, матимуть право на:

а) пільги, передбачені для суб'єктів першої групи;

б) пріоритет для залучення під державні та місцеві гарантії кредитів, що надаються іноземними державами, міжнародними фінансовими організаціями, іноземними банками, іншими фінансово-кредитними установами на реалізацію інвестиційного проекту;

в) право на компенсацію процентної ставки по залученим в національній валюті кредитам для реалізації інвестиційних проектів;

г) звільнення від сплати концесійних платежів для суб'єктів, інвестиційний проект яких передбачає концесійну діяльність з будівництва та експлуатації автомобільних доріг загального користування, на період його реалізації (але не менше ніж на п'ять років);

д) не включення до валового доходу для цілей оподаткування одержаної згідно з інвестиційним проектом суми інвестиції у вигляді коштів, матеріальних цінностей, нематеріальних активів, вартість яких у конвертованій валюті

підтверджена згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями, а також експертною оцінкою в Україні, включно з легалізованими на території України авторськими правами, правами на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, ноу-хау тощо.

Третя група - суб'єкти, інвестиційний проект яких передбачає інвестицію в розмірі, еквівалентному сумі понад 500 тисяч доларів США, матимуть право на:

- а) пільги, передбачені для суб'єктів першої та другої груп;
- б) звільнення від плати за землю на період реалізації інвестиційного проекту (але не більш як на 5 років);
- в) сплату податку на прибуток підприємств у розмірі 50% від діючої ставки оподаткування.

До речі, як свідчать дані з засобів масової інформації, на компенсації відсотків за кредитами для малого та середнього бізнесу в Донецькій області в бюджеті на 2016 рік закладається сума в розмірі 100 млн. грн. Як відзначив голова Донецької обласної державної адміністрації, кредити надаватимуться суб'єктам малого та середнього підприємництва ПАО «Ощадбанк» під 22-23% річних, з яких 10% будуть компенсуватися з обласного бюджету. Таким чином для малого і середнього бізнесу в гривні кредит становитиме 12-13% [4].

Суми економії коштів внаслідок повного чи часткового звільнення від сплати податків та митних платежів спрямовуватимуться на збільшення обсягів інвестицій суб'єктів господарювання та створення нових робочих місць. Контроль витрачання суб'єктом господарювання зекономлених коштів здійснюватимуть органи управління спеціальним режимом здійснення господарської та інвестиційної діяльності - Комітет з питань спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності й органи місцевого самоврядування.

До особливостей спеціального режиму господарювання також належить спеціальний порядок застосування інших актів законодавства України. Зокрема,

передбачається впровадження *спрощеного режиму здійснення державних закупівель* для задоволення потреб регіону у відповідних товарах, роботах та послугах, що забезпечить:

встановлення спрощеного порядку закупівлі відновлювальних робіт на території Донецької та Луганської областей та визначення заздалегідь переліку будівельних організацій, що мають необхідних кваліфікованих фахівців і матеріально-технічну базу і можуть брати участь у відновленні об'єктів інфраструктури шляхом проведення кваліфікаційного відбору таких організацій відповідно до порядку, передбаченого процедурою попередньої кваліфікації без подальшого здійснення конкурсних торгів. У разі виникнення нагальної потреби закупівлі робіт для відновлення об'єктів, що зазнали пошкоджень внаслідок бойових дій, передбачити укладення договорів про закупівлю із запропонованими учасниками з переліку будівельних організацій, який затверджується уповноваженим центральним органом виконавчої влади;

підвищення та стимулювання рівня енергоефективності й охорони навколишнього середовища шляхом визначення обов'язку замовників встановлювати під час здійснення державних закупівель екологічні критерії та вимоги до товарів, робіт і послуг (наприклад, вимогу щодо певного рівня енергоефективності) тощо [5, с. 101].

Особливого значення у межах спеціального режиму господарювання набуває система державних гарантій для інвесторів, адже високий рівень економічних ризиків може уповільнити залучення інвестиційних коштів.

Зважаючи на важливість цієї умови для організації діяльності інвесторів, законопроект містить норму щодо гарантування державою стабільності спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності на весь строк його впровадження. Крім того, у разі зміни законодавства України щодо спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, на вимогу платника податку застосовуються пільги, що діяли на момент укладення органом місцевого самоврядування договору з суб'єктом

спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, до закінчення строку дії договору з органом місцевого самоврядування.

Відповідно держава, у разі дострокової ліквідації спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, гарантуватиме збереження у повному обсязі умов, закріплених договором щодо реалізації інвестиційного проекту між суб'єктом спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності та органом місцевого самоврядування, до закінчення строку дії цього договору.

Проектом Закону України «Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей» передбачено стимулювання державою бізнесу до розбудови інвестиційно-інноваційної інфраструктури регіону за допомогою створення техніко-впроваджувальних (наукових і технологічних парків) та промислових інвестиційних зон (індустріальних парків).

На даний час нормативно-правова основа функціонування таких парків представлена відповідними законодавчими актами, втім підготовлені зміни та доповнення до них значно посилять ефективність реалізації спільних з державою, органами місцевого самоврядування, державними та комунальними підприємствами й установами інвестиційних та інноваційних проектів. Ефективність технологічних, індустріальних і наукових парків підтверджується світовою практикою, а їх успішне функціонування на території Донбасу забезпечить розвиток:

наукових досліджень і експериментальних розробок, виведення інноваційних продуктів на ринок, залучення інвестицій до наукомістких видів діяльності та послуг;

пріоритетних галузей економіки (паливно-енергетичного комплексу, чорної металургії, машинобудування та ін.);

енергоефективних технологій («зелена» енергетика) та альтернативної енергетики (метанової, сонячної і вітрової енергетики, виробництва енергії з біомаси);

ресурсного забезпечення хімічної промисловості за рахунок впровадження технології газифікації вугілля і його перетворення на рідке паливо, будівництва газогенераторних установок для забезпечення технологічними газами підприємств.

Досягненню вищенаведених результатів та активізації впровадження у виробництво ресурсозберігаючих технологій сприятимуть запропоновані зміни та доповнення до окремих актів чинного законодавства України. Зокрема, розвиток наукових, технологічних та індустріальних парків неможливий без створення відповідних науково-виробничих підприємств з виробництва високотехнологічної продукції. Водночас, саме на цьому етапі виникають труднощі, зумовлені специфікою правового регулювання відносин, пов'язаних з отриманням у власність чи користування земельних ділянок з метою будівництва цілісних майнових комплексів таких підприємств.

Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. встановлює конкурентний порядок набуття прав на земельні ділянки державної та комунальної форми власності (зокрема, права оренди) з використанням процедури земельних торгів (ч. 1 ст. 134). Земельні торги проводяться у формі аукціону. За таких обставин суб'єкти господарювання, як партнери спільних проектів, не вбачають за доцільне вкладати інвестиційні кошти в їх реалізацію, за відсутності впевненості в отриманні земельної ділянки для розміщення виробничої бази. У Земельному кодексі України встановлено перелік підстав, за яких земельні ділянки державної чи комунальної власності (або права на них) не підлягають продажу на конкурентних засадах (земельних торгах) (ч. 2 ст. 134). У той же час, не передбачено випадку надання прав на земельні ділянки поза аукціоном з метою створення та забезпечення функціонування індустріальних, наукових, технологічних парків. У зв'язку з цим потрібно внести зміни до ч. 2 ст. 134 Земельного кодексу України щодо унормування надання земельних ділянок для потреб індустріальних, наукових, технологічних парків за критерієм цільового використання.

Організація функціонування індустріальних парків на території Донбасу вимагає реалізації державою відповідних організаційно-правових заходів. Першочерговим завданням є фінансування державою виконання робіт з облаштування індустріальних парків – комплекс робіт з підготовки земельних ділянок та їх облаштування об'єктами інженерно-транспортної інфраструктури (створення мережі газо-, електро-, водозабезпечення тощо). Здійснення цих робіт сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості земельних ділянок, як основи для розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності на території Донбасу, та дозволить створити підґрунтя для покладення на суб'єкта господарювання – інвестора зобов'язань щодо дотримання в повному обсязі договірних умов зі створення та розвитку індустріальних парків.

Очікуваними ефектами від запровадження запропонованих заходів (на період до 2020 р.) є [5, с. 98-99]:

у соціальному аспекті:

підвищення попиту на висококваліфікованих робітників і наукові кадри вищої кваліфікації;

розвиток системи професійної підготовки й перепідготовки робітників, розширення можливостей їх професійної самореалізації;

створення нових робочих місць (зокрема більш високої якості), у розрахунку 200-400 нових робочих місць у рік на один технологічний парк (виходячи з попередньої практики їх функціонування), що дозволить отримати додаткову вигоду від діяльності одного технологічного парку близько 10-20 млн. грн. на рік;

підвищення рівня доходів працівників базових галузей промисловості регіону, для запобігання їх міграції до інших регіонів;

розвиток творчої ініціативи молоді, її участь у вирішенні питань, пов'язаних з науковим пошуком, винахідництвом і раціоналізаторством.

в економічному аспекті:

зростання частки інноваційно активних підприємств у загальній кількості промислових підприємств Донецької та Луганської областей (з 14,6% і 12,2%

відповідно в 2014 р.) до порогового значення цього показника для європейських країн (25%);

інтенсифікація процесу промислового освоєння інноваційної продукції завдяки зміцненню зв'язків, налагодженню комунікацій та організації взаємовигідного співробітництва між наукою, освітою і виробництвом, досягнення внаслідок цього перевищення ефекту від спільної діяльності підприємств і організацій над сумою ефектів їх автономного функціонування (синергетичний ефект «взаємного підсилення»);

підвищення частки продукції, виготовленої в інвестиційних зонах, у загальному обсязі інноваційної продукції промисловості регіону до 30%;

наторощення експортного потенціалу регіону в 2-2,5 рази за рахунок зростання частки продукції високого ступеня переробки, виготовленої в інвестиційних зонах та призначеної для експорту на ринки країн ЄС, США, Канади, країн Близького Сходу та ін.;

зростання кількості інноваційних проєктів, реалізація яких дозволить істотно збільшити надходження до державного та місцевого бюджетів (у середньому щорічно близько 90 млн. грн. у розрахунку на один технологічний парк), перевищити втрати від надання пільг (у середньому щорічно рівень державної підтримки складає близько 20 млн. грн. на один технологічний парк) і за рахунок цих надходжень – підвищити добробут населення, забезпечити повернення вкладених в інновації коштів і подальше фінансування інноваційного відновлення економіки регіону.

Додатково слід відзначити, що розвиток малого та середнього бізнесу на території Донбасу може бути забезпечений як за рахунок бюджетних коштів (скоріше в меншій мірі), так і тих коштів, що надаються різними міжнародними та європейськими фондами як гуманітарна допомога. На даний час порядок отримання гуманітарної допомоги не знайшов належного організаційно-правового підґрунтя. Зокрема, відсутній системний підхід, який би знайшов вияв у встановленні підстав та порядку отримання такої допомоги, обліку, звітності та розподілу отриманого майна та фінансових коштів тощо. Саме на

цей недолік звертає увагу голова територіального відділення Асоціації платників податків України в Луганській області С. Шахов, який відзначає, що на сьогодні різні європейські фонди готові виділити суму близько 800 млн доларів на вирішення низки проблем відновлення Донбасу, у тому числі пов'язаних з розвитком бізнесу, проте відсутня належна правова база у цій сфері [3].

Саме з метою усунення даної прогалини співробітники Інституту економіко-правових досліджень НАН підготували проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про засади функціонування рад з питань гуманітарної допомоги на обласному, районному та місцевому рівнях Донецької та Луганської областей» (додаток 2).

До основних функцій таких рад пропонується віднести формування запиту на отримання гуманітарної допомоги, визначення напрямів розподілу отриманих фінансових коштів, розпорядження коштами та майном, отриманим як гуманітарна допомога, здійснення контрольних функцій щодо перевірки використання допомоги за цільовим призначенням та ін.

Склад ради формуватиметься з числа представників організацій-донорів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, волонтерських рухів, інститутів громадянського суспільства, громадських об'єднань, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, волонтерських рухів тощо.

Рішення ради з питань гуманітарної допомоги оформлятиметься протоколом, що визнаватиметься підставою для підготовки проекту розпорядження відповідно голови обласної державної адміністрації, районної державної адміністрації, міського, селищного, сільського голів. Важливим є те, що зміст розпорядження повністю має відповідати рішенню ради з питань гуманітарної допомоги.

Резюмуючи вищенаведене, слід відзначити, що підготовлені пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України та прийняття нових нормативно-правових актів з питань відновлення виробничої та соціальної

інфраструктури Донбасу, розвитку малого та середнього підприємництва, що спрямовані на формування основи для подальших перетворень у правовому забезпеченні розвитку регіону, підвищення економічної активності суб'єктів господарювання, а також створення економіко-правових умов для самозайнятості населення та підтримки підприємницької ініціативи внутрішньо переміщених осіб.

Враховуючи те, що пропонується стимулювати розвиток малого та середнього підприємництва у тих сферах економіки, які потребують залучення інвестицій та виробництво нового інноваційного продукту, на ринку праці формуватиметься попит на висококваліфікованих фахівців. У зв'язку з цим доцільним є вжиття заходів з боку держави щодо сприяння у підготовці вищими навчальними закладами у співпраці з провідними науковими установами фахівців за тими професійними напрямками, які визначатимуться за погодженням з суб'єктами малого та середнього підприємництва. Підготовка висококваліфікованих працівників може здійснюватися як у межах державного замовлення, так і на договірних засадах з суб'єктами підприємництва, які мають намір їх у подальшому працевлаштувати. Підприємницька діяльність внутрішньо переміщених осіб може стати ефективною саме за умови поєднання зусиль представників бізнесу, держави, науки та освіти. Синергетичний ефект від такого співробітництва може знайти вияв у створенні нових робочих місць внутрішньо переміщеними особами–підприємцями та виробництві конкурентоздатної продукції, що відповідатиме новітнім технічним стандартам, встановленим законодавством ЄС.

РОЗДІЛ 2
ПРАВОВА ОЦІНКА
АКТІВ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ТА ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ,
СПРЯМОВАНИХ НА ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМИ ЗАЙНЯТОСТІ
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

За даними Моніторингового центру з питань недобровільних переміщень, чисельність внутрішньо переміщених осіб (далі – ВПО) у світі досягла рекордної відмітки – 33,3 млн осіб, що вдвічі перевищує чисельність біженців (близько 16 млн). Лише за 2013 р. їх кількість збільшилася на 4,5 млн осіб. Найбільш складною є ситуація в Сирії, Судані, Нігерії, Іраку. В Європі чисельність ВПО сягає 2,2 млн, у т.ч. в Азербайджані 543 тис., Вірменії 8 тис, Грузії 206 тис, Росії 34 тис., Туркменістані 4 тис., Узбекистані 3 тис. [6].

Не оминула ця проблема і Україну. Крім проблем, які десятиріччями існували в економіці України, в останні півтора року з'явилася ще одна, яка негативно впливає на розвиток економіки, пов'язана із забезпеченням прав та законних інтересів ВПО. Український законодавець опинився не готовим до даної ситуації, тому був змушений поспіхом приймати норми права, покликані вирішити проблеми ВПО.

Протягом 2014–2015 рр. було прийнято ряд нормативно-правових актів, які спрямовано на вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб. Серед них можна виділити Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. № 1706-VII [7], Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження основних напрямів розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015-2016 роки» від 08.07.2015 р. № 505 [2].

Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від 20.10.2014 р. № 1706-VII визначає, що внутрішньо переміщеною

особою є громадянин України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру.

Закон закріплює, що Україна вживає всіх можливих заходів, передбачених Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, щодо запобігання виникненню передумов вимушеного внутрішнього переміщення осіб, захисту та дотримання прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, повернення таких осіб до їх покинутого місця проживання в Україні та їх реінтеграції.

Стаття 3 Закону передбачає захист від примусового внутрішнього переміщення та примусового повернення на попереднє місце проживання.

Факт внутрішнього переміщення підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи. Для отримання довідки внутрішньо переміщена особа має звернутися до структурного підрозділу місцевої державної адміністрації з питань соціального захисту населення за місцем фактичного проживання із заявою про отримання довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи.

Закон закріплює наступні права внутрішньо переміщених осіб:

1. Для взятої на облік внутрішньо переміщеної особи реалізація прав на зайнятість, пенсійне забезпечення, загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, на отримання соціальних послуг здійснюється відповідно до законодавства України.

2. Перереєстрація безробітних, яких у подальшому було зареєстровано як внутрішньо переміщені особи, здійснюється державною службою зайнятості за

місцем перебування фактичного проживання особи у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

3. Громадянин пенсійного віку, особа з інвалідністю, дитина-інвалід та інша особа, яка перебуває у складних життєвих обставинах, яких зареєстровано внутрішньо переміщеними особами, мають право на отримання соціальних послуг відповідно до законодавства України за місцем реєстрації фактичного місця проживання такої внутрішньо переміщеної особи.

4. Зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа, яка звільнилася з роботи (припинила інший вид зайнятості), за відсутності документів, що підтверджують факт звільнення (припинення зайнятості), періоди трудової діяльності та страхового стажу, реєструється як безробітна та отримує допомогу по безробіттю, соціальні та інші послуги за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття відповідно до чинного законодавства.

5. Зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа, яка не звільнилася з роботи (не припинила інший вид зайнятості), у разі неможливості продовження роботи (іншого виду зайнятості) за попереднім місцем проживання, для набуття статусу безробітного та отримання допомоги по безробіттю та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням на випадок безробіття може припинити трудові відносини, надавши нотаріально посвідчену письмову заяву про припинення працівником трудових відносин з підтвердженням того, що ця заява таким громадянином надіслана роботодавцю рекомендованим листом (з описом вкладеної до нього такої заяви).

6. Зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа, яка не має документів, необхідних для надання статусу безробітного, отримує статус безробітного без вимог, що застосовуються за звичайної процедури. До отримання документів та відомостей про періоди трудової діяльності, заробітну плату (дохід), страховий стаж допомога по безробіттю цим особам

призначається у мінімальному розмірі, встановленому законодавством України на випадок безробіття.

7. Зареєстрованій (взятій на облік) внутрішньо переміщеній особі, яка має необхідні документи для отримання статусу безробітного, але не може надати відомості про заробітну плату (дохід) з останнього місця роботи, допомога по безробіттю призначається з урахуванням даних Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

8. Припинення самозайнятості внутрішньо переміщеної особи здійснюється за її заявою та спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури) за місцем фактичного проживання такої особи у відповідному територіальному органі державної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), на підставі довідки про взяття на облік із відміткою про реєстрацію.

9. Реєстрація внутрішньо переміщеною особою юридичної особи (за умов її входження до складу засновників такої юридичної особи) або реєстрація такою внутрішньо переміщеною особою фізичної особи - підприємця здійснюється за її заявою та спрощеною процедурою (без вимог, що застосовуються за звичайної процедури) за місцем фактичного проживання такої особи у відповідному територіальному органі, уповноваженому здійснювати державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб - підприємців, на підставі довідки про взяття на облік із відміткою про її реєстрацію територіальним підрозділом органу державної виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції).

10. Зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа має право на забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, на одержання реабілітаційних послуг відповідно до законодавства за місцем перебування. Забезпечення технічними та іншими засобами реабілітації, надання реабілітаційних послуг здійснюється за наявності необхідних документів, що підтверджують право на ці послуги та засоби, а у разі їх відсутності – за даними Централізованого банку даних з проблем інвалідності

(для осіб, які звертаються повторно) та індивідуальної програми реабілітації інваліда, дитини-інваліда в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

11. Зареєстрована (взята на облік) внутрішньо переміщена особа має право на продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету або інших джерел фінансування. Порядок фінансування навчання категорії осіб, які були зараховані у навчальні заклади на територіях, де виникли обставини, зазначені у статті 1 цього Закону, на навчання за рахунок коштів державного бюджету, встановлюється Кабінетом Міністрів України.

12. Внутрішньо переміщені особи з тимчасово окупованої території мають право на отримання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності і від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, безпосередньо у робочих органах Фонду соціального страхування України за фактичним місцем проживання, перебування. Матеріальне забезпечення, страхові виплати призначаються за наявності необхідних документів, що підтверджують право на ці виплати, а в разі їх відсутності – за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування у порядку, встановленому правлінням Фонду соціального страхування України. У разі відсутності в зазначеному Реєстрі необхідних відомостей матеріальне забезпечення, страхові виплати надаються у мінімальному розмірі, встановленому правлінням Фонду соціального страхування України, з наступним перерахуванням сум матеріального забезпечення після надходження документів, що підтверджують право застрахованих осіб на їх надання.

Внутрішньо переміщена особа реалізує своє право голосу на виборах Президента України, народних депутатів України, місцевих виборах та референдумах шляхом зміни місця голосування без зміни виборчої адреси

згідно з частиною третьою статті 7 Закону України «Про Державний реєстр виборців» [8].

Внутрішньо переміщена особа має право на: безпечні умови життя і здоров'я; достовірну інформацію про наявність загрози для життя та здоров'я на території її покинутого місця проживання, а також місця її тимчасового поселення, стану інфраструктури, довкілля, забезпечення її прав і свобод; створення належних умов для її постійного чи тимчасового проживання; забезпечення органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та суб'єктами приватного права можливості безоплатного тимчасового проживання (за умови оплати особою вартості комунальних послуг) протягом шести місяців з моменту взяття на облік внутрішньо переміщеної особи; для багатодітних сімей, інвалідів, осіб похилого віку цей термін може бути продовжено; сприяння у переміщенні її рухомого майна; сприяння у поверненні на попереднє постійне місце проживання; забезпечення лікарськими засобами у випадках та порядку, визначених законодавством; надання необхідної медичної допомоги в державних та комунальних закладах охорони здоров'я; влаштування дітей у дошкільні та загальноосвітні навчальні заклади; отримання соціальних та адміністративних послуг за місцем перебування; проведення державної реєстрації актів цивільного стану, внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання за місцем перебування; безкоштовний проїзд для повернення до свого покинутого постійного місця проживання у всіх видах громадського транспорту у разі зникнення обставин, що спричинили таке переміщення; отримання гуманітарної та благодійної допомоги; інші права, визначені Конституцією та законами України.

Внутрішньо переміщені особи користуються тими ж правами і свободами відповідно до Конституції, законів та міжнародних договорів України, як і інші громадяни України, що постійно проживають в Україні. Забороняється їх дискримінація при здійсненні ними будь-яких прав і свобод на підставі, що

вони є внутрішньо переміщеними особами (ст. 14 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб»).

Стаття 15 Закону передбачає, що фінансове забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб здійснюється за рахунок бюджетних коштів відповідно до бюджетного законодавства. Заходи щодо забезпечення прийому, проїзду, розміщення та облаштування вимушених переселенців є видатковими зобов'язаннями України та органів місцевого самоврядування відповідно до їх компетенції щодо забезпечення соціальних прав і гарантій громадян України. Для розвитку та поліпшення матеріально-технічної бази, спрямованої на забезпечення захисту прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, можуть залучатися кошти підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності і господарювання, іноземних держав та міжнародних організацій у вигляді благодійної, гуманітарної, матеріальної та технічної допомоги, а також добровільні пожертвування фізичних і юридичних осіб, благодійних організацій та громадських об'єднань, інші не заборонені законодавством джерела. У разі якщо вимушена міграція спричинена військовою агресією іншої держави, військовим вторгненням, окупацією чи анексією території України, і цю територію покинули особи, що стали внутрішньо переміщеними особами, держава-агресор компенсує прямі витрати внутрішньо переміщених осіб, які виникли внаслідок вимушеного переміщення, а також всі витрати на приймання та облаштування зазначених осіб, що були здійснені за рахунок державного бюджету України та місцевих бюджетів, відповідно до норм міжнародного права.

Стаття 17 Закону встановлює, що з метою забезпечення будівництва та інвестування у розвиток житлової інфраструктури міст та населених пунктів відповідні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування разом із державними банківськими установами, а також за наявності можливостей залучення міжнародної гуманітарної або благодійної допомоги формують для внутрішньо переміщених осіб регіональні довгострокові програми з пільгового кредитування (у тому числі – іпотечного) будівництва або придбання житла.

Кабінет Міністрів України з Національним банком України розробляють правові механізми щодо можливостей рефінансування витрат з будівництва або повернення відсотків за сплаченими кредитами тим внутрішньо переміщеним особам, які внаслідок окупації чи військових дій, негативних наслідків збройного конфлікту, проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру набули каліцтва чи інвалідності, або лишилися без годувальника, або без належної опіки та піклування за віком (діти-сироти, одинокі батьки та пенсіонери). У разі виділення адресної цільової благодійної або міжнародної благодійної допомоги для будівництва або придбання житла для внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованої території чи у районах ведення військових дій чи проведення антитерористичної операції такі кошти не оподатковуються прибутковим податком та податком на додану вартість.

Затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 08.07.2015 р. № 505 План заходів щодо працевлаштування та професійного навчання внутрішньо переміщених осіб» пропонує заходи, а саме: визначення найефективніших для інвестування галузей економіки (видів економічної діяльності) та спрямування коштів волонтерських і міжнародних організацій на розширення сфери застосування праці внутрішньо переміщених осіб у зазначених галузях економіки (видах економічної діяльності); забезпечення відбору інвестиційних проектів у пріоритетних галузях економіки відповідно до Закону України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» [9] за критерієм створення нових робочих місць для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб; передбачення у проектах територіальних (регіональних) угод заходів, спрямованих на підвищення економічної активності внутрішньо переміщених осіб в регіонах, у яких проживає їх значна кількість, вивчити та задовольнити першочергові потреби внутрішньо переміщених осіб у матеріальних, житлових, побутових та інших ресурсах, об'єктах інфраструктури; удосконалити нормативно-правову базу з питань підвищення

мобільності робочої сили та зайнятості внутрішньо переміщених осіб, а також забезпечення їх соціального захисту від безробіття; створити нові робочі місця для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб, розширити співпрацю з роботодавцями, які забезпечують зайнятість зазначених осіб; збільшити обсяг охоплення професійною підготовкою, перепідготовкою та підвищення кваліфікації внутрішньо переміщених осіб з відповідним матеріально-технічним навчально-методичним і кадровим забезпеченням.

Зазначена Постанова КМ України від 07.08.2015 р. № 505 передбачає, що основні напрями фінансуються за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття та Фонду соціального захисту інвалідів, а також за рахунок інвестицій, коштів волонтерських та міжнародних організацій, інших не заборонених законодавством джерел.

Вищезгадані нормативно-правові акти передбачають, що бюджет є основним джерелом вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб. Втім, як державний, так і місцевий бюджети, а також державні Фонди не мають достатніх коштів для виплати заробітних плат працівникам державних підприємств, інших соціальних виплат, які передбачено законодавством України. У зв'язку з цим недостатньо лише наголосити на необхідності виділення коштів з бюджету. Насамперед, слід вказати конкретні джерела фінансування запланованих заходів, обсяги коштів, які мають бути передбачені у витратній частині державного та місцевих бюджетів, відповідальних виконавців тощо.

Відносно інвестиційних коштів, то для їх залучення необхідно створити привабливі умови для інвесторів, а це зазначені документи не передбачають.

Таким чином аналіз законодавства України свідчить про те, що переважно пропонуються декларативні заходи. Законодавець відзначає проблеми, заявляє про необхідність їх вирішення, але не передбачає дієвий механізм для вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб. При цьому, це обумовлено не тільки недостатністю бюджетного фінансування, а й відсутністю

політичної волі законодавчої та виконавчої влади щодо створення ефективного механізму реалізації норм права, здатного забезпечити вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб.

Для того, щоб запропонувати напрями вирішення проблем внутрішньо переміщених осіб доцільно акцентувати увагу на основних з них.

Першочерговими є проблеми із забезпеченням житлом і працевлаштуванням внутрішньо переміщених осіб. Доцільно відзначити, що ці проблеми взаємопов'язані. Мінімальні державні соціальні виплати, які передбачено для внутрішньо переміщених осіб, не дозволяють користуватися житлом на орендних засадах (звісно, про можливість придбання житлової нерухомості мова не йде) навіть у невеликих населених пунктах, не кажучи вже про обласні центри. Тому, щоб мати можливість отримати житло в оренду, необхідно працевлаштуватися. Однак знайти роботу в іншому місті стає непростим завданням, тим більше якщо не вирішена проблема житлової забезпеченості.

Необхідно відзначити, що народні депутати України періодично вносять на розгляд парламенту України проекти законів, які спрямовані на вирішення низки проблем внутрішньо переміщених осіб. Серед таких проектів доцільно більш детально зупинитися на проекті Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання роботодавців для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб» (проект Закону від 18.09.2015 р. реєстр. № 3015-2) [10], який спрямований на реалізацію положень Постанови КМ України від 08.07.2015 р. № 505 (далі – проект Закону).

У першу чергу доцільно відзначити, що цей проект Закону пропонує реальні, а не декларативні стимули для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб, що є позитивним моментом. Разом з цим, на наш погляд, цей проект Закону має ряд недоліків. Так, автори пропонують ст. 142 Податкового кодексу України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [11] доповнити пунктом 142.4, де передбачити, що звільняється від оподаткування прибуток підприємств та організацій, в яких протягом звітного (податкового) періоду кількість

внутрішньо переміщених осіб, які мають там основне місце роботи, становить не менш як 50 відсотків середньооблікової чисельності штатних працівників облікового складу за умови, що фонд оплати праці таких внутрішньо переміщених осіб становить протягом звітного періоду не менш як 25% суми загальних витрат на оплату праці.

Норма цього пункту не поширюється на прибуток підприємств, отриманий від продажу (постачання) підакцизних товарів та прибуток, отриманий у межах договорів комісії (консигнації), поруки, доручення, довірчого управління, інших цивільно-правових договорів.

Квінтесенція проекту Закону цілком є раціональною. Дійсно, роботодавців необхідно стимулювати, надавати преференції, що дозволить зацікавити підприємців працевлаштовувати саме внутрішньо переміщених осіб.

Разом з цим ця норма створює проблеми для роботодавця. Так, він повинен вести окрему звітність щодо прибутку з продажу (постачання) підакцизних товарів, а також прибутку, отриманого по договору комісії (консигнації) і т.п. У запропонованій нормі відсутній строк дії даної преференції, що дозволяє законодавцю зі спливом певного часу скасувати пільговий режим оподаткування. Це створюватиме для суб'єкта господарювання певні податкові ризики та гальмуватиме процес працевлаштування внутрішньо переміщених осіб.

Іншим не менш важливим є питання чи зацікавить роботодавця звільнення від податку на прибуток. Практика правозастосування свідчить про те, що суб'єкти господарювання вдаються до різних способів ухилення від сплати податків (не декларують прибуток або його значно занижують). Тому має сенс запропонувати суб'єкту господарювання преференції, які насправді його можуть зацікавити. Наприклад, звільнення (зменшення) нарахувань на заробітну плату.

Додатково слід звернути увагу на наступне дискусійне положення, закріплене в проекті Закону. Так, суб'єкт господарювання може працевлаштовувати внутрішньо переміщених осіб на вакансії, які передбачають

мінімальну заробітну плату (застереження про те, що фонд оплати праці внутрішньо переміщених осіб становить не менш 25% від загальних витрат на оплату праці не вирішує зазначену проблему) та повністю звільнюється від сплати податку на прибуток. Вказана норма дозволяє недобросовісним суб'єктам господарювання зловживати преференцією. Адже, працевлаштувавши 3-5 осіб з мінімальною заробітною платою, суб'єкт господарювання може не сплачувати мільйони у вигляді податку на прибуток.

Окрім першочергових проблем внутрішньо переміщених осіб мають місце і інші питання, які потребують невідкладного вирішення.

Зокрема, значна кількість суб'єктів господарювання, які здійснювали діяльність на тимчасово окупованих територіях, не мають можливості вивезти обладнання для облаштування бізнесу на новому місці. Одночасно фінансові можливості для придбання нового обладнання або відсутні, або мінімальні. Враховуючи те, що в державному бюджеті для вирішення цих проблем коштів не передбачено, державі необхідно стимулювати банки для надання зазначеним суб'єктам господарювання кредитів за пільговими ставками, а також доцільно надати таким суб'єктам господарювання податкові пільги для відновлення бізнесу.

Для розробки органами державної влади України дієвих заходів, які б могли швидко дати позитивні результати в умовах обмежених фінансових, адміністративних ресурсів, необхідно звернутися до досвіду у цій сфері міжнародних організацій, передусім ООН.

Зокрема, заслуговують на увагу Керівні принципи з питання переміщення осіб всередині країни, які було ухвалено у 1998 р. структурами ООН [12] У цьому документі міститься визначення терміну «внутрішньо переміщені особи», встановлено принципи спрямовані на захист прав зазначених осіб тощо. Керівні принципи базуються, і відображають норми міжнародного права, а саме: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Конвенцію про статус біженців. Вони деталізують положення названих актів, які відповідають

специфічним потребам ВПО, і пояснюють, як необхідно їх застосовувати в умовах внутрішніх недобровільних переміщень.

Згідно Керівних принципів, ВПО – це особи, або групи осіб, яких змусили рятуватися втечею або залишити свої домівки чи місця звичайного проживання в результаті або з метою уникнути наслідків воєнного конфлікту, масового насильства, порушень прав людини, стихійного чи викликаного людською діяльністю лиха, й які не перетинали міжнародно визнаних державних кордонів. Вони передбачають захист від недобровільного переміщення, допомогу при переміщенні, гарантії безпечного повернення, переселення та реінтеграції, а також визначають гарантії, що мають надаватися на всіх етапах процесу, або специфічні для кожного з них.

У Керівних принципах зазначено, що основний обов'язок і відповідальність за надання захисту і гуманітарної допомоги ВПО покладається на національну владу. ВПО має забезпечуватися захист від насильства, тортур, від голоду як методу ведення війни, від використання людей як «захисного щита», недобровільного «вербування» до збройних формувань та від загроз подібних дій. ВПО мають право просити і отримувати необхідну допомогу. У першу чергу потрібно задовольняти потреби найбільш незахищених категорій (діти без супроводу, вагітні жінки, інваліди, особи похилого віку). Влада повинна сприяти єдності сімей, пошукам зниклих родичів тощо.

Важливим є двадцятий принцип, відповідно до якого влада зобов'язана видавати ВПО всі документи, необхідні для визнання і реалізації їх прав, спростити заміну втрачених документів, не вимагати повернення в місця попереднього проживання за залишеними там документами.

ВПО гарантується свобода пересування, тобто можливість пошуку безпечного місця на території своєї країни, а також вільний виїзд за межі держави і пошук притулку за кордоном. Водночас вони мають бути захищені від недобровільного повернення чи переселення в місця, де може виникнути загроза їх життю чи здоров'ю. Уповноважені органи державної влади несуть відповідальність за встановлення умов, які б забезпечили ВПО можливість

повернутися до своїх домівок або переселитися для проживання в іншій частині країни. Вони повинні докладати всіх зусиль для забезпечення реінтеграції ВПО. Причому має бути забезпечено всебічну участь ВПО у плануванні та організації їх повернення чи переселення.

Влада повинна сприяти поверненню ВПО їх майна, а якщо це неможливо – надавати відповідну компенсацію.

Україні доводиться терміново розробляти правову базу щодо ВПО і у зв'язку з цим Керівні принципи мають бути найбільш повно враховані при розробці нових та вдосконаленні існуючих нормативно-правових актів у досліджуваній сфері.

Підводячи підсумок вищевикладеному, доцільно зазначити наступне:

1. Норми права, які направлено на вирішення проблем ВПО, повинні містити реальні, а не декларативні засоби їх реалізації.

2. Законодавцю доцільно економічно стимулювати суб'єктів господарювання, які працевлаштовують ВПО, проте умови для стимулювання не повинні ускладнювати діяльність таких суб'єктів господарювання.

3. Преференції, які в порядку законодавчої ініціативи пропонується закріпити в законодавстві України для вирішення проблем ВПО, повинні, з одного боку, бути привабливими для суб'єкта господарювання, а з іншого боку, враховувати інтереси держави. У такому випадку слід стверджувати про пріоритетність забезпечення балансу приватних і публічних інтересів.

4. Норми права повинні передбачати не тільки преференції, але і державні гарантії для суб'єкта господарювання, що такі преференції будуть діяти певний час, встановлений законодавством України.

5. Необхідно продовжити розробку нормативної бази щодо вирішення проблем ВПО з урахуванням Керівних принципів ООН з питання переміщених осіб всередині країни, а також досвіду зарубіжних країн.

6. Слід розглянути можливість адресного пільгового кредитування ВПО – суб'єктів підприємництва із залученням комерційних банків.

РОЗДІЛ 3

ЕКОНОМІЧНЕ СТИМУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Людська цивілізація, переступивши поріг третього тисячоліття свого існування, виявилася нездатною подолати проблему біженців та вимушеного переселення людей як гуманітарну проблему планетарного масштабу. Більше того, кількість вимушено переміщених осіб з кожним роком все збільшується. У доповіді Верховної комісії ООН у справах біженців «UNHCR 2012 refugee statistics: full data» говориться: «Глобальні тенденції показують, що станом на кінець 2012 р., більше 45,2 млн осіб були насильно переміщені в порівнянні з 12,5 млн. в кінці 2011 р. Світ знаходиться в нижчій точці своєї найсерйознішої кризи з біженцями протягом майже 20 років».

Нині варто врахувати й останні події, пов'язані зі збройним конфліктом на Сході України. Вони суттєво похитнули політичну привабливість іноземних мігрантів до України. Так, у 2014-2015 роках найактуальнішою для України проблемою стало стрімке зростання внутрішньої трудової міграції, спричинене початком бойових дій у Донецькій та Луганській областях.

Національне законодавство України визначає термін «внутрішньо переміщена особа» у розумінні громадянина України, який постійно проживає в Україні, якого змусили або який самостійно покинув своє місце проживання у результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [13].

Процеси, пов'язані з вимушеними переселенцями, такі як зниження попиту на робочу силу, регіональна специфіка ринку праці негативно впливають й на економіку країни. Згідно інформаційно-аналітичної довідки Міністерства соціальної політики України кризовий стан економіки негативно вплинув на

основні макроекономічні показники країни, що спричинило зниження темпів росту середньомісячних заробітних плат, падіння реальних заробітних плат, зростання чисельності безробітних, заборгованості із виплати заробітної плати. Упродовж серпня 2015 року (наразі затверджено показник заробітної плати тільки за серпень 2015 року Пенсійним Фондом України) номінальна заробітна плата одного штатного працівника склала 3502, 62 грн. Якщо розглядати розмір мінімальної заробітної плати, то у Законі України „Про Державний бюджет України на 2015 рік” було встановлено з урахуванням норм законодавства, фінансового стану держави та підприємств і на кінець 2015 року розмір мінімальної заробітної плати зросте на 13 % і становитиме 1378 грн.

З початку 2015 року найбільший розмір середньомісячної заробітної плати зафіксовано у працівників фінансової та страхової діяльності 7192 грн., професійної, наукової та технічної діяльності – 5575 грн., у працівників сфери інформації та телекомунікацій – 5932 грн., промисловості – 4034 грн., транспорту, складського господарства, поштової та кур'єрської служби – 3824 грн. Низьким залишається рівень заробітної плати у працівників сфери охорони здоров'я та надання соціальної допомоги – 2330 грн., сільського господарства – 2386 грн., тимчасового розміщування й організації харчування – 2401 грн., освіти – 2542 грн., адміністративного та допоміжного обслуговування – 2629 грн. Проте, реальна заробітна плата з початку 2015 року порівняно з початком 2014 року зменшилась на 17,3%.

У структурі боргу економічно активних підприємств країни найбільшими залишаються частки, що припадають на промисловість (68,4%), транспорт, складське господарство, поштову та кур'єрську діяльність (7,4%), професійну, наукову та технічну діяльність (9,9%), будівництво (5,8%).

Ще з вересня 2014 року було відомо, що внаслідок воєнних дій постраждали всі галузі національного господарства країни, а найбільше наступні: металургія (спад на 45%, більшість припинило свою роботу), вугільна промисловість (спад на 51%), машинобудування (спад на 55%) [14].

За динамікою кількості вимушених переселенців (зростання у 64 рази з 1 квітня 2014 р. по 1 вересня 2015 р.) Україну нині можна порівнювати з Сирією та Іраком, де де-факто триває громадянська війна. Наразі ВПО вважаються, за різними оцінками, від 1,4 млн. до 1,5 млн. осіб, а їх значна частка – це соціально-вразливі категорії (діти, інваліди та люди похилого віку). Об'єктивної статистики в цьому питанні немає, оскільки є певна частина офіційно не зареєстрованих осіб, тобто тих, хто: не став на облік (проживає у родичів) та не звертався по допомогу до держави.

Аналітики вважають, що треба очікувати нову хвилю ВПО через посилення бойових дій на Сході та, як наслідок, зруйновану інфраструктуру, пошкоджені будинки, відсутність роботи, про що красномовно говорять статистичні дані: в Донецькій та Луганській областях проживає 6,55 млн. осіб. Орієнтовна кількість населення, що залишилася в зоні проведення АТО - близько 3,33 млн. осіб.

Переміщено: в межах Донецької обл. – 72,4 тис. осіб, в межах Луганської обл. – 15,9 тис. осіб, в інші регіони України – 163,5 тис. осіб

Донецька область (4,32 млн. осіб): Із 28 міст (3,67 млн.) та 18 районів (650 тис.) зазнали руйнувань: 21 місто (3,39 млн.), 13 районів (520 тис.)

Луганська область (2,23 млн. осіб): Із 14 міст (1,6 млн.) та 18 районів (630 тис.) зазнали руйнувань: 14 міст (1,6 млн.), 8 районів (350 тис.) [15].

Разом зі спадом інтенсивності війкових дій на Сході знизилася і активність щодо розробки політики відносно ВПО, яка і до того не була надто інтенсивною. Загалом протягом останніх двох місяців зусилля уряду були спрямовані на внесення точкових змін у постанови Кабінету Міністрів України, які мали впорядкувати видачу довідок та здійснення соціальних виплат, а також на розробку програм, які б могли стати фундаментом пошуку довгострокових рішень для ВПО.

Міністерством соціальної політики України було підготовлено «Комплексну державну програму інтеграції, соціальної адаптації та захисту і реінтеграції внутрішньо переміщених осіб на 2015-2016 роки» та План заходів

до неї. Вона має на меті вирішити ті проблеми, які постали в даній сфері сьогодні, та “зняти соціальну напругу” через набір рішень щодо забезпечення соціальної, фізичної, медичної, психофізичної та матеріальної підтримки ВПО. Програмою встановлюється базовий алгоритм вирішення основних проблем ВПО: переміщення – забезпечення первинних потреб – початок процесу інтеграції. Визначено механізми співпраці з громадянським суспільством та мікрогрантові програми для підтримки ВПО.

У програмі, на жаль, не зазначено, яким чином ці кроки повинні стати повноцінним вирішенням проблем ВПО. Дана програма написана у перспективі “стимулювання до повернення на постійні місця проживання”, проте не передбачає повноцінної інтеграції на нових місцях. Це, вочевидь, зумовлено термінами виконання даної програми – 2015-2016 рр. Практично відсутні й індикатори виконання програми: не зазначено навіть базових кількісних показників, хоч від цього і залежить визначення суми, потрібної для виконання даної програми, яка чомусь також не вказана.

Державне регулювання економічної політики, особливо у сфері підприємництва є таким напрямом державної політики, що спрямований на вдосконалення у першу чергу правового регулювання господарських відносин, а також відносин між органами державної влади та суб'єктами господарювання.

Великі підприємства в країні визначають рівень науково-технічного і виробничого потенціалу, а малі та середні підприємства, будучи найбільш масовою формою ділового життя, забезпечують соціально-економічну стабільність розвитку держави. Сектор малого та середнього підприємництва відрізняється підвищеною динамічністю, гнучкістю, інноваційною активністю, здатністю до швидкого створення нових виробництв і до генерації нових робочих місць. Наприклад, в США за останнє десятиліття приблизно 55% всіх інновацій та 75% нових робочих місць були створені в секторі саме малого та середнього підприємництва, при цьому ефективність капіталовкладень приблизно в 9 разів вище, ніж у сфері великого бізнесу. До пріоритетів малого та середнього бізнесу можна віднести гнучкість в освоєнні нових видів

діяльності, технологій, виробництва нових видів товарів, високу оборотність активів, мобільну керованість підприємством. При цьому істотними недоліками будуть низька фінансова стійкість внаслідок невеликої частки основного капіталу, нестача оборотних коштів і невисокий рівень кваліфікації персоналу.

Малі та середні підприємства як найбільш нестійка підприємницька структура, залежна від коливань ринку, потребують різнобічної державної підтримки, яка забезпечить відсутню фінансову стійкість та можливість конкурувати, взаємодіяти з великим і середнім бізнесом.

У зв'язку з цим Податковий кодекс України повинен передбачати спеціальні податкові режими; спрощені правила ведення податкового обліку; спрощені податкові декларації за окремими видами податків; спрощену систему ведення бухгалтерської звітності для малих підприємств; пільговий порядок розрахунків за приватизоване державне і муніципальне майно суб'єктами малого та середнього підприємництва; особливості участі малого підприємництва при розміщенні замовлень на постачання товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб тощо.

Державна підтримка також необхідна для забезпечення умов інтенсивного росту підприємництва, вирівнювання потенціалу його розвитку в різних регіонах країни на основі створення сучасного ринкового середовища. При цьому на теперішній час вирішення потребують наступні завдання, актуальність яких посилюється в контексті внутрішньо переміщених осіб-підприємців:

- розвиток кредитно-фінансових механізмів та впровадження фінансових технологій, спрямованих на розвиток підприємництва;

- розширення кола суб'єктів підприємництва та осіб, що прагнуть займатися такою діяльністю;

- підготовка висококваліфікованих кадрів для сфери підприємництва;

- розвиток підприємництва в інноваційній та виробничій сферах;

- просування продукції підприємств на регіональний і міжрегіональний ринок;

розширення зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів підприємництва;
здійснення не тільки статистичного, який є наявним в країні, але й аналітичного моніторингу стану підприємництва в Україні;

створення умов для реалізації в країні зарубіжних програм розвитку підприємництва та активізації міжнародного співробітництва;

поширення досвіду застосування організаційних, фінансових та інших технологій, спрямованих на забезпечення умов для розвитку підприємництва.

Вирішення даного кола завдань дозволить у певній мірі активізувати підприємницьку діяльність ВПО, а також в цілому в країні, створить нові робочі місця, залучить до підприємницького середовища широкі верстви населення і підвищить їх добробут.

На даний час потреба суб'єктів підприємницької діяльності, особливо ВПО-підприємців, у фінансових коштах задовольняється дуже слабо, а діючі програми фінансування не демонструють свою життєвість і корисність, адже не містять, нажаль, таких дієвих механізмів фінансування:

субсидування відсоткової ставки,

мікрофінансування,

надання пільгових позик для малого та середнього підприємництва через систему фондів підтримки,

венчурне фінансування,

гарантійні механізми,

лізинг,

позабюджетні фінансові ресурси,

страхування підприємницьких ризиків.

Комерційні банки видають підприємствам невеликі кредити під більш великі відсотки, ніж за великими кредитами великим підприємствам. Одна з причин високих відсотків по кредитах для підприємств малого бізнесу – великий ризик їх кредитування. Фінансовий стан цих підприємств нестабільний, а низька капіталізація істотно збільшує ризик неповернення

кредитів. Тому рішенням проблеми доступу підприємців до кредитних ресурсів може стати субсидування процентної ставки за банківськими кредитами.

Заслуговує на увагу досвід і фінансово-кредитної підтримки підприємців-ВПО з боку держави через прямі та гарантовані позики, механізм останніх взагалі не працює в країні.

Одним з найбільш ефективних механізмів фінансово-кредитної підтримки підприємництва взагалі та в контексті ВПО є розвиток системи мікрофінансування. Його мета – створення високодинамічної та ефективної системи фінансування підприємств для надання допомоги починаючим підприємцям, а також для додаткового стимулювання виробництва. Даний механізм фінансування дозволяє вирішити як мінімум три завдання:

збільшення кількості суб'єктів малого та середнього бізнесу для розвитку економіки країни;

збільшення податкових надходжень до бюджету держави;

збільшення робочих місць, самозайнятості та зростання добробуту населення.

Недостатність власних коштів, високі податкові ставки, неприйнятні умови кредитування – це тільки деякі проблеми, з якими стикаються сучасні підприємці та ті внутрішньо переміщені особи, що мають на меті започаткувати свій бізнес.. У цьому випадку венчурне фінансування – один із напрямів, яке зможе забезпечити конкурентоспроможність виробленої продукції, незважаючи на той факт, що даний вид є досить ризиковим. Для реалізації цього напрямку венчурні фонди, які залучають інвестиції та кредити, забезпечують експериментальною базою та обладнанням на основі лізингу. На даний час в Україні налічується величезна кількість (більше 1000) венчурних фондів, проте нажалі кількість не переходить в якість – в державі не створено належних умов та дієвих механізмів для їх успішного функціонування та допомоги підприємництву.

Дієве використання лізингового механізму забезпечує ефективний та економічно вигідний спосіб залучення інвестицій в реальний сектор економіки,

що часто є альтернативою кредитуванню. Для малих і середніх підприємств лізингові операції іноді стають єдиною можливістю для придбання обладнання або модернізації виробництва.

Ще одна з перспективних форм підтримки малого бізнесу – це кредитні кооперативи. Для залучення та акумулювання позабюджетних фінансових ресурсів необхідно ініціювати створення кредитних кооперативів, товариств та спілок взаємного кредитування і страхування інвестицій у підприємництво.

Для вирішення вищевказаного кола завдань щодо підтримки підприємництва є необхідним розвиток інфраструктури, ключовий елемент якої – центри розвитку підприємництва в кожному регіоні країни, ідеологія яких полягає в об'єднанні всіх організацій, які надають необхідні малому та середньому бізнесу послуги, в одному місці. У цьому випадку інструментом держави, стимулюючим інноваційні процеси та розвиток інфраструктури з використанням механізмів державно-приватного партнерства, є інститути розвитку. Вони займають специфічну нішу в економіці між власне комерційним сектором і прямим бюджетним фінансуванням. Разом з тим вони повинні ретельно відбирати підприємства у пріоритетних секторах і галузях економіки для державної підтримки та субсидування [13; 14].

В Україні існують різні організаційні форми державної підтримки та захисту інтересів підприємств сфери малого та середнього підприємництва: створені асоціації підприємств малого бізнесу, компанії розвитку та підтримки малого підприємництва, тобто проблемами підприємництва сьогодні де-юре займається велика кількість установ, проте тільки деякі реально вносять свій вклад в допомогу підприємцям, особливо ВПО.

Сучасні умови розвитку підприємництва є такими, що необхідно не тільки своєчасно вирішувати комерційні завдання, але й професійно управляти виникаючими ризиками у виробничій та фінансовій діяльності підприємств. Невиконання договірних зобов'язань контрагентами, відповідальність перед третіми особами, виникнення надзвичайних ситуацій ставить під загрозу не тільки прибуток підприємства, але й її існування. За статистикою в середньому

раз на п'ять років підприємства стикаються з великими збитками, і більше половини з них через нестачу коштів нездатні відновити діяльність після виникнення таких ситуацій. Однак виникаючі ризики можна запобігти або мінімізувати, для чого корисно використати зарубіжний досвід – функціонування інституту страхування бізнесу.

Такий вид страхування являє собою відносини по захисту майнових та інших інтересів суб'єктів підприємницької діяльності при настанні певних подій (страхових випадків) за рахунок грошових фондів, сформованих зі сплачуваних ними страхових внесків в спеціалізовані страхові компанії. Відносини між підприємством і страховою компанією опосередковуються договором страхування із зазначенням виду, умов, ставки, страхової суми та періоду страхування.

Сьогодні в Україні страхові компанії включають у пакет страхування малого та середнього бізнесу наступні основні види страхування:

- майнове страхування,
- страхування відповідальності,
- страхування від перерв у виробництві (втрати орендної плати).

Кожна з представлених структур надає певні види підтримки (мікропозики, інформаційна та консультаційна підтримка, надання офісів в оренду за пільговими цінами тощо), проте державою не передбачено жодних механізмів надання такої підтримки для підприємців-ВПО.

Не можна не зважати на той факт, що сьогодні масштаби розвитку підприємництва в Україні та його внесок в оздоровлення економіки є явно недостатніми. У розвинених країнах малий та середній бізнес становить основу національної економіки. Зокрема, в європейських країнах на малих та середніх підприємствах зайнято близько 70% загальної чисельності працюючих, а частка малого бізнесу у ВВП становить понад 50%. В Україні кожен з цих показників не перевищував 10% до 2014 року, а з настанням військової ситуації на Донбасі, взагалі не приходить до розуму говорити про будь-яку позитивну динаміку.

Порівняльний аналіз показників державного регулювання та підтримки малого та середнього підприємництва в різних країнах світу представлено в таблиці 1.

Таблиця 1

Державне регулювання та економічна підтримка підприємництва у різних країнах світу

Засоби підтримки та розвитку підприємництва	Країни								
	Україна	Великобританія	Германія	Нідерланди	Франція	ЄС	Іспанія	США	Японія
Надання підприємцям комплексу послуг						+			
Пільгові кредити	+	+	+	+	+		+	+	+
Лізинг	+	+	+	+	+		+	+	+
Франчайзинг		+	+	+	+		+	+	+
Субпідряди	+	+	+	+	+		+	+	+
Податкові пільги	+	+	+	+	+		+	+	+
Консалтинг		+							
Допомога в організації бізнесу		+	+			+			
Центри розвитку підприємництва	+							+	

Практично у всіх країнах світу передбачені пільгові кредити, лізингові операції, податкові пільги, укладання субпідрядних договорів з державними підприємствами на конкурсній основі. У всіх країнах, крім України, існує законодавче регулювання та розвинена підтримка малого та середнього підприємництва на основі франчайзингу (система передачі чи продажу ліцензій на технологію і товарний знак). Надається допомога в організації бізнесу у Великобританії та Німеччині, мають державну підтримку центри розвитку малих та середніх підприємств в Україні та США.

Для завершення реформування системи державної підтримки бізнесу в Україні, необхідно реалізувати ще низку заходів, а саме:

завершити впровадження ризик-орієнтованої системи планування перевірок, відповідно до якої, необхідно розробити критерії розподілу суб'єктів господарювання на групи ризику та визначити для кожної такої групи окрему періодичність перевірок;

переглянути вже затверджені критерії розподілу суб'єктів господарювання на групи ризику;

скоротити кількість контролюючих органів та переглянути їхні функції;

підвищити рівень виконавчої дисципліни з боку представників контролюючих органів.

У науковій доповіді «Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики», в підготовці якої брав участь й Інститут економіко-правових досліджень НАН України, зазначено, що принциповим є надання податкових пільг суб'єктам господарювання - приватним партнерам, діяльність яких спрямована на виробництво продукції, виконання робіт та надання послуг, важливих для відновлення Донбасу та спрямування відповідної економії коштів на збільшення капіталовкладень і прискорення відновлювальних робіт, що здійснюватимуться у межах проектів публічно-приватного партнерства [5].

Створення та існування пільгових податкових режимів на території Донбасу супроводжується запеклими науковими та практичними спорами. На даний час національне законодавство бурхливо змінюється. Держава намагається застосувати модель нової фінансової, економічної, адміністративної політики з метою подальшого перенесення вдалого досвіду на решту території країни. Організації та підприємці Донбасу зможуть використовувати надані державою спеціальні податкові та митні режими з метою мінімізації оподаткування виробленої продукції, зниження її собівартості, зменшення адміністративного тиску на їх діяльність.

Система пільг, яку можна встановити для резидентів, в достатній мірі індивідуальна та тісно пов'язана з реалізованими на території програмами та проектами. Норми податкового законодавства, що визначають підстави, порядок та умови застосування пільг з податків і зборів, не можуть носити індивідуального характеру, тобто не допускається встановлювати диференціацію ставок податків і зборів, податкових пільг залежно від форми власності, громадянства фізичних осіб або місця походження капіталу.

При створенні таких режимів в якості найбільш популярних методів стимулювання діяльності резидентів на постконфліктних територіях у світовій практиці застосовуються три основних важелі реалізації податкової політики (рис.1):



Рис. 1 – Основні важелі реалізації податкової політики, які можуть бути впроваджені для підприємців-ВПО

Також, за прикладом Хорватії як країни, яка мала аналогічний досвід вирішення проблем переміщених осіб у зв'язку з військовими подіями, можна запропонувати наступні види податкових преференцій як для підприємців ВПО, так і для регіону Донбас:

звільнення від імпортного мита;

інвестиційний податковий кредит (сума інвестицій (5%), яка вираховується з податку на прибуток);

прискорена амортизація (дозволяє інвестору окупити інвестиційні вкладення і отримати певний прибуток до того, як його товар застаріє, втратить новизну і попит на нього різко скоротиться, що веде до збільшення інвестицій);

зниження податку на прибуток для підприємств, які займаються професійною підготовкою працівників (5-10% від оподаткованого доходу);

звільнення від податку на корпоративний капітал (перші п'ять років), а в подальшому його зниження на 50%.

Система пільг повинна служити інструментом реалізації порівняльних переваг даної території, а не механізмом компенсації наявних недоліків або відсутніх факторів розвитку. Не завжди прийняття рішення про надання пільг супроводжується явним бажанням держави отримати саме економічні дивіденди. Створення пільгового режиму для підприємництва, особливо в такий кризовий для Донбасу та підприємців-ВПО час, не тільки дає потужний імпульс розвитку промисловості на території регіону, а й залучає туди підприємців з ближніх і більш віддалених територій, веде до розвитку суміжних галузей економіки, у процесі чого відбувається торгово-промислова диверсифікованість діяльності, комплексний розвиток. При цьому фінансові та податкові пільги грають якщо не першорядну роль, то виступають важливим стимулом для розвитку діяльності в даних територіальних утвореннях.

Правові засоби підтримки підприємництва на даний час застосовуються фрагментарно, оскільки відсутня стратегія розвитку малого та середнього бізнесу, хоча на державному рівні постійно наголошується на великій значущості підприємництва для економічного і соціального розвитку країни, особливо в контексті вирішення проблем ВПО.

РОЗДІЛ 4

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ФАКТОРИ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ АКТИВНОСТІ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ

Проблеми внутрішньо переміщених осіб (ВПО) є новими викликами для українського суспільства. А саме тому реакція на ці проблеми є неоднозначною. У цілому, за весь час конфлікту ставлення до ВПО погіршилось. Моніторинг, проведений громадськими активістами та волонтерами КримSOS за підтримки Канадського фонду підтримки місцевих ініціатив, показав, що сприйняття переселенців місцевою громадою змінювалося залежно від фаз загострення конфлікту. Так, одразу після анексії Криму та з початком бойових дій на Сході країни переселенців сприймали позитивно майже по всій території України. Але вже в липні-серпні 2014 року більшість ВПО зіткнулися з дискримінацією у багатьох питаннях: пошуку роботи, житла тощо. Наприклад, 80% опитаних ріелторів засвідчили упередженість в питаннях винаймання житла переселенцями. Моніторинг також підтвердив наявність у суспільстві численних стереотипів щодо переселенців [17].

Станом на 25 вересня поточного року органами Управління праці та соціального захисту населення взято на облік 1 млн. 506 тис. внутрішньо переміщених осіб. З них, 360 тис. осіб становили особи працездатного віку, 888 тис. осіб – пенсіонери, 190 тис. осіб – діти, 63 тис. осіб – інваліди [18].

За даними опитування, проведеного Інститутом регіональних досліджень ім. М. Долишнього НАН України у Львівській області, основними очікуваннями на допомогу від органів державної та місцевої влади ВПО назвали: надання соціального житла - 52%, сприяння при працевлаштуванні - 37%, гарантування працевлаштування шляхом бронювання - 12,6%, податкові канікули для підприємців - 5%. [18]. Незважаючи на те, що опитування

проводилось в одній області, дані, які отримали дослідники відображають ситуацію з очікуваннями ВПО по всій території України.

З початку окупації АР Крим та проведення антитерористичної операції до державної служби зайнятості звернулися за допомогою у працевлаштуванні 59,3 тис. мешканців АР Крим, Донецької та Луганської областей, зокрема 47,9 тис. громадян, які отримали довідку про взяття на облік відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 509. При отриманні довідки в Управлінні праці та соціального захисту населення повідомили про потребу у працевлаштуванні 121 тис. осіб працездатного віку.

Внутрішньо переміщені особи зверталися за послугами в центри зайнятості в усіх регіонах країни. Найбільша їх кількість зосереджена у Донецькій, Дніпропетровській, Харківській, Запорізькій, Полтавській областях та м. Києві. Державна служба зайнятості сприяла працевлаштуванню 15,9 тис. таких громадян, зокрема 12,6 тис. осіб, які мали відповідну довідку. Профорієнтаційні послуги отримали 57,7 тис. громадян, зокрема 47,2 тис. осіб, які мали відповідну довідку.

За направленням служби зайнятості професійне навчання проходили 3,1 тис. безробітних з числа ВПО, у громадських роботах та інших роботах тимчасового характеру взяли участь 6,8 тис. переселенців.

Станом на 23 жовтня 2015 року продовжували отримувати послуги служби зайнятості 15,3 тис. осіб, що отримали довідку про взяття на облік як осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України або районів проведення АТО, з них 10,9 тис. осіб мали статус безробітного.

Безробітними з числа переселенців є, у переважній більшості, жінки. Якщо серед зареєстрованих безробітних всіх категорій питома вага жінок становила 54%, то серед безробітних з числа ВПО – 70%, і при цьому, коливалася від 64% у Вінницькій та Кіровоградській областях до 77% у Львівській області.

Вікова структура безробітних з числа ВПО суттєво відрізняється від структури безробітних інших категорій. Зокрема, частка молоді у віці до 35

років серед переселенців становить понад 48% та є більшою за відповідний показник серед загальної кількості безробітних (43%). При цьому, питома вага осіб віком старше 45 років дорівнює 23% і, навпаки, є нижчою, ніж серед загальної кількості безробітних, яка становить майже третину. Слід зазначити, що переважання молоді серед ВПО є характерним для всіх регіонів країни.

Деталізована вікова структура ВПО виглядає наступним чином: кожна десята особа – віком 15-24 років, понад 18% – від 25 до 29 років, кожна п'ята – 30-34 роки, майже третину становлять особи 35-44 років, 23% - особи старше 45 років, зокрема 4% - старше 55 років. Розподіл ВПО за освітою також суттєво відрізняється від розподілу серед загальної кількості безробітних та є наступним: особи з вищою освітою становлять понад 70%, з професійно-технічною – 19%, з початковою та середньою – 11%. В той же час серед всіх безробітних частка осіб з вищою освітою становить менше 45%, з професійно-технічною – 35%, із середньою – 20%.

Характерним є те, що частка переселенців з вищою освітою є переважаючою в усіх регіонах. Професійна структура безробітних з числа ВПО виглядає наступним чином: дві третини становлять фахівці, професіонали, службовці, 28% – особи з робітничими професіями, 8% – особи без професійної підготовки. Таким чином, структура безробітних з числа ВПО у професійному розрізі значно відрізняється від структури інших категорій безробітних, де переважають представники робітничих професій, а питома вага некваліфікованих працівників перевищує 14%. У регіональному розрізі спостерігаються деякі відмінності: якщо серед ВПО, зареєстрованих як безробітні у м.Києві, частка осіб, які займали посади службовців становить 87%, у Львівській області – 74%, то у Житомирській та Херсонській областях – менше половини. Найбільша частка осіб, які не мають професійної підготовки – у Волинській, Сумській, Херсонській, Житомирській, Кіровоградській областях (15% - 18%), а найменша – у Харківській, Львівській областях та м. Києві (4%) [19].

Усього з 1 по 25 вересня 2015 року до органів Управління праці та соціального захисту населення звернулися 4,1 тис. внутрішньо переміщених осіб працездатного віку, яких взято на облік та які заявили про потребу у працевлаштуванні. Протягом відповідного періоду працівниками державної служби зайнятості опитано 2 530 осіб (61% облікованих, які заявили про потребу у працевлаштуванні). З них 53% повідомили, що не планують шукати роботу за сприянням державної служби зайнятості з наступних причин: 25% – планують розпочати пошук роботи пізніше; 22% – мають роботу або були фізичною особою-підприємцем; 17% – не готові працювати у зв'язку з необхідністю догляду за дітьми та хворими; 15% – планують повернення до місця постійного проживання; 10% – не готові працювати з різних причин, зокрема, вступили до навчального закладу, є фінансово незалежними тощо; 8% – повідомили про неготовність працювати за станом здоров'я; 3% – не бажають розірвати попередні трудові відносини.

Слід зазначити, що ці дані відповідають результатам попередніх обстежень і підтверджують висновки, що більше половини переселенців, які заявляють про потребу у працевлаштуванні під час відповідної реєстрації в органах соціального захисту, за різних обставин, не готові працювати. Серед осіб, які планують скористатися послугами служби зайнятості (47% опитаних) – більшість (88%) зацікавленні в отриманні роботи, кожен десятий був готовий до тимчасової зайнятості, 8% – до професійного навчання, 6% – до відкриття власної справи, стільки ж бажають отримати допомогу у виборі професії [19].

Від початку АТО Державна служба зайнятості України змогла охопити своїми послугами більше 50 тис. ВПО або 16% від загального числа зареєстрованих працездатних ВПО. Із них тільки 613 або 1% відкрили власну підприємницьку справу [20].

Основна проблема - низька підприємницька активність ВПО, які зареєструвались у службі зайнятості та ВПО з числа підприємців, які здійснювали підприємницьку діяльність до початку окупації АРК та АТО, в умовах зменшення об'єму ринку праці, скорочення кількості підприємств

(роботодавців) та кількості вакансій, економічного спаду та можливостей створення нових робочих місць.

Проблема низької активності має регіональний аспект, економічну, політичну та соціальну складову.

Регіональний масштаб проблеми (за статистикою ООН). Дані щодо регіонального розподілу підприємців з числа ВПО відсутні. Регіональна специфіка проблеми визначається на основі доступних даних про розселення зареєстрованих ВПО. Найбільша концентрація ВПО зафіксована у Донецькій та Луганській областях – 738,6 тис. осіб або 51%. Серед регіонів, які найбільше прийняли ВПО варто відзначити Харківську (184 тис. або 13%), Київ та Київська область (147,5 тис. або 10%), Запорізька (98,7 тис. або 7%), Дніпропетровська (73 тис. або 5%). Найбільша концентрація ВПО у регіонах, які межують між собою, зокрема, Донецька, Луганська, Харківська, Дніпропетровська, Запорізька області – 81%. Відповідно, політика має явно виражену регіональну специфіку.

Серед економічних причин низької підприємницької активності ВПО, можна назвати наступні:

1. Економічний спад – найважливіша, - одночасно обмежує реальні ринкові можливості для ведення рентабельного бізнесу на безпечних територіях. Згідно даних Державної служби статистики України у першому півріччі 2015 року порівняно із відповідним періодом 2014 року економічна ситуація істотно погіршилась, що створює несприятливі умови для ведення бізнесу. Реальний ВВП скоротився на 17,2%, виробництво промислової продукції зменшилось на 19,5%, капітальні інвестиції майже на 10%, експорт – на 33,4%, оборот роздрібної торгівлі – на 23,6%. Істотно знизилась купівельна спроможність населення через скорочення реальних доходів населення та заробітної плати майже на 24% [21].

Такий стан економіки максимально ускладнює можливості ведення рентабельного бізнесу, особливо для тих категорій підприємців, які мають обмежену конкурентоспроможність, зокрема ВПО. Відповідно, слабкість

економіки, низька купівельна спроможність населення стають потужним стримуючим чинником чи причиною відмови ВПО від здійснення підприємницької діяльності. Власне цим і можуть пояснюватись досить низькі показники Державної служби зайнятості України по відкриттю безробітними ВПО власної підприємницької справи. З квітня 2014 року до служб зайнятості звернулись всього 600 (це лише 1% від всіх ВПО) з метою створення або відновлення підприємництва. Результати вивчення випадків також демонструють стриманість ВПО-підприємців, навіть тих, які перевели власні активи на безпечну територію.

2. Обмежений доступ до фінансово-кредитних ресурсів. Економічний спад зумовлює також обмеженість доступу бізнесу, особливо малому та середньому, до фінансово-кредитних ресурсів через банківську кризу, подорожчання кредитів, скорочення кредитних портфелів банків, зростання проблемних кредитів до 17%. Маючи обмежені чи втрачені активи, непогашену заборгованість, яка утворилась до початку збройного конфлікту підприємців з числа ВПО зіштовхуються із додатковими труднощами у доступі до фінансово-кредитних ресурсів.

В Україні банки є найбільшими за розмірами капіталу фінансово-кредитними посередниками, а банківський кредит залишається основним і потенційно найефективнішим легальним джерелом фінансування діяльності малого та середнього бізнесу (МСБ). Проте сучасний стан розвитку ринку банківського кредитування МСБ яскраво свідчить про те, що в Україні гостро стоїть проблема банківського кредитування суб'єктів МСБ. Ця проблема зумовлена цілою низкою ризиків, пов'язаних з діяльністю як самих підприємців, так і банків, а також певною мірою відображає ті явища і процеси, які притаманні банківській системі та економіці країни загалом. Кількість банків з 2014 року по 01.07.2015 року скоротилася з 180 до 129, а за підсумками січня-липня 2015 року діючі банки України отримали 33,1 млрд гривень збитків. Ця тенденція значно скоротила кількість фінансово-кредитних установ,

які пропонують програми та продукти для малого та середнього підприємництва.

На початку 2014 року сума кредитів наданих банками суб'єктам господарювання склала 698 777 млн грн (\$87 347 млн) . Станом на 01.07.2015 р. обсяг кредитів зріс до 819 045 млн грн або на 15% у номінальному виразі, а у доларовому зменшився до \$37 229 млн, або більш ніж у 2 рази. Варто підкреслити, що за цей період майже в 3 рази гривня знецінилася по відношенню до долара США (з 7,99 до 22,03 грн./дол. США, станом на 01.01.2014 та 21.08.2015 відповідно). У той же час частка простроченої заборгованості за кредитами зросла з 7,7% до 17,3%, а коливання простроченої заборгованості протягом 2015 були досить суттєві (13,5-18,7%), що свідчить про погіршення стану суб'єктів господарювання та нестабільну економічну ситуацію в державі. Тобто банки переважно зосередилися на стабілізації кредитних портфелів та їх помірному зростанні, фокусуючи свою увагу на інших видах доходів, окрім кредитування.

Варто також відзначити, що починаючи з 2013 року значно зросла вартість кредитних ресурсів для суб'єктів господарювання і на сьогодні складає 16-22% річних. Високі ризики кредитування сегменту МСБ і нестабільна ситуація на ринку не дозволяють банкам активно кредитувати невеликі компанії. Такий стан фінансово-кредитного ринку України не сприяє розвитку МСБ та ускладнює доступ до фінансових ресурсів для малого та середнього бізнесу. Ключовою ж проблемою з якою стикаються МСБ є саме недостатність та висока вартість кредитних ресурсів, про що свідчить опитування представників малого та середнього бізнесу, проведене СІРЕ Україна у травні поточного року – доступ до фінансів респонденти поставили на перше місце (73% респондентів) серед проблем, з якими стикаються представники МСБ. Очевидно, що успішний розвиток МСБ значною мірою залежить від його забезпеченості фінансовими ресурсами як довгострокового, так і короткострокового характеру. Серед джерел фінансових ресурсів МСБ банківські кредити за статистикою займають третє місце після доходів від

діяльності суб'єктів підприємництва та особистих коштів засновників. Свідченням цього є те, що частка банківських кредитів у структурі джерел фінансового забезпечення МСП в Україні складає менше 20%, у той час як в економічно розвинутих країнах вона становить не менше 60 %. Питома вага кредитів для МСБ в загальному обсязі кредитного портфеля банків є незначною (до 20%) вже впродовж багатьох років, так у 2013 вона складала 14,7%, а у 2014 – 15,1% [22].

Політичний контекст передбачає вивчення процесів та подій, пов'язаних із формуванням державної політики щодо ВПО. Однією із ключових причин є неадекватне становище та потребам ВПО з числа підприємців визначення ключових засад державної політики. Мета політики щодо ВПО орієнтувала активність органів державної влади та недержавних установ і організацій на тимчасову соціальну та гуманітарну підтримку ВПО до моменту повернення у місця постійного проживання на Донбасі та у АРК по завершенні конфлікту. Така мета пов'язана із помилковим переконанням політичної еліти, у тому, що збройний конфлікт носить короткостроковий характер (декілька місяців).

Певне корегування відбувалось у липні 2015 року у Постанові Кабінету Міністрів України № 505 від 08.07.2015, яка розширила перелік заходів щодо підтримки підприємницької активності ВПО – клієнтів ДСЗ, які започатковують власну справу. І знову питання відновлення підприємницького потенціалу підприємців ВПО законодавством не передбачене. Відсутнє відповідне цільове спрямування політики безпосередньо на підприємців з числа ВПО, що виявляє система обліку ВПО. Встановити кількість підприємців та навіть економічно активних ВПО практично не можливо. Як наслідок, побудована неадекватна інституційна основа політики, яка не передбачає повноваження щодо ВПО для компетентного у сфері підприємництва центрального органа виконавчої влади — Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, а також не визначає відповідні обов'язки щодо підтримки підприємництва для місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на регіональному та локальному рівні.

Єдиним інструментом підтримки підприємництва ВПО стала одноразова допомога по безробіттю для започаткування підприємницької діяльності, яка виплачується ДСЗ в абсолютно неадекватному потребам розмірі – в середньому 15 тис. грн. на рік в межах бюджету Фонду загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття. Виникає ситуація, коли відповідні економіко-правові заходи не забезпечуються належними фінансово-бюджетними ресурсами, оскільки не передбачені необхідні видатки в державному бюджеті. В держбюджеті чітко визначені кошти лише на соціальну допомогу ВПО по сплаті послуг ЖКГ. Для підприємців, які перереєструвались у приймаючих громадах є також обмеженими ресурси політики державної підтримки МСБ через недостатнє фінансування із державного бюджету програм пільгового кредитування. На локальному рівні органи місцевого самоврядування не зацікавлені і не уповноважені надавати на пільгових умовах вільні активи та фактори виробництва (земля, нерухомість нежитлового призначення) для підприємців з числа ВПО. Таким чином, на політичному рівні формується достатньо складний комплекс причин низької підприємницької активності ВПО.

Соціальний аспект пов'язаний із соціально-психологічними чинниками адаптації та господарською активністю ВПО з числа підприємців та працездатних ВПО. Негативні мотиваційні чинники до підприємницької діяльності:

1. Мотивація тимчасового переселення та очікування швидкого повернення. Низька мотивація до підприємницької активності та постійної зайнятості на приймаючих територіях з огляду на тимчасовий характер перебування та орієнтацію на тимчасову соціальну підтримку;

2. Низька самооцінка власної конкурентоспроможності підприємців МСБ, зумовлена втратами ресурсів/активів в зоні АТО, соціально-психологічними труднощами переселення, витратами на адаптацію на нових ринках підприємництва у приймаючих громадах;

3. Низька самооцінка власної спроможності чи несхильність ВПО до адаптації у приймаючих громадах із іншою культурою та гіршими можливостями для успішного бізнесу та досягнення рівня попереднього доходу;

4. Низька самооцінка власної кредитоспроможності МСБ взагалі та підприємців з числа ВПО зокрема;

5. Негативне ставлення населення приймаючих громад та стереотипи щодо переселенців із Донбасу [20].

За умови відсутності комплексної державної програми підтримки та відповідного фінансування підприємців з числа ВПО, значний вклад в розвиток підприємницької активності серед внутрішньо переміщених осіб вносять громадські організації та благодійні фонди за фінансової підтримки закордонних інвесторів. В рамках цих програм ВПО можуть отримати від 1000 грн. до 250 тис. грн. для започаткування або відновлення підприємництва, можливість безкоштовного навчання або підвищення кваліфікації.

Задля активізації підприємницької активності ВПО необхідно:

- Спрощення процедури реєстрації або відновлення підприємництва;
- Безвідсоткове або пільгове кредитування підприємців ВПО;
- Пільгове оподаткування підприємців ВПО в перший рік діяльності;
- Реструктуризація заборгованості підприємців, яка створилась в 2014 році з початком окупації та проведення АТО;
- Надання послуг підготовки та консультування підприємців;
- Надання інформації щодо програм та грантів недержавних організацій та фондів.

РОЗДІЛ 5
ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПІДТРИМКИ
МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА:
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНА ПРАКТИКА

Проведення на сході України антитерористичної операції стало причиною внутрішньої міграції населення. За даними Міністерства соціальної політики України на підконтрольній Україні території вже зареєстровано понад 1,48 млн. тимчасово переміщених осіб. Проведення АТО значною мірою вплинуло на порядок та умови здійснення підприємницької діяльності як на самій території проведення, так і за її межами. Переведені з тимчасово окупованої території підприємства стикаються із низкою проблем та перешкод та потребують підтримки з боку держави.

Використання потенціалу малого та середнього підприємництва має важливе значення для забезпечення довгострокового зростання економіки. Специфіка малого та середнього підприємництва обумовлює необхідність надання державної підтримки в сучасних економічних умовах. При цьому, особливої підтримки потребують малі та середні підприємства, переведені із території проведення антитерористичної операції. Така підтримка має важливий соціальний ефект який полягає в самоорганізації населення, у тому числі внутрішньо переміщених осіб, що частково знімає з держави зобов'язання щодо їх працевлаштування.

Правову основу реалізації державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва складає Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22.03.2012 р. № 4618-VI [23]. Відповідно до цього закону основними напрямками державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва в Україні є: удосконалення та спрощення порядку ведення обліку в цілях оподаткування; запровадження спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності для

суб'єктів малого підприємництва, що відповідають критеріям, встановленим у податковому законодавстві; залучення суб'єктів малого підприємництва до виконання науково-технічних і соціально-економічних програм, здійснення постачання продукції (робіт, послуг) для державних та регіональних потреб; забезпечення фінансової державної підтримки малих і середніх підприємств шляхом запровадження державних програм кредитування, надання гарантій для отримання кредитів, часткової компенсації відсоткових ставок за кредитами тощо; сприяння розвитку інфраструктури підтримки малого і середнього підприємництва; гарантування прав суб'єктів малого і середнього підприємництва під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності; сприяння спрощенню дозвільних процедур та процедур здійснення державного нагляду (контролю), отримання документів дозвільного характеру для суб'єктів малого і середнього підприємництва та скороченню строку проведення таких процедур; організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для суб'єктів малого і середнього підприємництва; впровадження механізмів сприяння та стимулювання до використання у виробництві суб'єктами малого і середнього підприємництва новітніх технологій, а також технологій, які забезпечують підвищення якості товарів (робіт, послуг).

Державна підтримка суб'єктів малого і середнього підприємництва включає фінансову, інформаційну, консультаційну підтримку, у тому числі підтримку у сфері інновацій, науки і промислового виробництва, підтримку суб'єктів малого і середнього підприємництва, що провадять експортну діяльність, підтримку у сфері підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації управлінських кадрів та кадрів ведення бізнесу.

У процесі аналізу зазначеного закону з позиції підтримки малого та середнього підприємництва переміщеного із тимчасово окупованої території можна дійти висновку про те, що його положення можуть бути застосовані у тому числі і до підприємств, переміщених із зони АТО. Проте, варто зазначити, що положення цього закону здебільшого є декларативними та не містять норм

прямої дії щодо організації та забезпечення державної політики розвитку малого і середнього підприємництва.

Державна підтримка передбачає формування програм, в яких визначається механізм цієї підтримки. Програми державної підтримки розробляються та впроваджуються спеціально уповноваженим органом у сфері розвитку малого і середнього підприємництва із залученням інших центральних органів виконавчої влади та громадських організацій, що представляють інтереси суб'єктів малого і середнього підприємництва. Державні програми підтримки затверджуються Кабінетом Міністрів України в установленому законом порядку. Таким чином, механізм реалізації державної підтримки малого та середнього бізнесу із території проведення антитерористичної операції має бути визначений у відповідній програмі розвитку малого та середнього підприємництва, що має бути узгоджено з відповідними положеннями Закону України «Про державні цільові програми», зокрема, щодо їх порядку розроблення та виконання.

Особливим видом державної підтримки малого та середнього підприємництва є державна допомога. Відповідно до Закону України від 01.07.2014 № 1555-VII «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» державна допомога суб'єктам господарювання – це підтримка у будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності[24].

Державна допомога полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у втратах доходів відповідних бюджетів, вона може реалізовуватися, зокрема, у таких формах:

- 1) надання субсидій та грантів;
- 2) надання дотацій;
- 3) надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів;

4) списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання;

5) надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами;

6) зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування;

7) надання, прямо чи опосередковано, суб'єктам господарювання товарів чи послуг за цінами нижче ринкових або придбання товарів чи послуг суб'єктів господарювання за цінами, вище ринкових;

8) продаж державного майна за цінами, нижче ринкових;

9) збільшення державної частки в статутному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості державної частки на умовах, неприйнятних для приватних інвесторів.

Проблема співвідношення державної підтримки суб'єктів господарювання із антимонопольним законодавством є актуальною як в Україні, так і в європейських країнах. У країнах Європейського Союзу прийняття антимонопольних законодавчих заходів викликано необхідністю обмежити вплив на ринок його великих учасників для забезпечення захисту прав малого та середнього підприємництва. Проте, у числі загроз в області захисту конкуренції окреме місце посідає державна допомога.

У європейських країнах державна допомога є важливим елементом регулювання ринкової економіки, що дозволяє вирішувати соціальні завдання, сприяти структурній перебудові економіки, впровадженню високих технологій, розвитку певних регіонів і галузей. Втім, державна допомога, яка застосовується окремими державами-членами ЄС відносно національних підприємств і тим самим надає національним господарюючим суб'єктам значні переваги в конкурентній боротьбі, здатна завдати значної шкоди конкуренції в рамках загального ринку. Тому, відповідно до ч. 1 ст. 92 Договору про Європейське співтовариство будь-яка надана державами-членами допомога у

вигляді дотацій або за рахунок інших державних ресурсів, яка порушує або загрожує порушити конкуренцію, створюючи більш сприятливі умови деяким підприємствам, буде розглядатися як несумісна із загальним ринком у тій мірі, у якій вона стосується торгівлі між державами-членами.

Європейською Комісією державна допомога визначається як захід, прийнятий державами-учасниками незалежно одна від іншої, для досягнення національних, соціальних або інших цілей. При цьому держави надають підприємствам або іншим особам певні переваги з метою спонукати їх зробити дії, спрямовані на досягнення згаданих цілей. У якості державної допомоги можуть розглядатися: прямі субсидії; пільги по податках і іншим платежам; пільгові банківські відсотки; безоплатне надання права користування землею або будинками; гарантії по кредитах, надавані на пільгових умовах, і деякі інші заходи. Державна допомога може бути надана як державами безпосередньо, так і уповноваженими ними органами з державних джерел фінансування.

Відповідно до ч. 2 ст. 87 Договору про Європейське співтовариство передбачено ряд випадків, коли державна допомога є сумісною із загальним ринком. Якщо надання державної допомоги відповідає ознакам, перерахованим у цій частині, така допомога визнається законною і такою, що відповідає меті загального ринку. Найбільш типовими випадками такої допомоги є надання субсидій виробникам основних продуктів харчування; допомога, спрямована на відшкодування збитків, заподіяних стихійним лихом або іншими надзвичайними обставинами, при цьому під іншими надзвичайними обставинами розуміються воєнні дії, терористичні акти та інші надзвичайні й невідворотні явища, які не є природними. Частиною 3 ст. 87 Договору про Європейське співтовариство передбачаються випадки, коли державна допомога може бути визнана сумісною із загальним ринком. Право остаточного вирішення по цьому питанні надане Комісії, яка в кожному конкретному випадку оцінює, чи відповідає зазначена допомога завданням загального ринку та чи не наносить вона серйозного збитку торгівлі між державами-учасниками.

Обставини, за наявності яких Комісія може визнати державну допомогу правомірною, по суті, являють собою критерії, яким повинна відповідати державна допомога, і зводяться до наступного: 1) якщо допомога надається з метою сприяння економічному розвитку регіонів, у яких рівень життя занадто низький або має місце високий рівень безробіття; 2) допомога, що має метою сприяти здійсненню проекту, що має загальноєвропейське значення або покликаний виправити серйозні порушення; 3) допомога, що надається з метою стимулювання розвитку деяких видів економічної діяльності або деяких економічних регіонів, якщо вона не має шкідливого впливу на умови торгівлі в такій мірі, що це суперечить спільним інтересам. Перелік випадків, коли Комісії надане право за своїм розсудом вирішувати, чи сумісна державна допомога із загальним ринком, не є вичерпним. Також передбачено, що інші категорії допомоги, сумісні із загальним ринком, можуть бути визначені рішенням Ради, прийнятим кваліфікованою більшістю голосів за пропозицією Комісії.

В українському законодавстві також визначаються критерії допустимості державної допомоги. Так, допустимою є державна допомога, якщо надається з метою: забезпечення споживачів соціально важливими товарами, за умови, що така допомога не є дискримінаційною стосовно місця походження товарів; відшкодування шкоди особам, постраждалим внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного чи природного характеру, згідно із законом. Державна допомога може бути визнана допустимою, якщо вона надається для таких цілей: сприяння соціально-економічному розвитку регіонів, рівень життя в яких є низьким або рівень безробіття є високим; виконання загальнодержавних програм розвитку або розв'язання соціальних та економічних проблем загальнонаціонального характеру; сприяння окремим видам господарської діяльності або суб'єктам господарювання в окремих економічних зонах, за умови, що це не суперечить міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; підтримки та збереження національної культурної спадщини, якщо вплив такої державної

допомоги на конкуренцію є неістотним. З огляду на вищезазначене, задля надання державної допомоги суб'єктам господарювання, переміщеним із зони проведення антитерористичної операції доречним є включення цієї мети до переліку допустимих напрямів надання державної допомоги.

Досліджуючи зарубіжний досвід правового регулювання державної підтримки малого та середнього бізнесу, окремо варто відзначити досвід у цій сфері Німеччини. При всій важливості макроекономічних проблем у післявоєнній Німеччині інституціональним перетворенням приділялася пильна увага. Зокрема, саме підтримка малого бізнесу забезпечила ту масову демократичну соціальну базу становлення економічної трансформації Німеччини. Також були і вагомі соціальні причини того, чому підтримка малого й середнього підприємництва повинна була перебувати в полі постійної уваги держави. Однією із таких причин було переміщення біженців та переселенців зі східних земель, що створювало величезну напругу на ринку праці. Великі підприємства не могли в доступній перспективі забезпечити їх зайнятість, тому у даному контексті мале та середнє підприємництво розглядалося як єдино можлива альтернатива, що дозволяє, по-перше, дати вихід підприємницькому потенціалу переселенців, по-друге, створити численні робочі місця.

Принципи державної підтримки малого та середнього бізнесу у Німеччині полягають у тому, щоб створювати сприятливі ринкові умови для існування малого й середнього підприємництва в цілому, а не «пестувати» окремі підприємства, відмежовуючи їх від впливу конкурентного середовища й ставлячи їх у привілейоване положення. Тому під підтримкою малого й середнього підприємництва розуміється політика, спрямована на вирівнювання стартових позицій в умовах ринкової економіки [25, с.223-236].

На сучасному етапі розвитку економіки Німеччини малі та середні підприємства складають основу економіки країни, тому їхня належна підтримка забезпечує необхідні умови для господарської ефективності, інновацій і збільшення числа робочих місць. Основні постулати державної

підтримки малого бізнесу зводяться до наступного: по-перше, держава в жодному разі не бере на себе ініціативу реалізації конкретних економічних проектів, це завдання самих підприємців; по-друге, щоб малі та середні підприємства могли в повному обсязі реалізувати свої переваги, необхідно захистити їх від монополістичного тиску, шляхом забезпечення конкурентного порядку господарювання; по-третє, вирівнювання стартових позицій для малого та середнього бізнесу вимагає застосування цілого набору непрямих стимулів (податкові канікули для починаючих фірм, прискорені амортизаційні списання, полегшений доступ до кредитів, податкові й інші методи заохочення приватних банків, страхових компаній, лізингових компаній, пенсійних і інших фондів, що здійснюють фінансову підтримку й обслуговування малого бізнесу).

Серед напрямів державної підтримки малого та середнього підприємництва окремо слід виділити податкове стимулювання, зокрема податкові канікули для щойно створених підприємств. Також важливе значення має державна фінансова підтримка, яка передбачає надання пільгових кредитів для відкриття філій, відновлення асортиментів, поповнення складських запасів, викупу орендованих виробничих площ, перенесення виробництва в індустріальні зони й технопарки, а також для впровадження інновацій. Окрім цього, існують спеціальні програми, спрямовані на надання консультаційної й інформаційної (участь у виставках, семінарах і т.п.) підтримки починаючих підприємців, що мають спочатку певні труднощі в розробці ринкової стратегії й тактики, та не мають широких, напрацьованих ділових контактів тощо.

На державному рівні підтримка підприємництва у багатьох європейських країнах здійснюється шляхом розробки та реалізації цільових програм фінансового, економічного, кадрового, технічного, інформаційного сприяння малому та середньому бізнесу.

Усі країни ЄС допомагають малому та середньому бізнесу отримати доступ до джерел фінансування, та використовують при цьому різні важелі. Зокрема, деякі країни, як, наприклад, Великобританія та Нідерланди здійснюють забезпечення гарантування позик. Проте, більшість держав

створює спеціальні резерви для підтримки малого та середнього бізнесу за допомогою субсидій, пільгових позик, дотацій тощо. Поряд зі створенням сприятливих умов функціонування малого та середнього бізнесу, держава розробляє програми спеціальної підтримки, метою яких є забезпечення рівного розвитку всіх регіонів.

Національні програми підтримки малого та середнього бізнесу базуються на загальноєвропейських програмах, дія яких розповсюджується на всі країни ЄС. У всіх країнах ЄС підтримка підприємництва певною мірою здійснюється на регіональному рівні. Зокрема, у Великобританії інформаційна підтримка малого бізнесу здійснюється за сприяння громадських організацій, торгівельно-промислових палат, асоціацій малого бізнесу, консультаційна допомога підприємцям надається з боку місцевих органів влади. У Великобританії велику роль у підтримці малого та середнього бізнесу відіграють спеціальні урядові програми. Зокрема, ці програми спрямовані на надання фінансової допомоги. До заходів, спрямованих на підтримку підприємництва в Англії, можна віднести: заохочення використання інновацій та новітніх технологій, забезпечення підприємств доступними фінансами (у тому числі створення місцевих фондів допомоги невеликим компаніям із перспективою зростання), ефективне використання коштів фондів ЄС.

У Франції дуже розвинена система субсидій для малого бізнесу, призначення якої знаходиться у компетенції регіональної влади. Зазначена допомога отримала найбільшого розповсюдження у сфері інновацій. В Іспанії уряд розробляє та впроваджує систему заходів із підтримки підприємництва. При цьому важливу роль відіграють регіональні, галузеві громадські об'єднання підприємців. Вони беруть участь у розробці державної політики, а також реалізації заходів із підтримки підприємництва, захист його інтересів всередині держави та в рамках ЄС. Окрім цього в регіонах Іспанії існує велика кількість організацій, які захищають інтереси підприємців. Прикладом можуть бути Асоціація малого бізнесу та торгівельно-промислові палати, філіали яких розташовані у кожному місті. Іспанія виступає одним із головних бенефіціарів з

боку ЄС, та бере активну участь у розроблених ЄС програмах із підтримки регіонального розвитку. Тому органи влади автономних об'єднань, провінцій та муніципальних органів, які наділені широкими владними повноваженнями на своєму рівні розробляють та впроваджують політику із підтримки малого та середнього бізнесу. Регіональні та місцеві органи, на відміну від державних, здатні більш повно враховувати інтереси підприємців під час реалізації регіональної економічної політики [26, с.5].

Цілком зрозуміло, що досвід країн Європейського Союзу в сфері державної підтримки малого та середнього підприємництва не може бути некритично перенесений на український «грунт», оскільки занадто різняться структура економіки, соціальна та правова системи. Втім, зіставлення цього досвіду з вітчизняною практикою дозволяє внести корективи у формування концепції державної політики підтримки підприємництва з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду у цій сфері.

Підприємці з числа внутрішньо переміщених осіб потребують підтримки з боку держави. До кола потреб підприємців з тимчасово окупованих територій, окрім загальних, які стосуються всього малого та середнього бізнесу, можна додати і особливі, пов'язані із тими умовами, в яких опинилися такі підприємці. Першочерговою проблемою для бізнесу, який перемістився з тимчасово окупованої території є доступ до фінансових ресурсів. З огляду на це, актуальним є питання щодо визначення правових засад фінансової підтримки проектів внутрішньо переміщених осіб.

Система фінансових механізмів розвитку малого і середнього підприємництва в Україні складається з бюджетного, кредитного та механізму самофінансування (власних коштів підприємців).

Відповідно до Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014-2024 роки проблеми розвитку малого і середнього підприємництва передбачається розв'язати шляхом розширення можливостей доступу суб'єктів малого і середнього підприємництва до отримання кредитних ресурсів, у тому числі в результаті:

розроблення та впровадження нових фінансових інструментів;
надання гарантій та поруки за кредитами;
залучення міжнародних організацій до кредитування [27].

Відповідно до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» № 1555-VII від 01.07.2014 р. державна допомога полягає у передачі ресурсів держави чи місцевих ресурсів окремим суб'єктам господарювання, а також у витратах доходів відповідних бюджетів, вона може реалізовуватися, зокрема, у таких формах:

- 1) надання субсидій та грантів;
- 2) надання дотацій;
- 3) надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів;
- 4) списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання;
- 5) надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами;
- 6) зменшення фінансових зобов'язань суб'єктів господарювання перед фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- 7) надання, прямо чи опосередковано, суб'єктам господарювання товарів чи послуг за цінами нижче ринкових або придбання товарів чи послуг суб'єктів господарювання за цінами, вище ринкових;
- 8) продаж державного майна за цінами, нижче ринкових;
- 9) збільшення державної частки в статутному капіталі суб'єктів господарювання або збільшення вартості державної частки на умовах, неприйнятних для приватних інвесторів.

Надання фінансової державної підтримки здійснюється за рахунок державного та місцевих бюджетів. Основними видами фінансової державної підтримки є:

- 1) часткова компенсація відсоткових ставок за кредитами, що надаються на реалізацію проектів суб'єктів малого і середнього підприємництва;
- 2) часткова компенсація лізингових, факторингових платежів та платежів за користування гарантіями;
- 3) надання гарантії та поруки за кредитами суб'єктів малого і середнього підприємництва;
- 4) надання кредитів, у тому числі мікрокредитів, для започаткування і ведення власної справи;
- 5) надання позик на придбання і впровадження нових технологій;
- 6) компенсація видатків на розвиток кооперації між суб'єктами малого і середнього підприємництва та великими підприємствами;
- 7) фінансова підтримка впровадження енергозберігаючих та екологічно чистих технологій;
- 8) інші види не забороненої законодавством фінансової державної підтримки.

Зазначені форми державної допомоги у разі їх успішної реалізації здатні значною мірою підтримати малі та середні підприємства із зони проведення АТО, а також допомогти їм пристосуватися до нових умов господарювання. При цьому головним завданням виступає необхідність визначення механізму реалізації зазначених форм державної допомоги. Задля цього актуальним є дослідження шляхів реалізації зазначених заходів за минулі роки, що надасть змогу проаналізувати їх ефективність та дієвість, а також визначити ті з них, які можуть бути застосовані для підтримки малого та середнього бізнесу із зони АТО.

Одним з основних видів фінансової державної підтримки суб'єктів малого і середнього підприємництва є надання кредитів, у тому числі мікрокредитів, для започаткування і ведення власної справи.

Відповідно до звіту Державної служби України з питань регуляторної політики про стан і перспективи розвитку малого та середнього підприємництва в Україні у 2012 році, фінансова державна підтримка суб'єктів

малого підприємництва здійснювалася за рахунок бюджетної програми «Мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва». На фінансування бюджетної програми «Мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва» було передбачено 10 300,0 тис. грн. Для використання бюджетних коштів та цільового їх спрямування, Українським фондом підтримки підприємництва було проведено конкурс на отримання мікрокредитів. За результатами конкурсу, з переможцями – суб'єктами малого підприємництва було укладено договори на загальну суму 9 550,0 тис. грн. На місцевому рівні заходи, спрямовані на підтримку розвитку малого і середнього підприємництва у попередні роки реалізовувалися шляхом розробки проектів регіональних та місцевих програм розвитку малого і середнього підприємництва з урахуванням загальнодержавних пріоритетів, національних і регіональних соціально-економічних, екологічних, культурних та інших особливостей.

Регіональні та місцеві програми розвитку малого і середнього підприємництва направлені на створення сприятливих умов розвитку підприємництва, підвищення економічних показників розвитку регіонів, розвиток пріоритетних галузей економіки, забезпечення зайнятості населення. Кошти обласних бюджетів спрямовувалися на компенсацію відсотків за банківськими кредитами, фінансування бізнес-проектів на поворотній основі, пільгове кредитування, створення нових об'єктів інфраструктури підтримки підприємництва та поповнення статутного та оборотного фондів вже існуючих об'єктів, навчально-методичну роботу, виставкові заходи, видання інформаційних бюлетенів, проспектів, довідників, навчання та перепідготовку незайнятого населення з орієнтацією на зайняття підприємницькою діяльністю тощо. У структурі фінансування програмних заходів з обласних бюджетів більшість коштів спрямовувалися на: фінансування бізнес-проектів на поворотній основі, пільгове кредитування – 31 %; компенсацію відсотків за банківськими кредитами – 27,9 %. Фінансова підтримка суб'єктів підприємницької діяльності на місцях здійснювалася за рахунок кредитів банків, коштів кредитних спілок та фондів підтримки підприємництва. У деяких регіонах

застосовувався механізм часткового відшкодування відсотків за кредитами, наданими суб'єктам малого підприємництва для реалізації інвестиційних проектів за рахунок місцевих бюджетів.

У 2013 році фінансова підтримка підприємництва на рівні держави здійснювалася через програму «Мікрокредитування суб'єктів малого підприємництва», на виконання якої у Державному бюджеті України на 2013 рік було виділено 10,3 млн. грн. В рамках цієї програми суб'єкти малого підприємництва мали змогу отримати кредит (середня вартість кредиту 250 тис. грн.) для відкриття власної справи або для виробництва, переробки і збуту виробленої продукції, придбання техніки, обладнання, новітніх технологій, будівництва і реконструкції виробничих приміщень. Мікрокредити надавались через Український фонд підтримки підприємництва шляхом проведення конкурсу бізнес-планів. На регіональному рівні підтримка розвитку малого та середнього підприємництва здійснювалася через реалізацію регіональних та місцевих програм розвитку малого і середнього підприємництва. Основними напрямками регіональних та місцевих програм розвитку малого і середнього підприємництва стало підвищення ефективності реалізації державної регуляторної політики; оптимізація дозвільної системи у сфері господарської діяльності; забезпечення механізмів фінансової підтримки малого і середнього підприємництва; подальший розвиток системи інформаційного забезпечення суб'єктів підприємництва; створення сприятливих умов для розвитку інноваційно-інвестиційної та зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів малого і середнього підприємництва; надання освітніх послуг для суб'єктів підприємництва та населення, забезпечення підготовки, підвищення кваліфікації кадрів для малого і середнього підприємництва; розширення й підтримка діяльності мережі інфраструктури підтримки підприємництва. Кошти обласних бюджетів спрямовувалися на: фінансування бізнес-проектів на поворотній основі; пільгове кредитування; створення нових об'єктів інфраструктури підтримки підприємництва та поповнення статутного та оборотного фондів вже існуючих об'єктів; навчально-методичну роботу;

виставкові заходи; видання інформаційних бюлетенів, проспектів, довідників; навчання та перепідготовку незайнятого населення з орієнтацією на зайняття підприємницькою діяльністю тощо [28].

На сьогодні основними інститутами, орієнтованими на надання фінансових послуг суб'єктам малого та середнього підприємництва в Україні, є комерційні банки, інститути державної фінансової підтримки малого підприємництва, інститути спільного інвестування, лізингові й факторингові компанії та мікрофінансові інститути (кредитні спілки, ломбарди та ін.).

В Україні можна виділити наступні види комерційних кредитів: кредит готівкою під заставу і без застави; мікрокредити приватним підприємцям для розвитку бізнесу під заставу (при цьому сума кредиту залежить від оціночної вартості майна, що під заставою); експрес-кредити підприємцям-початківцям, готівкою, до 3 років, без застави; кредити на придбання нового або вживаного автотранспорту для суб'єктів підприємницької діяльності, під заставу цього ж автотранспорту; кредити для підприємств агропромислового комплексу; кредити на придбання обладнання.

В цілому, розвиток системи кредитування малого бізнесу з боку комерційних банків в нашій країні стикається з багатьма проблемами, серед яких:

- великі відсоткові ставки по кредитах;
- недостатність стартового капіталу у підприємців;
- відсутність необхідного заставного забезпечення у малих підприємств;
- дуже короткі строки погашення кредиту;
- непрозора і недостовірна звітність й низька фінансова грамотність керівників малих підприємств;
- відсутність якісних бізнес-планів;
- відсутність фінансової та бухгалтерської звітності;
- низька частка у підприємців власного капіталу і бізнесі (у окремих випадках 5-15%);
- відсутність кредитної історії для підприємців-початківців («стартапів»);

неплатоспроможність деяких підприємців;

законодавча нерегульованість на ринку мікрофінансування.

У складних сучасних умовах фінансування малого та середнього підприємництва з боку комерційних банків значно скоротилося. При цьому, у такій ситуації найскладніше отримати доступу до фінансових ресурсів саме малому та середньому бізнесу, переміщеному із тимчасово окупованих територій. Банки підтверджують, що їх вимоги до фінансового стану та застави від малих і середніх підприємств-позичальників стали жорсткіші, вони частіше відмовляють таким клієнтам у наданні кредитів порівняно з докризовим періодом, при цьому частка кредитів на розвиток бізнесу зменшилася. Таким чином, банки не в змозі задовольнити потреби малого та середнього бізнесу, тому умовою подальшого розвитку кредитування банками суб'єктів підприємницької діяльності є залучення держави до цього процесу.

Враховуючи структуру сектору малого підприємництва в Україні, переважну більшість якого становлять фізичні особи-підприємці, важливим механізмом фінансової підтримки підприємців (особливо для початківців) є мікрофінансування. Механізм мікрофінансування в усьому світі вважається одним з найбільш перспективних та ефективних напрямів кредитування особливо для підтримки підприємців-початківців.

Сьогодні підтримка малого та середнього бізнесу з території проведення АТО активно здійснюється з боку зарубіжних та міжнародних організацій та/або їх представництв в Україні, українських громадських організацій з різним статусом (міжнародні, всеукраїнські, місцеві), а також, через благодійні та волонтерські організації, якими надаються відповідні гранти та інші програми спрямовані на підтримку та розвиток підприємців.

Враховуючи існуючу економічну ситуацію та обсяги здійснюваної державою підтримки, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам через вищевказані неурядові та громадські організації є важливим і, можливо навіть, більш значущим та вагомим фактором підтримки, ніж державна чи муніципальна допомога. При цьому, слід зазначити, що механізм надання такої

допомоги з боку громадських, благодійних чи волонтерських організацій є більш зручним, прозорим та ефективним, ніж з боку органів державної влади та місцевого самоврядування.

Так, діяльність громадських об'єднань в Україні регламентується Законом України «Про громадські об'єднання» [29], який визначає правові та організаційні засади реалізації права на свободу об'єднань, порядок утворення, реєстрації, діяльності та припинення громадських об'єднань. Згідно з цим Законом, громадське об'єднання – це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів. Законом встановлено, що громадське об'єднання за організаційно-правовою формою утворюється як громадська організація або громадська спілка. Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи. Громадська спілка – це громадське об'єднання, засновниками якого є юридичні особи приватного права, а членами (учасниками) можуть бути юридичні особи приватного права та фізичні особи.

Громадське об'єднання може здійснювати діяльність зі статусом юридичної особи або без такого статусу. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи є непідприємницьким товариством, основною метою якого не є одержання прибутку. Громадське об'єднання зі статусом юридичної особи має право бути учасником цивільно-правових відносин, набувати майнові і немайнові права відповідно до законодавства; здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність безпосередньо, якщо це передбачено статутом, або через створені в порядку, передбаченому законом, юридичні особи (товариства, підприємства), якщо така діяльність відповідає меті (цілям) громадського об'єднання та сприяє її досягненню. Громадські об'єднання зі статусом юридичної особи мають право на фінансову підтримку за рахунок коштів Державного бюджету України, місцевих бюджетів відповідно до закону.

На відміну від українських громадських об'єднань, іноземні неурядові організації можуть бути представлені в Україні виключно у формі відокремлених підрозділів, не мають прав юридичної особи та підлягають акредитації органом з питань реєстрації. Так, відповідно до Закону України «Про громадські об'єднання», акредитація в Україні відокремленого підрозділу іноземної неурядової організації здійснюється уповноваженим органом з питань реєстрації. Відокремлений підрозділ іноземної неурядової організації акредитується в Україні без надання статусу юридичної особи.

Отже діяльність міжнародних та іноземних неурядових організацій в Україні можлива в дещо обмеженому, порівняно з національними громадськими організаціями, вигляді. Діюче законодавство не дає іноземним неурядовим організаціям здійснювати цілий ряд повноважень, зокрема, некомерційну підприємницьку діяльність, для виконання цілей громадського об'єднання. Однак, керуючись чинним законодавством, громадські об'єднання можуть здійснювати співробітництво з іноземними неурядовими організаціями та міжнародними урядовими організаціями з дотриманням законів України та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Окрім цього, можливим є утворення громадських спілок, засновниками яких би виступали іноземні юридичні особи приватного права, в тому числі, неурядові та міжнародні гуманітарні організації.

Виходячи з цього, вважаємо доцільним при вирішенні питання про стимулювання економічної активності внутрішньо переміщених осіб, привернути увагу органів державної влади, місцевого самоврядування, до існуючої можливості розширення такої підтримки, шляхом використання громадських організацій, як одного з видів об'єднань громадян, які мають широкі можливості (в разі наявності статусу юридичної особи) залучати кошти та інше майно неурядових іноземних та міжнародних організацій, а також коштів державного та місцевого бюджетів, надходжень та пожертвувань фізичних осіб. Створюючи відповідні громадські організації, переселенці також можуть більш ефективно залучати необхідну та запропоновану допомогу,

представляти та захищати свої права та інтереси, стимулювати трудову та іншу економічну активність.

Наразі держава має необхідні правові важелі підтримки малого та середнього підприємництва. Застосування цих важелів для активізації підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб, а також для підтримки малого та середнього підприємництва, переміщеного із території проведення антитерористичної операції, потребує узагальнення та конкретизації на законодавчому рівні. Зокрема, у Законі України «Про розвиток і державну підтримку малого та середнього підприємництва» статтю 4 «Основні напрями державної політики у сфері малого і середнього підприємництва в Україні» слід доповнити нормою, щодо віднесення до таких напрямів державної політики підтримку малого та середнього підприємництва із тимчасово окупованих територій.

Окрім цього, державна підтримка передбачає формування програм, в яких визначається механізм цієї підтримки. Тому, важливим завданням є *розробка та затвердження окремої державної програми підтримки малого та середнього підприємництва, переміщеного з території проведення антитерористичної операції*. Передбачені статтею 4 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» форми державної допомоги, як то надання субсидій, грантів та дотацій, надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів, списання боргів, включно із заборгованістю за надані державні послуги, списання штрафних санкцій, компенсація збитків суб'єктам господарювання, надання гарантій, кредитів на пільгових умовах, обслуговування кредитів за пільговими тарифами тощо мають важливе значення для підприємств, переміщених із зони АТО.

Доступ до фінансів є найбільш актуальною проблемою бізнесу, який перемістився із зони АТО. Непомірно високі відсотки за кредитами у комерційних банках, а також відсутність поза межами тимчасово окупованій території майна, яке може виступати заставою за договором кредиту, роблять

доступ до фінансів на розвиток бізнесу недосяжним. З огляду на це, серед шляхів реалізації державної підтримки малого та середнього бізнесу, переміщеного з тимчасово окупованих територій, можна запропонувати впровадження комплексної програми із надання підприємствам кредитів на розвиток бізнесу, у тому числі, під заставу майна, що знаходиться на території проведення АТО.

Актуальною проблемою для бізнесу, який перемістився з території проведення АТО є оренда приміщень для розташування виробництва, офісів тощо. Через неможливість компенсувати підприємцям витрати на оренду майна, держава може підтримати малий та середній бізнес у цьому напрямку шляхом надання в оренду державного та комунального майна безоплатно чи за невелику плату (у розмірі 1 грн. як це передбачено Методикою розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 року № 786 для пільгової категорії орендарів). Передусім, це стосується підприємств соціальної спрямованості, та таких, соціально-економічна значущість яких є великою у певному регіоні.

Положеннями Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» передбачено створення умов для забезпечення ефективної державної підтримки малого і середнього підприємництва, зокрема ресурсного та інформаційного забезпечення розвитку підприємництва. Реалізація норм цього закону у попередні роки була втілена шляхом спрощення процедур передачі нерухомого майна в оренду, виділення земельних ділянок, отримання дозволів на будівництво та реконструкцію об'єктів, перегляду ставок та пільг з орендної плати для підприємців-початківців і тих суб'єктів підприємницької діяльності, що працюють у пріоритетних напрямках на пільгових умовах.

Держава не повинна залишатися осторонь проблем підприємців з тимчасово окупованих територій. Задля цього чинним законодавством визначені заходи із підтримки малого та середнього бізнесу. Ці заходи, у разі їх

належної реалізації, сприятимуть підтримці та розвитку малого та середнього бізнесу, переміщеному із зони АТО та створять передумови для успішної адаптації у новому середовищі. Державна підтримка передбачає формування програм, в яких визначається механізм цієї підтримки, тому, важливим завданням є розробка та *затвердження окремої державної програми підтримки малого та середнього підприємництва, переміщеного з тимчасово окупованих територій.*

Вищезазначені форми державної допомоги у разі їх успішної реалізації здатні значною мірою підтримати малі та середні підприємства із зони проведення АТО, а також допомогти їм пристосуватися до нових умов господарювання. При цьому головним завданням виступає необхідність визначення механізму реалізації зазначених форм державної допомоги.

РОЗДІЛ 6

СТИМУЛЮВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ АКТИВНОСТІ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ У СІЛЬСЬКІЙ МІСЦЕВОСТІ

Внутрішня міграція населення, що відбулася в Україні з початку окупації Криму та російської агресії на Донбасі, за оцінками фахівців ООН була названа найбільш масштабною за всю історію, після великого переселення 1943 року. Як повідомляє Міжвідомчий координаційний штаб, з тимчасово окупованої території та районів проведення антитерористичної операції до інших регіонів переселено 971 тис. 300 осіб, у тому числі з Донецької, Луганської областей 950 тис. 156 осіб та з Автономної Республіки Крим і міста Севастополь 21 тис. 144 особи, з яких 162 тис. 169 дитини, 477 тис. 244 інвалідів та осіб похилого віку [30]. Вірогідно, тут до врахування було взято за основу відомості щодо офіційно зареєстрованих в органах Державної міграційної служби України громадян, яких було взято на облік як внутрішньо переміщених осіб.

Інші цифри наводять експерти ООН: за їхніми підрахунками кількість внутрішньо переміщених осіб становить понад 3 млн., і така цифра, як вбачається, більш об'єктивно відображає реальний стан справ.

Отже, бачимо масштаби того, яка величезна кількість членів нашого суспільства зараз перебуває у скрутному становищі внаслідок зміни звичного ритму життя. Попри завіряння можновладців у всілякій турботі про переселенців, факт лишається фактом: люди, що були змушені залишити свої домівки, виїхавши із зони окупації та з-під обстрілів, зараз потерпають від соціальної незахищеності, постійного браку коштів, відсутності постійного житла й роботи, дискомфорту через погіршення побутових умов.

Ці події завдали нищівного удару по малому й середньому бізнесу: через агресивні дії незаконних військових формувань і окупацію сотні тисяч підприємців були змушені припинити здійснювану ними до війни господарську діяльність на території, що тимчасово не підконтрольна українській владі.

В Україні наявні зараз усі можливості для того, щоб розвивати кооперацію, створювати малі підприємницькі структури (зараз вже споруджено багато підприємств з переробки сільськогосподарської продукції, що розміщено в селах). Житло стане тим додатковим стимулом, який варто і необхідно використовувати для стимулювання підприємницької активності внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, з метою стимулювання внутрішньо переміщених осіб до організації та здійснення підприємницької діяльності у сільській місцевості доцільним слід визнати надання таким підприємцям у першочерговому порядку житла за рішенням сільської ради. Підставою для прийняття сільською радою такого рішення може бути попередньо погоджений з відповідними профільними управліннями виконавчого комітету проект створення малого чи середнього підприємства.

Серед найважливіших чинників адаптації переселенців, особливо активної їх частини, слід окремо виділити запровадження економіко-правових стимулів підприємницької діяльності.

Соціологічні опитування внутрішньо переміщених осіб свідчать про те, що вирішення проблеми забезпечення житлом і роботою визнається пріоритетним. Власне, ці дані не відкривають нічого принципово нового – пригадаємо теорію базових потреб за А. Маслоу і стане зрозуміло, що реалізовувати себе на кожному наступному рівні людина здатна лише тоді, коли на базовому рівні має безпечні та комфортні умови.

Управління Верховного комісара ООН оприлюднило дані станом на початок осені 2015 р. щодо кількості внутрішньо переміщених осіб за областями України: так, найбільшу кількість переселенців прийняла Донецька область – 535 100 осіб, до населених пунктів Луганської області переїхали 210 900 осіб, Харківської – 185 600 осіб. У місті Києві було зареєстровано 105 100 осіб, у Київській області – 43 500 осіб. За іншими областями України:

- Запорізька – 99 300 осіб;
- Дніпропетровська – 72 200 осіб;
- Одеська – 30 600 осіб;

- Полтавська – 28 800 осіб;
- Сумська – 14 700 осіб;
- Черкаська – 13 600 осіб;
- Херсонська – 12 500 осіб;
- Вінницька – 12 200 осіб;
- Кіровоградська – 10 300 осіб;
- Львівська – 9 900 осіб;
- Житомирська – 9 600 осіб;
- Чернігівська – 9 400 осіб;
- Миколаївська – 8 300 осіб;
- Хмельницька – 7 100 осіб;
- Івано-Франківська – 3 800 осіб;
- Волинська – 3 700 осіб;
- Закарпатська – 3 300 осіб;
- Рівненська – 3 200 осіб;
- Чернівецька – 2 900 осіб;
- Тернопільська – 2 700 осіб.

За даними Міністерства соціальної політики України з питань грошової допомоги станом на грудень 2015 р. звернулися більше 630 тис. сімей, і зараз грошову допомогу одержують більше 595 тис. осіб. Переселенці, яких було опитано, наводять, що за їхніми підрахунками кожен п'ятий з числа внутрішньо переміщених осіб не став звертатися по допомогу до державних структур через небажання вказувати свої дані та місце перебування².

В Україні чимало переселенців висловили готовність оселитися в сільській місцевості у центральній частині України. В одному з останніх соціологічних досліджень було одержано відомості, що показують: лише кожен четвертий з переселенців не має наміру повертатися додому протягом найближчих декількох років, - такі дані наводить Київський міжнародний інститут соціології. На теперішній час 54% опитаних розглядають своє становище як

² Серов И. Как сложились судьбы переселенцев / И. Серов // Сегодня. – 2015. – № 232. – С. 34 – 35.

тимчасове й хотіли б повернутися додому, 26% мають намір повертатися додому протягом цього періоду, решта наразі вагаються з відповіддю³. При цьому слід окремо зазначити про взаємне та щире прагнення допомогти переселенцям словом і ділом з боку місцевих мешканців на освоєваних територіях.

Дискусії навколо визначення конкретних шляхів розв'язання проблеми відродження села у нашій країні точаться протягом тривалого часу: це, зокрема забезпечення збереження та раціонального використання безгосподарного нерухомого майна у сільській місцевості, а саме покинутих земельних ділянок. Покинуті об'єкти нерухомої власності можуть використовуватися фізичними особами-підприємцями, які прийняли рішення працювати та жити на землі, відроджувати село. Серед таких осіб багато вимушених переселенців з Автономної Республіки Крим, Донецької та Луганської областей.

У більшості випадків є можливість розв'язати проблему законним шляхом, адже для цього передбачено практично всі можливості врегулювання як цивільних, так і суто господарських відносин. Зокрема глава 8 Цивільного процесуального кодексу України у ст.ст. 269 – 273 [31] регламентує відносини з розгляду судами загальної юрисдикції справ про передачу безхазяйної нерухомої речі у комунальну власність.

Описані правові інститути мають застосовуватися тоді, коли орган, який уповноважений управляти майном певної територіальної громади виявить безхазяйне нерухоме майно. В такому разі після взяття речі на баланс (облік) органом, що здійснює державну реєстрацію прав власності на нерухоме майно, після сплину річного терміну такого обліку (розумний термін для того, аби власник з'явився та довів свої вимоги), після оголошення в ЗМІ про виниклу ситуацію – за рішенням суду за місцем знаходження такої нерухомості останню передають до власності відповідної територіальної громади, яка вже далі може нею розпоряджатися на власний розсуд (на підставах, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні») в тому числі і в напрямках

³ Серов И. Как сложились судьбы переселенцев / И. Серов // Сегодня. – 2015. – № 232. – С. 34 – 35.

забезпечення переселенців з окупованих територій згаданим нерухомим майном.

Разом з тим, отримані статистичні показники щодо реального стану справ не дають приводу для оптимізму. Згідно даних Єдиного державного реєстру судових рішень, який створений та діє згідно із Законом України «Про доступ до судових рішень» і доступний публічно в мережі Інтернет, за пошуковими словосполученнями, які дають можливість виявити та оцінити статистичні показники та тенденції застосування інституту набуття права власності територіальними громадами на безхазяйне майно виявлено лише близько 1500 судових актів з даного приводу (з 2011 року, тобто з моменту початку адміністрування реєстру).

Останніми роками гостро постає проблема браку кваліфікованої робочої сили на селі. Це обумовлено не стільки безпосередньо особливостями технологічного процесу виробництва сільськогосподарської продукції, скільки певними супутніми чинниками: здебільшого, відсутністю розвиненої сфери послуг і побутового обслуговування, закладів культури тощо.

Слід також звернути уваги й на статистичну інформацію (лист Державної служби статистики України від 17.09.2015 р. № 15.2-20/1384 ПП, що одержано у відповідь на інформаційний запит у межах цього дослідження) щодо кількості зареєстрованих народжень і смертей за типом поселень, яка наочно показує динаміку зменшення кількості населення порівняно до міських поселень і в сільській місцевості в Україні, що наведено у таблиці нижче (відомості наведено без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та частини зони проведення антитерористичної операції).

**Кількість зареєстрованих народжень та смертей в Україні
за типом поселень у 2010-2014 роках (одиниць)**

	Кількість народжень		Кількість смертей	
	міські поселення	сільська місцевість	міські поселення	сільська місцевість
2010	328662	172327	431130	267105
2011	330940	174813	411025	253563
2012	343719	180216	411787	251352
2013	332327	174496	412553	249815
2014	306039	162663	391739	240557

Фахівці, що досліджують питання інституційного забезпечення розвитку аграрного сектору в Україні, констатують низьку платоспроможність фермерських господарств, малого підприємництва та сільського населення: у загальній кількості фермерських господарств частка господарств з рівнем виручки від реалізації продукції до 50 тис. грн. за рік у 2013 р. становила 53,2%, рівень збитковості цих фермерських господарств був 5,3 %. Останніми роками відбулося зменшення кількості фермерських господарств: у 2013 р. – на 213 од. порівняно з 2011 р. і на 772 од. порівняно з 2010 р. Також у 2013 р. порівняно з 2010 р. зменшилася кількість фізичних осіб-підприємців у сільському, лісовому та рибному господарстві на 8445 од., або на 28,5 %. Частка домогосподарств у сільській місцевості із середньодушовими еквівалентними грошовими доходами на місяць, нижчими прожиткового мінімуму, у 2013 р. становила 18,2%⁴.

Одночасно спостерігається і протилежне, явище – існує проблема надмірності робочої сили: так, наприклад, агрохолдинги і власники великих фермерських господарств не тримають на роботі неефективних працівників, оскільки для них більш вигідно придбати імпорتنу техніку (трактори,

⁴ Витрати і ресурси домогосподарств України у 2013 року (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств України) Стат. бюлет. Держ. служба статистики України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

комбайни, сіялки тощо) і за допомогою цієї техніки виконувати більший обсяг роботи з меншими витратами, ніж за допомогою найманих працівників.

Наведене підтверджує раніше висловлену нами тезу про те, що серед шляхів виходу із ситуації, яка склалася навколо занепаду села та відсутності житла у підприємців-внутрішньо переміщених осіб, перспективними можуть стати такі:

1) поглиблення процесів регіоналізації управління економікою з наданням органам самоврядування більш широких можливостей і створення для них спрощених механізмів розпорядження безхазяйними об'єктами;

2) запровадження спрощених механізмів безпосереднього вступу як переселенцями, так і будь-якими іншими особами-громадянами України, що мають намір проживати у сільській місцевості чи здійснювати там господарську діяльність, у володіння безгосподарним майном.

Щодо останнього, законом повинно бути передбачено й відповідні обмежуючі механізми (фактори стримування), аби набуття права власності на покинуті об'єкти нерухомості й земельні ділянки не перетворилося на рейдерство: наприклад, у такому разі кожен охочий може звертатися до суду із заявою про визнання права власності на подібне майно за собою після дотримання тих саме вимог, що висуваються й до органів місцевого самоврядування, з дотриманням аналогічних часових меж.

Як одна з підстав набуття права власності, набувальна давність являє собою принцип, за яким фізична чи юридична особа, яка не є власником майна, але добросовісно, відкрито і безперервно володіє нерухомим майном як своїм власним, набуває права власності на це майно [32, с. 5]. Згідно ст. 344 Цивільного кодексу України передбачена можливість здійснення набуття права власності на нерухомі об'єкти за самим фактом публічного володіння [33] (такий спосіб теж потребує судового оформлення), але застосування принципу набувальної давності щодо нерухомого майна стає можливим не раніше, ніж за 10 років після безперервного володіння. Тобто, особа може володіти (публічно використовувати) нерухомий об'єкт протягом десяти років до того моменту,

коли набуде права на його привласнення за судовим рішенням. Але протягом цього терміну набувачеві немає сенсу вкладати кошти у збереження майна чи його розвиток через наявність ризиків того, що до завершення терміну може з'явитися власник, який на цілком законних підставах скористається всіма поліпшеннями об'єкту нерухомого майна. За результатами аналізу вмісту Єдиного державного реєстру судових рішень було з'ясовано наявність відповідних рішень з цього приводу, і ситуація виглядає ще гірше – подібних рішень нараховується лише декілька, та більшість з них є такими, що не зовсім відповідають описаній ситуації, оскільки стосуються більш складних і нетипових схем.

Наявний процесуальний механізм передавання безгосподарного майна у власність територіальної громади у межах річного терміну відсутності власника наразі вбачається найбільш прийнятним для врахування інтересів усіх сторін.

Конституція України (ст. 13, ст. 129) визначає рівність усіх суб'єктів права власності перед законом, однак, як ми спостерігаємо, в частині використання свого права на заволодіння (вступ у володіння) об'єктами безхазяйної нерухомості існує велика розбіжність, «прірва» (від 1 року – до 10 років) між територіальними громадами (фактично – державою) та фізичними особами, які бажають вступити у володіння нерухомістю за принципом набувальної давності. І як ми спостерігаємо на описаних прикладах – подібна ситуація лише призводить до втрати майном (зрештою – суспільно-соціальним надбанням) своєї цінності. Це також ускладнює ситуацію з адаптацією переселенців (і не тільки). Проблему можна було б усунути навіть не покладенням на органи управління майном територіальної громади обов'язку «легалізувати» та прийняти у власність всі об'єкти нерухомості, а просто зрівнянням процесуальних прав таких органів і громадян. Адже саме в цьому полягає сенс регіоналізації державного управління економікою – шляхом ствердження засад відповідального господарювання, поваги до власників і їхніх потреб у виробленні дієвих і розумних механізмів захисту прав, підвищення рівня життя

людей і вдосконалення системи соціальних і процесуальних гарантій для реалізації наданих їм можливостей.

Люди з числа переселенців, які мають досвід здійснення підприємницької діяльності, сьогодні постають як рушійна сила для відродження села – їхній потенціал є реальним шансом перетворити села на розвинені агромістечка або малі містечка. За своєю сутністю ландшафтно-садибна урбанізація представляє комплексну модель заселення та розвитку як покинутих сільських територій, так і будь-яких вільних земель для забезпечення їх ефективного використання. Як свідчить досвід Республіки Білорусь, де останнім часом побудовано 1500 агромістечок, вони вирішують проблеми рівномірного заселення території, проблеми єдності та інфраструктурної цілісності країни. Така забудова є необхідною умовою відтворення трудового потенціалу, гармонійного облаштування неосвоєних територій⁵.

Розв'язання проблеми відродження села також тісно пов'язане з виконанням Україною взятих на себе зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС і його державами-членами. Як приклад, однією з найбільш поширених форм підприємництва на селі, як відомо, було й залишається бджільництво, і в сучасних умовах, коли експорт продуктів бджільництва до країни ЄС здійснюється за вигідними для фермерів цінами, воно ставатиме дедалі більш прибутковою формою заробітку. Селяни, що мають власні пасіки, об'єднуються заради того, щоб реалізувати велику партію меду.

Стосовно інших форм заробітку в сільській місцевості слід зазначити, що більшість сільськогосподарських культур приносять врожаї протягом одного поточного року. Якщо брати до уваги невеликі фермерські господарства, то тут існує декілька прибуткових напрямів, у яких за мінімальних фінансових витрат можна досягти значних матеріальних успіхів. Перевага, зокрема рослинництва в тому, що навіть у випадку, якщо декілька (умовно) рослин загине, то це не спричинить суттєвих майнових збитків для фермера. Йдеться не лише про такі види рослин, як плодово-овочеві культури – дехто обирає, наприклад,

⁵ Майбутнє – за екопоселеннями та агромістечками // Ukr Sprava. Допомога бізнесу. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrsprava.com/index.php?newsid=2510>.

вирощування квітів і в цьому досягає успіхів. Це підтверджує також і приклад іншої країни – Нідерландів, яка славиться своїми відомими тюльпанами, що вирощують переважно фермери на приватних господарствах⁶.

Варто звернути окрему увагу й на те, що проблема занепаду сіл на теперішній час існує не лише в Україні, але і в багатьох розвинених країнах Європи.

В Європейському Союзі підтримка місцевих стратегій територіального розвитку проголошена Спільною аграрною політикою (САП (CAP – Common Agricultural Policy)) у вигляді проекту LEADER – спеціальної програми Європейської комісії з підтримки місцевих ініціатив, спрямованих на розвиток сільських регіонів, яка передбачає підтримку місцевих державно-приватних товариств (місцевих дійових груп) та створення їх мережі, розробку і реалізацію стратегій місцевого розвитку, впровадження інноваційних проектів, кооперацію, набуття необхідних навичок. Як цільова група даної програми розглядаються малі та середні підприємства, некомерційні організації та органи місцевого самоврядування. Програма реалізується шляхом імплементації національних стратегічних планів, що містять пакет заходів та мають єдиний інструмент фінансування – Фонд розвитку сільських територій⁷. З цього питання слушну думку висловлює М.Ф. Кропивко: для підприємців на основі спеціалізації та концентрації виробництва, залучення інноваційних розробок науково-дослідних установ, формування замкнених циклів виробництва забезпечується підвищення конкурентоспроможності і прибутковості продукції, а на державному рівні за рахунок облаштування сільських територій із сучасною агросервісною, агропромисловою, житловою та культурними зонами (у вигляді агромістечок) досягається стабільний соціально-економічний розвиток регіону⁸. Позитивний досвід такої організації співпраці бізнесу та населення у сільській місцевості напрацьовано у ФРН, Нідерландах і низці

⁶ Степенцев В. Ставка на тюльпаны / [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vokrugsveta.ru/vs/article/7708/>

⁷ Собкевич О.В. Стратегічні напрями інституційного забезпечення розвитку аграрного сектору в Україні : аналітична доповідь / [О.В. Собкевич (кер. авт. кол.) та ін.]. – К.: НІСД, 2014. – 45 с.

⁸ Кропивко М.Ф. Кластерний підхід до управління сільським розвитком / М.Ф. Кропивко // Економіка АПК. – 2008. – № 5. – С. 57.

інших країн – навіть за наявності деяких відмінностей, ці країни мають близький рівень життя.

Як свідчить досвід європейських країн, наприклад, Іспанії та Франції, на продаж пропонуються покинуті селища з усією територією, інфраструктурою та за символічною вартістю одного квадратного метру, що встановлюється на рівні близько 5 євро. На продаж також репрезентовано замки, садиби та старовинні будинки – ці об'єкти продаються за символічною ціною, але їх купівля одночасно передбачає покладання на нового власника обов'язку здійснити їх відновлення, реконструкцію та забезпечення вільної і безоплатної доступності для відвідувачів, оскільки ці об'єкти також належать до культурної спадщини й мають історичну цінність.

Однак у публікаціях, які присвячено висвітленню подібного досвіду, взагалі не згадується про те, як врахувати інтереси власників (їх нащадків, інших осіб залежно від ситуації). У зв'язку з цим постає питання: яким чином і наскільки така форма продажів дозволяє враховувати інтереси власників землі та нерухомості, котрі з різних причин не проживають постійно на території села чи селища? В Україні, зокрема найчастіше такими причинами є те, що власники виїхали до іншого регіону чи за кордон, або цю ділянку землі, разом з будівлями, вони свого часу придбавали з метою вкласти кошти у нерухомість. Крім того, спадкоємці не вступають у спадщину з тієї причини, що їхній матеріальний стан не дозволяє сплатити в повному обсязі всі мита й податки. Серед таких чимало громадян, які десятиліттями живуть в інших містах на орендованих квартирах і постійно відчують брак коштів.

Серед об'єктів права власності слід, передусім, виділити ті, від яких власники прямо чи непрямо відмовилися: наприклад, власники померли, а спадкоємців немає чи вони не вступили у спадщину протягом установленого законом терміну; ділянка очевидно занедбана і створює певні проблеми для сусідів. Після цього можна буде перейти до розв'язання проблем із тими господарями, що виїхали на невизначений термін, а також із землевласниками, котрі нібито притримують ділянки в очікуванні зростання цін на ринку земель.

Слід зауважити, що створення робочих місць сприятиме поверненню людей до села, де для них буде економічно більш вигідним жити у власній оселі та працювати навіть за меншу заробітну плату порівняно з тією, що можна одержувати у місті, аніж витратити більшу частину зароблених у місті коштів як орендну плату за житло.

Не всі люди, в тому числі й переселенці, мають здібності й хист до заняття підприємницькою діяльністю. Фермерське господарство – це таке ж саме підприємство, що потребує кваліфікованого керівництва та вміння прораховувати всі ризики.

Одним з основних факторів, які стримують переселення людей до сільської місцевості, є нерозвиненість ринку оренди житла, в той час, як там знаходиться багато покинутих осель. У інших розділах цього дослідження авторами було запропоновано низку заходів щодо стимулювання розвитку (започаткування) бізнесу переселенцями, і серед цих заходів найбільш дієвим може стати пільгове кредитування для організації бізнесу. Запровадження на законодавчому рівні умов і програм з пільгового кредитування підприємців з числа внутрішньо переміщених осіб дозволить відчутно підвищити рівень життя у сільській місцевості, передусім за рахунок переїзду більш кваліфікованої – міської робочої сили, а також відкрити нові можливості для диверсифікації бізнесу на селі.

Крім наявності у сільській місцевості можливостей для працевлаштування, існує й низка інших чинників, які визначатимуть готовність людей жити саме на землі. Це, зокрема, наявність умов для одержання медичної допомоги (лікувальних закладів) на прийнятній відстані від місця проживання, а також системи виховних закладів для влаштування дітей дошкільного віку й загальноосвітніх навчальних закладів. Щодо останнього, то за відомостями Міністерства освіти і науки України, що було одержано у відповідь на інформаційний запит у межах цього дослідження (лист від 01.10.2015 р. за вих. № 2/1-13-1747-15) у державі триває процес зменшення кількості дітей шкільного віку, а відповідно – кількості навчальних закладів. Динаміку зміни

кількості загальноосвітніх навчальних закладів у міській і сільській місцевості наведено у таблиці нижче.

Таблиця 2

Кількість ЗНЗ усіх типів та форм власності за роками

Навчальні роки	Кількість ЗНЗ усіх типів та форм власності	
	всього	у т.ч. в сільській місцевості
2010-2011	20300	13283
2011-2012	19874	12970
2012-2013	19672	12799
2013-2014	19294	12467
2014-2015	17604*	11891*

Відомості наведено без урахування закладів, що перебувають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, а також районів Донецької та Луганської областей, не підконтрольних Уряду).

Як бачимо, щороку в сільській місцевості темпи скорочення кількості загальноосвітніх навчальних закладів обраховуються навіть не десятками, а декількома сотнями – закривається до 400 шкіл на рік. Це пов'язане, насамперед, зі скороченням чисельності населення: на сьогодні, в середньому, лише кожен 500-й житель України – школяр.

Загалом, якщо взяти за основу об'єднаний підхід до розв'язання завдання активізації підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб в сільській місцевості, то у нашій країні може бути:

створено відповідний ринок (а володіння власністю вже змінює звички людини й потребує від неї докладання зусиль задля підтримання у належному стані свого майна);

надано підтримку внутрішньо переміщеним особам, які виявлятимуть бажання проживати у сільській місцевості;

надано новий поштовх відродженню села;

створено умови для запровадження ефективних механізмів регіоналізації управління економікою.

РОЗДІЛ 7

ПРАВОВІ ЗАСОБИ АКТИВІЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Згідно із даними Державної служби статистики у 2013 р. в Україні загальна кількість підприємств складала 393 327, серед яких кількість великих підприємств становила лише 659 (0,2 % до загальної кількості підприємств) [34]. Основну частину становлять малі та середні підприємства (далі – МСП) (див. Табл. 1), які є рушійною силою економічного розвитку держави.

Таблиця 1

Кількість підприємств в Україні за їх розмірами

Усього підприємств	Великі підприємства	Середні підприємства	Малі підприємства
364935 ⁹	658 (0,2% до загальної кількості підприємств)	18 859 (4,8% до загальної кількості підприємств)	373 809 (95% до загальної кількості підприємств)

МСП забезпечують високу зайнятість населення. Так, відповідно до даних Державної служби статистики України у 2013 р. кількість найманих працівників на МСП складала 5 093 500 осіб (див. Табл. 2). Крім того, МСП реалізують щорічно 58% від загального обсягу реалізованої у країні продукції (робіт, послуг) [35].

⁹ Дані наведено без урахування результатів діяльності банків та бюджетних установ у 2013 р. і без урахування громадян-підприємців

Кількість найманих працівників на підприємствах

Усього осіб	Великі підприємства	Середні підприємства	Малі підприємства
7285,6 тис. ¹⁰	2383,7 тис. осіб (32,7% до загальної кількості найманих працівників)	3010,1 тис. осіб (41,3% до загальної кількості найманих працівників)	1891,8 тис. осіб (26% до загальної кількості найманих працівників)

При цьому слід зазначити, що на Донецьку область у 2013 р. згідно з даними Державної служби статистики припадала значна кількість підприємств – 28 731, з них великі підприємства склали 67, середні – 1587, малі – 27 041. Втім, останні статистичні дані 2014 р. свідчать про скорочення кількості підприємств на території Донецької області більше ніж у два рази. Так, загальна кількість підприємств у 2014 р. становила вже 11 355, з яких великі – 54, середні – 768, малі – 10 533. Така ж ситуація склалася і у Луганській області. У 2013 р. загальна кількість підприємств становила 11 385, з яких 28 – великі, 660 – середні, 10 697 – малі підприємства. А у 2014 р. загальна чисельність підприємств зменшилась до 3 226, з яких кількість великих підприємств складала 9, середніх – 249, малих – 2968 [34]. Зазначені дані свідчать про необхідність допомоги та активізації підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб, зокрема, які займалися підприємницькою діяльністю на території Донецької та Луганської областей. Крім того, складна суспільно-політична та економічна ситуація в Україні потребує підтримки всіх МСП, які становлять основу економічного розвитку країни.

Вважалося, що з підписанням Угоди про асоціацію з ЄС в Україні активізується діяльність з покращення умов для ведення підприємницької діяльності МСП, враховуючи досвід та найкращі практики європейських країн.

¹⁰ Дані наведено без урахування результатів діяльності банків та бюджетних установ у 2013 р. і без урахування громадян-підприємців

Україна пов'язана відповідними зобов'язаннями, визначеними в Угоді про асоціацію з ЄС. Зокрема, Угодою про асоціацію України з ЄС [36] передбачено співробітництво з питань політики у сфері промисловості та підприємництва з метою покращення умов для підприємницької діяльності для всіх суб'єктів господарювання з особливою увагою до МСП. У ст. 379 Угоди говориться про співробітництво для впровадження стратегій розвитку МСП, що ґрунтується на принципах Європейської хартії малих підприємств, та проведення моніторингу процесу імплементації шляхом щорічного звітування та діалогу.

Крім того, Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [37] серед першочергових реформ та програм було визначено дерегуляцію та розвиток підприємництва, що передбачає створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва. Втім, по-перше, зі спливом цілого року з моменту ратифікації Угоди про асоціацію, стратегія розвитку МСП, яка ґрунтується на принципах Європейської хартії малих підприємств, в Україні до сих пір відсутня. По-друге, не зважаючи на кроки, які були зроблені в останній час для створення сприятливих умов для підприємницької діяльності, регуляторна політика, яка проводиться в Україні, не в повній мірі відповідає інтересам саме МСП і не враховує останні тенденції європейської практики з активізації підприємницької діяльності МСП. Проблема полягає у неналежному та неефективному державному управлінні та обтяжливому державному регулюванні. Лише протягом 2014 р. органами виконавчої влади розроблено та подано на погодження до уповноваженого органу 2481 проект регуляторного акту [38]. Крім того, проблема полягає у неврахуванні у більшості випадках під час прийняття регуляторних актів впливу та наслідків саме для МСП у порівнянні з великим підприємствами, що обумовлено відсутністю диференційованого підходу до державного регулювання окремих категорій суб'єктів господарювання відповідно до ресурсних можливостей виконання вимог регуляторних актів.

Проблеми обтяжливого державного регулювання для МСП завжди вирізнялися актуальністю та значною увагою з боку науковців [39, с. 145-150;

40, с. 61-63; 41, с. 5-17], що свідчить про здійснення постійного пошуку нових та більш ефективних засобів їхнього вирішення. В умовах складної економічної ситуації та необхідності активізації підприємницької діяльності значної кількості внутрішньо переміщених осіб зі сходу країни дана тема набуває більшої актуальності та вимагає пошуку нових підходів у створенні сприятливого правового середовища для МСП. Таким чином, слід визначити потенційні засоби підвищення підприємницької активності МСП, а також розробити пропозиції з удосконалення законодавства України у сфері розвитку та підтримки МСП.

У контексті розгляду питань активізації підприємницької активності МСП є доцільним звернутися до досвіду ЄС, де проводиться активна політика з розвитку та підтримки МСП, адже приблизно 20,8 млн малих та середніх підприємств, зареєстрованих у ЄС, представляють майже 99% всіх підприємств [42, с. 5]. Вони забезпечують дві третини робочих місць у приватному секторі та вносять більше половини загальної доданої вартості, створеної підприємствами в ЄС. Більш того, 9 з 10 малих та середніх підприємств є мікропідприємствами з менш ніж 10 працівниками. Кожне мікропідприємство забезпечує роботу, в середньому, двох осіб. Протягом останніх п'яти років 80% нових робочих місць були створені МСП [43, с. 5]. Тому у ЄС приділяється значна увага спрощенню умов ведення господарської діяльності МСП.

З метою створення більш сприятливого правового середовища для здійснення МСП господарської діяльності у ЄС у 2008 р. було прийнято Закон «Про малий бізнес» (Small business act for Europe). Даний закон відображає політичну готовність країн-членів ЄС визнати центральну роль МСП в економіці ЄС. В основі закону лежить мета – досягнення найкращих умов для МСП на основі застосування принципу «спочатку подумай про малий бізнес» (think small first principle). Даний принцип та засоби для покращення регуляторного впливу на МСП є взаємопов'язаними. Відповідно до Закону «Про малий бізнес» країни-члени ЄС мають враховувати принцип «спочатку подумай про малий бізнес» під час розробки законодавства та спрощення

існуючого регуляторного середовища. Найбільш обтяжливим обмеженням за результатами опитування малих та середніх суб'єктів господарювання у ЄС виступає необхідність забезпечення відповідності всім вимогам. МСП несуть більше навантаження у порівнянні з великими підприємствами. Було підраховано, що там де велике підприємство витрачає 1 євро на одного працівника через необхідність виконання всіх встановлених вимог, середнє підприємство має витратити 4 євро, а мале – 10 євро [44].

Даний принцип передбачає, що законодавець повинен розглядати та враховувати інтереси МСП на ранніх стадіях розробки нормативно-правового акту. Правила, які матимуть вплив на господарську діяльність, а особливо на такий її вид як підприємницьку, мають бути розроблені з погляду МСП, або іншими словами, МСП повинні розглядатися державними органами в якості «головних клієнтів», якщо мова йде про регулювання господарської діяльності. Принцип заснований на тому, що «один розмір не підходить для всіх», і більш м'який підхід може виявитися корисним і для великих підприємств. І навпаки, правила та процедури розроблені для великих суб'єктів господарювання, можуть виявитися непропорційними для МСП, які не мають достатніх ресурсів [42, с. 7].

Принцип «спочатку подумай про малий бізнес» включає в себе:

1. Обов'язкове проведення консультування з МСП.

2. Застосування принципу «тільки один раз» (the only once principle), який полягає в тому, що країни-члени ЄС мають утримуватися від того, щоб запитувати від МСП інформацію, яка вже наявна та доступна для відповідного органу, крім випадків, коли вона потребує оновлення. Згідно з цим принципом інформація, яка вже була один раз подана певному органу, не має подаватися іншій службі органу, тобто підприємство не зобов'язано надавати знову інформацію, яку орган вже отримав іншим шляхом. Головна мета – зменшити паперову роботу та навантаження на МСП [43, с. 17].

3. Застосування «МСП тесту», який полягає в тому, що Європейська комісія та країни-члени ЄС мають детально оцінювати вплив законопроектів та

інших ініціатив на МСП. Кожна пропозиція, яка накладає або скорочує витрати для бізнесу, вимагає застосування «МСП тесту», який передбачає розробку пропозиції таким чином, щоб вона досягала поставленої мети без невиправданого обмеження або втрати можливостей для малого бізнесу. МСП-тест передбачає: 1) проведення консультацій з МСП та представниками громадських об'єднань МСП; 2) попереднє визначення та оцінку суб'єктів господарювання, на чії інтереси може вплинути регуляторний акт; 3) оцінку впливу регуляторного акту на МСП (аналіз витрат та переваг); 4) застосування до МСП пом'якшувальних заходів, якщо це є необхідним [45].

У загальних рисах МСП-тест складається з наступних кроків.

Крок 0: обов'язкове проведення консультації з представниками МСП одразу після складання проекту регуляторного акту та протягом всіх етапів оцінки впливу регуляторного акту.

Крок 1: визначення проблеми та встановлення, чи є МСП (у т.ч. мікропідприємства) серед суб'єктів, на чії інтереси впливає регуляторний акт. Якщо попередня оцінка свідчить про те, що МСП є серед групи таких суб'єктів, слід з'ясувати, чи не опиняться МСП у несприятливому становищі у порівнянні з великим підприємствами. Якщо так, слід шукати альтернативні способи та більш гнучкі підходи для МСП [46, с. 5].

Крок 2: визначення цілей державного регулювання.

Крок 3: розробка альтернативних способів досягнення визначених цілей.

Крок 4: аналіз впливу кожного альтернативного способу досягнення цілей. Визначення потенційних витрат і переваг пропозицій залежно від розміру суб'єкта господарювання (має бути обов'язкова диференціація між мікро, малими, середніми та великими підприємствами). Як вже було зазначено, підхід «один розмір підходить всім» для МСП досі не довів своєї ефективності. Так, вплив регуляторного акту на мікропідприємство, швидше за все, істотно відрізнятиметься від його впливу на середнє підприємство. Тому у випадках, де це видається можливим та доцільним, слід розраховувати витрати для кожної групи (малі, середні та мікропідприємства) окремо. При цьому, у методиках ЄС

наполегливо рекомендується встановлювати витрати та вплив актів на МСП саме у порівнянні з великими підприємствами.

Крок 5: порівняння альтернативних способів досягнення цілей (пропозицій). Якщо обрана пропозиція до сих пір створює для МСП непропорційно великий тягар, необхідно перейти до наступного кроку.

Крок 6: розгляд можливостей застосування спеціальних заходів з метою зменшення негативного впливу на МСП. МСП несуть більше навантаження у порівнянні з великими підприємствами, тому необхідно розробити спеціальні заходи для створення рівних умов для всіх підприємств. Вичерпний перелік таких засобів відсутній, однак є найбільш популярні: встановлення порогових показників, тобто при досягненні чи перевищенні яких МСП повністю або частково виключаються з-під дії певних правил; спрощення правил щодо подання звітності; встановлення більшого перехідного періоду; зменшення розміру податків або надання прямої фінансової допомоги з метою компенсації витрат у відповідності до законодавства; застосування інших індивідуальних підходів.

Крім того, у ЄС під час здійснення регуляторної політики у сфері господарювання особлива увага приділяється саме мікропідприємствам. У листопаді 2011 р. Європейською комісією було представлено доповідь щодо мінімізації регуляторного впливу на МСП та адаптації державного регулювання ЄС до потреб мікропідприємств [47], в якій було наголошено на важливості приділення особливої уваги мікропідприємствам (підприємства з середньою кількістю працівників не більше 10 та річним доходом, який не перевищує 2 млн євро). Передбачено, що підготовка всіх майбутніх законодавчих пропозицій повинна базуватися на передумові, що саме мікропідприємства апріорі мають бути виключені зі сфери дії запропонованого законодавства, якщо не буде доведена необхідність їхнього охоплення дією такого законодавства, наприклад, у випадках, коли виключення мікропідприємств з-під дії певних правил не сприятиме виконанню цілей визначених у Договорі про функціонування ЄС або основних прав. Втім, у разі, коли

мікропідприємства все ж таки мають охоплюватися дією законодавчих пропозицій з мотивів необхідності дотримання публічного порядку, слід розглядати можливості щодо запровадження більш м'якого режиму для них. Таким чином, країнам-членам ЄС рекомендується до МСП-тесту включати спеціальні положення про мікропідприємства. У Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, з метою забезпечення періоду підвищеної регуляторної стабільності для мікробізнесу з 1 квітня 2011 р. взагалі було накладено трирічний мораторій щодо прийняття нових регуляторних актів для мікропідприємств та стартапів [48, с. 11].

Станом на 2014 р. більшість країн ЄС запровадили МСП-тест або додаткового до своєї загальної методики проведення аналізу впливу регуляторного акту, або в якості складової частини такої методики [49, с. 1].

Серед країн-членів ЄС панують різні позиції щодо частоти застосування МСП-тесту. Є країни, які намагаються застосовувати МСП-тест майже до всіх нових регуляторних актів в якості стандартної процедури для впевненості, що можливий вплив на МСП виявлено та проаналізовано. Як зазначено деякими експертами, у таких країнах існує ризик, що може не вистачити ресурсів для застосування тесту на належному рівні. Деякі країни-члени ЄС проводять МСП-тест тільки у випадках, коли є очевидним, що новий регуляторний акт матиме серйозний вплив на інтереси МСП. На думку експертів такі країни можуть використати свої ресурси для приділення більшої уваги для кожного МСП-тесту та провести його на високому рівні [49, с. 2]. Втім, у цьому випадку є загроза, що деякі проекти регуляторних актів, які мають потенційний вплив на інтереси МСП, можуть бути помилково не відібрані для проведення МСП-тесту. Частина країн-членів ЄС застосовують МСП-тест лише на вибірковій основі (*ad hoc*).

За результатами проведеного у 2011 р. опитування та дослідження було розроблено рекомендації, адресовані країнам-членам ЄС щодо запровадження саме обов'язкового МСП-тесту [49, с. 15]. Наразі згідно з проведеними опитуваннями та дослідженнями більшість країн-членів ЄС застосовують

МСП-тест у всіх випадках, або часто, коли має місце очевидний потенційний вплив регуляторного акту на інтереси суб'єктів господарювання. При цьому, проведений аналіз показав, що у порівнянні з 2011 р., коли проводилась перша оцінка застосування державами-членами ЄС МСП-тесту, у 2014 р. кількість країн, що застосовували МСП-тест у всіх випадках, наразі зменшилась з 12 до 10. У порівнянні з 2011 р. зменшилась і кількість країн, які проводили МСП-тест часто, і наразі застосовують його на вибірковій основі у деяких випадках (*ad hoc*) – з 8 до 6 [49, с. 21]. При цьому, більшість торговельно-промислових палат країн-членів ЄС виступають за те, щоб МСП-тест проводився якомога частіше, деякі палати – на обов'язковій основі з метою забезпечення належного врахування інтересів МСП.

Станом на 2014 р. у 23 країнах-членах ЄС усі регуляторні органи самостійно проводять МСП-тест та несуть за це відповідальність. У деяких країнах діють спеціальні допоміжні сервіси. Наприклад, у Франції створено централізований сервіс щодо проведення МСП-тесту (з інтернет-сторінкою, методологією та іншими засобами для проведення даного тесту). Регуляторні органи можуть на добровільних засадах подати запит для проведення такого тесту та вирішити для себе пізніше, як включити надану відповідь за результатами проведеного тесту у проект регуляторного акту. Лише у двох країнах-членах ЄС існує централізована система проведення МСП-тесту [49, с. 23].

Усі країни ЄС проводять консультації з представниками МСП. У Австрії, Данії, Угорщині та Латвії проведення таких консультацій носить обов'язковий характер. Однак, в окремих країнах такі консультації проводяться не систематично [49, с. 25].

Майже всі країни-члени ЄС намагаються аналізувати відповідність витрат та переваги для МСП (фінансові або адміністративні). Деякі країни аналізують також вплив регуляторного акту на конкурентоздатність та доступ МСП на ринки. Дуже важливо встановити, якою мірою відповідна пропозиція впливає на конкурентоспроможність МСП та їхнє бізнес-середовище, у порівнянні з

великими підприємствами. Деякі країни додатково проводять аналіз впливу регуляторного акту на запровадження інновацій, доступу до фінансів, соціальних аспектів та охорони навколишнього середовища [49, с. 3]. Втім, за результатами проведеного дослідження Європалати (асоціація європейських торгово-промислових палат Європейського континенту) аналіз витрат та переваг для МСП і вираження їх у кількісному та грошову вигляді є досить складною справою. У 2014 р. схвальну оцінку від Європалати отримали лише Австрійська та Литовська республіки [49, с. 27].

У 2014 р. 18 країн-членів ЄС застосували один або більше пом'якшувальних заходів для МСП. Більшість країн вдалися до повного або часткового виключення МСП з-під дії певних правил. На другому місці – спрощення обов'язків МСП щодо подання звітності [49, с. 28]. У цьому контексті цікавим є досвід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, де 1 вересня 2010 р. було запроваджено «радикальне» правило «One in, One out» (один приймається, один скасовується). Дане правило було спрямовано на попередження накладання на суб'єктів господарювання нових регуляторних витрат при прийнятті нового регуляторного акту шляхом одночасного скасування або зміни будь-якого іншого діючого регуляторного акту, який накладає еквівалентні за вартістю витрати. Тобто, правило «One in, One out» мало за мету компенсувати нові регуляторні витрати на бізнес шляхом пошуку дерегуляторних заходів еквівалентної вартості. Втім, для посилення вимог до департаментів щодо дерегуляції у січні 2013 р. у Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії, було представлено нове правило «One in, Two out» (один приймається, два скасовуються), яке наразі працює за аналогічною схемою як і правило «One in, One out», однак відтепер, щоб компенсувати будь-яке збільшення регуляторних витрат для суб'єктів господарювання, слід вжити дерегуляторних заходів, які за вартістю перевищують ці витрати у два рази. Тобто на кожний 1 новий британський фунт стерлінгів, які накладає на суб'єктів господарювання новий регуляторний акт, слід внести зміни або

скасувати діючий регуляторний акт або акти, які накладають 2 фунти стерлінгів витрат на бізнес («1 round IN, 2 rounds OUT»). Слід зазначити, що це правило не діє у сфері оподаткування, для деяких нормативно-правових актів ЄС та регуляторних актів, які не мають впливу на суб'єктів господарювання. З 2011 р. завдяки застосуванню правил «One in, One out» та «One in, Two out» уряду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, вдалося скоротити щорічні регуляторні витрати для суб'єктів господарювання на 2 млрд фунтів. За планом з 2011 р. по 2015 р. уряд має прийняти 119 нових регуляторних актів, які накладають витрати на суб'єктів господарювання, при цьому 213 діючих актів у сфері здійснення господарської діяльності має бути скасовано. Крім того, планується прийняти 184 регуляторних актів, які не несуть додаткових витрат для бізнесу [50].

У законодавстві більшості країн-членів ЄС передбачено здійснення контролю за якістю проведеного МСП-тесту. Такий контроль здійснюється переважно тими ж органами, які цей тест провели. Втім, є країни, де перевірка оцінки впливу регуляторних актів на МСП здійснюється окремим незалежним органом. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччина та Королівстві Швеція такий орган подає для регуляторних органів рекомендації щодо відхилення або прийняття регуляторного акту. Згідно з проведеним дослідженням та опитуванням країн-членів ЄС проведення МСП-тесту має реальний вплив та позитивні наслідки для МСП [49, с. 31].

МСП-тест обов'язково проводить і Європейська комісія. Так, у Законі про малий бізнес Європейська комісія зобов'язала себе ретельно оцінювати наслідки законодавчих та адміністративних ініціатив для МСП і враховувати відповідні результати при розробці пропозицій. МСП-тест виступає складовою частиною методики Європейської комісії щодо проведення аналізу впливу регуляторного акту (Impact assessment). Усі директори зобов'язані проводити МСП-тест для всіх законодавчих ініціатив. Можливі наслідки для МСП мають братися до уваги на кожному етапі оцінки впливу регуляторного акту.

Контроль за проведеними оцінками впливу пропозицій Європейської комісії здійснює незалежний орган – Рада з оцінки регуляторного впливу (Impact Assessment Board) [51, с. 27]. Даний орган перевіряє, чи переваги та витрати для МСП були ретельно оцінені. Якщо виявиться, що вплив на МСП не було визначено, Рада має право повернути проект регуляторного акту на повторне проведення його оцінки.

Прикладом врахування інтересів МСП та запровадження більш гнучкого підходу для МСП виступають нові Директиви ЄС з державних закупівель [52; 53]. Так, ще на етапі проекту Європейська комісія запропонувала полегшити участь МСП у державних закупівлях. По-перше, відповідно до нових Директив ЄС з держзакупівель замовникам пропонується ділити великі контракти на лоти. Якщо замовник приймає рішення про відмову від такого поділу, у звіті або закупівельних документах мають бути надані пояснення та обґрунтування даного вибору (п. 78 Преамбули Директиви 2014/24). По-друге, відповідно як до попередніх Директив з держзакупівель, так і нових, для оцінки фінансової спроможності постачальників замовник має право встановлювати вимоги про наявність мінімального річного обороту постачальника. Втім, згідно з новими правилами такий мінімальний річний оборот не повинен перевищувати вартість контракту у два рази, крім певних випадків, які наприклад, стосуються ризиків, пов'язаних із характером роботи, послуги або товару. Директивами передбачено ще ряд положень спрямованих на спрощення участі та доступу саме МСП до державних закупівель.

Втім, не зважаючи на позитивний досвід застосування Європейської комісії МСП-тесту, на теперішній час цей процес не позбавлений недоліків, що свідчить про його складність. У 2013 р. Європалата провела оцінку якості та застосування МСП-тесту Європейською комісією за період 2011-2013 рр. Оцінка охоплювала сфери, які є найбільш важливими для МСП. Результати перевірки свідчать, що консультації з МСП у більшості випадках мали загальний характер і не носили системного характеру; попередня оцінка регуляторного акту мала переважно поверхневий характер, аніж описовий з

точними оцінками у кількісному та грошовому виразі. Пом'якшувальні заходи були визначені лише у 2 з 14 проведених оцінок впливу. Половина з проведених оцінок впливу з 2013 р. не визначили, чи мають мікропідприємства бути виключеними з-під дії запропонованого регуляторного акту, чи ні [49, с. 14]. Отже, порядок проведення МСП-тесту у ЄС знаходиться під постійною увагою, і проводиться робота щодо удосконалення даного процесу.

У контексті нагальної необхідності зменшення регуляторного навантаження на МСП в Україні та з метою прийняття ефективних та економічно обґрунтованих нормативно-правових актів пропонується запровадити МСП-тест. Таким чином, нагальних змін потребує діючий Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [54]. Необхідно закріпити принцип «врахування інтересів МСП», який передбачатиме розробку регуляторного акту з позицій МСП, обов'язкову оцінку впливу регуляторного акту на інтереси МСП на найбільш ранніх стадіях його розробки. У цьому контексті слід встановити право наукових установ здійснювати попередню експертизу та надавати висновок щодо витрат і впливу регуляторного акту на МСП та зобов'язання відповідних регуляторних органів враховувати результати такої експертизи під час розробки регуляторного акту.

Крім того, наразі в Україні розроблена та діє Методика проведення аналізу регуляторного акту [55]. Втім, вона не передбачає диференційованого підходу до підприємств за розмірами і не враховує особливі потреби та положення МСП. Пропонується внести зміни до діючої Методики щодо оцінки впливу регуляторного акту для МСП, у т.ч. мікропідприємств.

В Угоді про асоціацію зазначено, що співробітництво України з ЄС щодо розвитку МСП передбачає особливу увагу до мікропідприємств та підприємств ремісницького типу, які є надзвичайно важливим елементом економіки України та ЄС. Саме з метою виконання зобов'язань України у контексті реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС та створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності мікропідприємствами, кількість яких відповідно до даних Державної служби статистики у 2014 р. становила 278 922

(81,8% до загальної кількості підприємств)¹¹ [56], необхідно запровадити окремий підхід до мікропідприємств під час здійснення державної регуляторної політики у сфері господарювання із обов'язковим проведенням МСП-тесту.

4. Забезпечення законодавчої визначеності МСП шляхом встановлення єдиних (загальних) дат набрання чинності нормативними актами (common commencement dates), які матимуть вплив на суб'єктів господарювання, особливо МСП. Тобто відповідні правила або рішення мають вступати в силу у конкретно встановлені дати, кількість яких протягом року обмежена, з метою забезпечення більш раціонального потоку нових нормативних актів та надання інформації для МСП про нові правила заздалегідь. Єдиними (загальними) датами, як правило, виступають два дні на рік, яким передують, не менше як за 12 тижнів, публікація інструктивного матеріалу щодо потенційних змін, що дозволяє МСП краще підготуватися, адаптуватися та зрозуміти законодавчі зміни. Тобто головним елементом даної системи виступає попереднє повідомлення про потенційні зміни, що забезпечує можливість МСП планувати заздалегідь. Таке повідомлення, як правило, має форму щорічного звіту про майбутні нормативні акти, які стосуються суб'єктів господарювання, що включає в себе короткий опис кожної норми, яка має набути чинності у визначені дні. Мета встановлення єдиних (загальних) дат набрання чинності нормативними актами полягає у наданні можливості суб'єктам господарювання планувати впровадження нових заходів у своїй діяльності та більш ефективно їх реалізовувати, що у свою чергу призводить до зниження витрат. З часом, у ЄС планується, що єдині дати стимулюватимуть законодавця зменшувати обсяг нормативних актів, оскільки їх сумарний тягар стає все більш очевидним [43, с. 19].

Дана ідея бере свій початок з досвіду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії і наразі знайшла своє втілення у Законі ЄС «Про малий бізнес». Набрання чинності нормативними актами, які мають вплив на

¹¹ Без урахування результатів діяльності банків і бюджетних установ та без урахування тимчасово окупованої території АРК та частини зони проведення антитерористичної операції

суб'єктів господарювання, обмежено двома датами на рік: 6 квітня та 1 жовтня. Двічі на рік відповідні державні відомства публікують: 1) переліки нових регуляторних актів, які наберуть чинності у встановлені дати, разом із детальними інструкціями з метою допомоги суб'єктам господарювання краще підготуватися; 2) переліки регуляторних актів, які втрачають свою силу у встановлені дати [57].

У виключних випадках законодавець може прийняти рішення щодо набрання чинності нормативних актів, які мають вплив на суб'єктів господарювання, у інші дати. Такими випадками виступають, наприклад, надзвичайні ситуації, пов'язані із питаннями здоров'я людей, тварин і рослин; вжиття заходів необхідних для термінового усунення прогалин у законодавстві; необхідність усунення положень, які становлять значну небезпеку чи шкоду суб'єктам господарювання; випадки, коли витрати, пов'язані із дотриманням єдиних дат набрання чинності нормативно-правовими актами, будуть диспропорційними для державного бюджету та/або суб'єктів господарювання. Застосування єдиних дат набрання чинності нормативно-правових актів виступає складовою програми уряду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, яка спрямована на стимулювання розвитку економіки [43, с. 21].

У Королівстві Нідерланди у відповідь на скарги суб'єктів господарювання на постійне внесення змін до законодавства та недостатність часу для підготовки до таких змін урядом в якості експерименту було встановлено єдині (загальні) дати набрання чинності нормативно-правовими актами у наступних сферах:

природоохоронне законодавство

податкове законодавство

у сфері будівництва.

Єдиними датами набрання чинності нормативно-правовими актами, які мають вплив на суб'єктів господарювання, було обрано 1 січня та 1 липня. Інформація про нове заплановане законодавство публікується он-лайн.

Встановлюється мінімальний строк у 3 місяці між публікацією та днем вступу у силу нових нормативно-правових актів [43, с. 22].

При цьому у разі запровадження єдиних дат набрання чинності нормативно-правовими актами можуть виникати деякі проблемні питання пов'язані, наприклад, із потенційним навантаженням на суб'єктів господарювання значною кількістю нормативних актів, які набирають чинність в один день. У цьому випадку мають бути встановлені певні обмеження щодо кількості таких актів. Звичайно попередня публікація відомостей про нормативні акти також може полегшити сприйняття значної кількості актів в один день.

В Україні за результатами опитувань та проведення заходів з метою виявлення проблем, з якими стикаються МСП переміщені із зони проведення антитерористичної операції, встановлено, що однією із основних перешкод для ведення господарської діяльності виступає постійна зміна законодавства, а отже і правил здійснення діяльності, а також значні масиви не тільки законів, але й підзаконних актів, що вимагає витрачання додаткового часу, людських та грошових ресурсів на їх опрацювання [58]. На проблемі значного потоку нормативно-правових актів («нормативної інфляції»), що перевищує ті межі, які дозволяли б приділяти належну увагу кожному законопроекту, вже давно наголошується у науковій літературі [59; 60, с. 102]. Такі принципи державної регуляторної політики, як доцільність, ефективність та адекватність, які закріплені у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», не дотримуються під час прийняття нормативно-правових актів. Найбільш негативні наслідки тягне за собою недотримання такого принципу як передбачуваність, що не дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності і стримує розвиток підприємницької діяльності. За двадцять чотири роки незалежності України було прийнято значну кількість нормативних актів, які разом із адміністративними заходами справляють кумулятивний вплив на суб'єктів господарювання, що обмежує їх щоденну діяльність та впливає на їх конкурентоздатність. Крім того,

тягар непропорційно більший для МСП, які у порівнянні з великими підприємствами не мають відповідних людських чи фінансових ресурсів. Оскільки визнаним фактом залишається те, що МСП забезпечують найбільше робочих місць, органам влади тепер необхідно в першу чергу визначити шляхи зменшення адміністративних перешкод для таких підприємств.

В умовах відсутності в Україні послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності встановлення єдиних дат набрання чинності нормативно-правовими актами, які впливатимуть на суб'єктів господарювання, могло б сприяти активізації підприємницької діяльності МСП. У цьому контексті можливо запровадити єдині дати набрання чинності нормативно-правових актів у сфері господарювання у рамках експерименту на фіксований часовий період (1–3 роки) у певній сфері господарської діяльності, за результатами якого може бути прийнято рішення про застосування або навпаки відмови від даного способу набрання чинності нормативно-правових актів, які впливатимуть на суб'єктів господарювання. Для України у контексті приведення вітчизняного законодавства до вимог ЄС кількість таких дат може бути більшою за дві. Сферою, у якій доцільно запровадити єдині дати набрання чинності нормативно-правових актів у сфері господарювання, є охорона навколишнього середовища. Адже у контексті реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС, зокрема у сфері охорони навколишнього середовища, очікується значне реформування вітчизняного законодавства з питань охорони довкілля з метою відповідності високим стандартам ЄС у цій сфері. У цьому контексті слід зазначити, що виходячи з досвіду країн-членів ЄС адаптація вітчизняного законодавства до права ЄС за напрямом «навколишнє середовище» є одним з найбільш вагомим як за обсягом нормативно-правових актів, так і за потенційною вартістю їх впровадження. Це, у свою чергу, потребуватиме значних ресурсів та зусиль з боку українських МСП і часу для адаптації до нових умов.

Отже, на підставі вищевикладеного слід зробити наступні *висновки*:

1. Одними із засобів сприяння підвищенню підприємницької активності МСП виступає запровадження принципу «спочатку подумай про малий бізнес», сутність якого полягає у врахуванні інтересів МСП на ранніх стадіях розробки нормативно-правових актів, які матимуть вплив на здійснення господарської діяльності, а також передбачає: 1) обов'язкове проведення консультацій та слухань з МСП під час розробки проектів нормативно-правових актів у сфері господарювання; 2) застосування «МСП тесту»; 3) забезпечення законодавчої визначеності для МСП шляхом встановлення єдиних дат набрання чинності нормативно-правових актів.

2. Один із засобів зменшення регуляторного впливу на МСП полягає у зміні підходів до здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності шляхом визначення центральної ролі МСП і запровадження механізму виявлення та аналізу переваг і витрат для таких суб'єктів господарювання під час розробки регуляторного акту шляхом проведення МСП-тесту.

3. З метою створення сприятливого правового середовища для формування та реалізації державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва запропоновано запровадити диференційований підхід щодо державного регулювання окремих категорій суб'єктів господарювання згідно з їхніми особливостями та ресурсними можливостями виконання вимог регуляторних актів. Запропоновано доповнити статтю 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» № 1160-IV від 11.09.2013 р. наступним положенням: «врахування інтересів суб'єктів малого та середнього підприємництва – розробка регуляторного акту з позицій суб'єктів малого та середнього підприємництва, обов'язкова оцінка впливу регуляторного акту на інтереси суб'єктів малого та середнього підприємництва на найбільш ранніх стадіях його розробки», а також абзац 7 статті 8 після слів «суб'єктів господарювання» доповнити словами «в першу чергу суб'єктів малого та середнього підприємництва». Крім того, пропонується доповнити статтю 4 Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» № 4618-VI від

22.03.2012 р., який визначає правові та економічні засади державної політики у сфері підтримки та розвитку МСП, частиною 10 наступного змісту «Забезпечення законодавчої визначеності суб'єктів малого та середнього підприємництва».

4. Пропонується внести зміни до діючої Методики оцінки впливу регуляторного акту, затвердженої Постановою КМУ від 11.03.2004 р. № 308, шляхом закріплення положень про проведення МСП-тесту із зазначенням всіх етапів, які він себе включає: 1) проведення консультацій з представниками МСП; 2) попереднє визначення та оцінку суб'єктів господарювання, на чий інтереси може вплинути регуляторний акт; 3) оцінку впливу регуляторного акту на МСП (аналіз витрат та переваг); 4) застосування у разі необхідності до МСП пом'якшувальних заходів.

5. З метою створення сприятливого правового середовища для мікропідприємств необхідно запровадити для них окремий підхід під час здійснення державної регуляторної політики у сфері господарювання із обов'язковим проведенням МСП-тесту, який передбачатиме розгляд питання щодо можливості виключення мікропідприємств з-під дії нових регуляторних актів або застосування до них спеціальних заходів з метою зменшення регуляторного навантаження.

6. З метою надання можливості суб'єктам господарювання планувати впровадження нових заходів у своїй діяльності та більш ефективно їх реалізовувати, а також з метою стимулювання законодавця до зменшення обсягу регуляторних актів у сфері господарської діяльності запропоновано запровадити єдині дати набрання чинності нормативно-правових актів у сфері господарювання у рамках експерименту на фіксований часовий період (1–3 роки) у сфері охорони навколишнього середовища, за результатами якого може бути прийнято рішення про застосування або навпаки відмови від даного способу набрання чинності нормативно-правових актів, які впливатимуть на суб'єктів господарювання.

7. Пропонується внести зміни до Плану законодавчого забезпечення реформ в Україні, затвердженого Постановою ВРУ від 04.06.2015 р. №509-VIII, шляхом доповнення у розділі «Регуляторна політика та дерегуляція» пункту 203 (концептуальні засади законопроекту) словами «запровадити диференційований підхід щодо державного регулювання окремих категорій суб'єктів господарювання (диференціація за розміром підприємства: мікро, малі, середні, великі)», «запровадити обов'язкову оцінку впливу регуляторних актів на суб'єктів малого та середнього підприємництва з особливою увагою до мікропідприємств», «забезпечення законодавчої визначеності для суб'єктів малого та середнього підприємництва шляхом встановлення єдиних дат набрання чинності нормативно-правових актів в окремих сферах господарської діяльності». Інституційні джерела, на виконання положень яких пропонується внести зазначені зміни: Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» та Угода про асоціацію з ЄС.

Вищевказані новації у правовому регулюванні діяльності суб'єктів малого та середнього підприємництва, у тому числі заснованих внутрішньо переміщеними особами, представляється доцільним попередньо апробувати в рамках державно-правового експерименту на території Донбасу. Проведення такого експерименту дасть можливість стимулювати підприємницьку активність ВПО, виявити переваги та недоліки підготовлених пропозицій та рекомендацій з можливістю їх відповідного уточнення. Зокрема, саме такий підхід широко використовується у Китайській Народній Республіці, де спочатку проводиться експериментальна перевірка запропонованих нововведень в господарський механізм. У разі досягнення позитивних результатів експерименту приймається урядове рішення, яке забезпечує його широке впровадження¹².

¹² Устименко В.А. Планирование как одно из средств социально-экономической модернизации / В.А. Устименко, О.С. Кучер // Право и государство. – 2014. – № 2 (63). – С. 74-79.

РОЗДІЛ 8

ПРАВОВІ ЗАСАДИ НАДАННЯ ГОРИЗОНТАЛЬНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ МАЛОМУ ТА СЕРЕДНЬОМУ ПІДПРИЄМНИЦТВУ: ДОСВІД ЄС ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Наразі з боку держави докладаються значні зусилля щодо забезпечення раціонального та ефективного використання бюджетних коштів та їх спрямування на задоволення першочергових суспільних потреб. Надання державної допомоги суб'єктам господарювання є одним з напрямів використання коштів державного бюджету. За загальним правилом, держава перш за все виступає в ролі інвестора, вкладаючи ресурси в певні проекти, що зазвичай мають бути успішними. Підтримання економічно неефективного виробництва загострює проблему дефіциту бюджетних коштів. Отже, постає питання надання такого виду допомоги, який би переслідував мету з досягнення певного загальнодержавного економічного ефекту і в меншій мірі впливав на конкурентне середовище. Слід визнати, що таку функцію на сьогодні виконує горизонтальна допомога, яка отримала широке поширення у країнах-членах ЄС. Проте в Україні у відсотковому співвідношенні домінує галузева допомога, яка складає 71,6 %, що є неприпустимим для європейської політики надання державної допомоги. Тому виявляється доцільним забезпечити пріоритетність даного виду допомоги над іншими, що дозволить поступово мінімізувати обсяги галузевої державної допомоги.

Проблематика державної допомоги в останній час привертає пильну увагу з боку науковців. Серед вітчизняних дослідників даному питанню було присвячено праці Н. Бугаєнко, О. Буланої, О. Кравець, Д. Лічак та ін. Аналізуючи роботи іноземних вчених, слід зауважити, що досліджена сфера є наразі актуальним полем для дискусії. Заслужують на увагу праці А. Додешку, Ф. Ніколейдса, Р. Хеффрона та ін.

Державна допомога суб'єктам господарювання складається із галузевої

державної допомоги (заходи, що стосуються окремих галузей економіки, зокрема, сільське господарство, рибальство, видобуток вугілля та ін.) та державної допомоги для горизонтальних цілей, такі як дослідження і наукові розробки, охорона навколишнього природного середовища, підтримка малого та середнього бізнесу, створення нових робочих місць або навчання, допомога для регіонального розвитку.

Перший вид вважається таким, що потенційно може спотворювати конкуренцію. Враховуючи те, що горизонтальна допомога зачіпає всі або більшість підприємств, спрямовуючи державні кошти на різні цілі, вона є найоптимальнішим варіантом в умовах ринкової конкуренції. Горизонтальна допомога також включає в себе допомогу для порятунку підприємств та реструктуризації підприємств, які знаходяться в складному фінансовому становищі (“тимчасові труднощі”). Хоча цей вид підтримки відрізняється від тих, які згадані вище, тому що має більш сильний вплив на спотворення конкуренції [61, с. 117].

Враховуючи, що горизонтальна допомога є європейським інструментом, представляється доречним дослідити її з позиції європейської ретроспективи. Отже, мета надання державної допомоги зазнала важливих перетворень у ЄС, починаючи із середини минулого століття. Так, в 1960-і р. вона стала важливим інструментом промислової політики, спочатку як реакція на лібералізацію торгівлі [62], в 1970-і р. була спрямована в бік конкретних секторів економіки, що занепадали (сталь, суднобудування), а також створення “національних чемпіонів” у стратегічних секторах. Однак, у 1980-х рр. розуміння використання державної допомоги змінилося із акцентом на конкретних завданнях, що ставила перед собою держава. Крім того, в 2000 р. у Лісабоні Європейською Радою було відзначено важливі концептуальні пропозиції, які полягали у зниженні загального рівня державної допомоги, а також зміщенні акцентів від підтримки окремих секторів або компаній до горизонтальних цілей, що становлять спільний інтерес. Цей вид допомоги вважався і вважається Комісією більш прийнятним, тому що в меншій мірі призводить до спотворення

конкуренції на внутрішньому ринку і є оптимальним для створення більш життєздатної європейської економіки на міжнародному рівні [63].

В той же час, у Центральній і Східній Європі поняття “державної допомоги” мало особливе значення, головним чином, під впливом різноманітних політичних, економічних і соціальних факторів. У цій області, перехід супроводжувався структурними змінами від розподілу ресурсів через систему централізованого планування до системи, яка заснована на ринкових механізмах. Держава тут відіграла головну роль, виступаючи і як суб’єкт владних повноважень, і як економічний агент, який може втрутитися в систему господарських зв’язків на користь певного підприємства. У цьому відношенні, “дисципліна” державної допомоги була виправдана з точки зору можливостей уникнення негативних наслідків у податково-бюджетній і грошово-кредитній сферах, а також в плані економічної стабілізації [64].

Використовуючи дані Євростату при аналізі політики державної допомоги ЄС, можна легко помітити, що найбільш підтримуваними напрямками є горизонтальні і саме вони користуються підвищеною увагою з боку ЄС. Найбільш поширеними напрямками є: регіональний розвиток, охорона навколишнього середовища (енергозбереження, енергоефективність), дослідження та інновації, допомога малому та середньому підприємництву. Найбільш підтримувані: охорона навколишнього середовища – 24%, регіональний розвиток – 21%, дослідження та інновації – 18% [65].

У Німеччині та Румунії найбільші обсяги допомоги виділяються на охорону навколишнього середовища (біля 50 % у середньому). В Угорщині та Болгарії найінтенсивніше надання допомоги здійснюється з метою регіонального розвитку (біля 40 % у середньому).

Крім того, якщо порівняти результати деяких країн ЄС, можна побачити, що Німеччина є країною, що поважає більшість європейських тенденцій у наданні допомоги, які спрямовані на: інновації, регіональний розвиток та охорону навколишнього природного середовища [66, с. 73].

У Швеції державна допомога становить близько 0,9 % ВВП, що є значно вищим показником, ніж середній по ЄС (0,53 %), однак це пов'язано з великою часткою допомоги на захист навколишнього середовища (80 %). Тому такі обсяги вважаються виправданими, з огляду на те, що даний напрям є горизонтальним.

Стосовно галузевої допомоги, аналізуючи дані Євростату, варто зауважити на тому, що за останні роки країни-члени ЄС суттєво зменшили надання допомоги за даним напрямом. Так, наприклад, у 2007 р. у Румунії доля галузевої державної допомоги становила 90 % від усього обсягу допомоги, а вже в 2012 р. – тільки 30 %, відповідно горизонтальна допомога – 70 % [67].

Як відомо, 27 червня 2014 р. між Україною та Європейським Союзом було підписано Угоду про асоціацію. Ч. 3 ст. 262 містить положення щодо випадків надання допомоги, які можуть вважатися сумісними з належним виконанням Угоди. Серед них є і горизонтальні: допомога для сприяння економічному розвитку регіонів з надзвичайно низьким рівнем життя або із суттєвим рівнем безробіття; допомога для сприяння виконанню важливого проекту задля спільного європейського інтересу (“спільний європейський інтерес” включає спільний інтерес Сторін) або для виправлення значних порушень нормальної роботи в економіці України чи однієї з держав-членів Європейського Союзу; допомога для інвестицій з метою забезпечення відповідності обов'язковим стандартам, визначеним директивами ЄС, зазначеними у Додатку ХХХ до Глави 6 (“Навколишнє середовище”) Розділу V Угоди, протягом зазначеного в ньому періоду імплементації, зокрема адаптації підприємств та обладнання до нових вимог, може бути дозволена в обсязі до 40% прийнятних витрат та ін. [36].

На національному рівні ч. 2 ст. 6 Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання” (далі – Закон) [24] також встановлено перелік випадків надання саме горизонтальної державної допомоги. Зокрема, допомога для забезпечення розвитку регіонів, підтримка середнього та малого підприємництва, допомога на професійну підготовку працівників; допомога на

працевлаштування окремих категорій працівників та створення нових робочих місць, допомога на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання, допомога на захист навколишнього природного середовища та ін.

Крім того, ст. 7 Закону регламентує звільнення від обов'язку повідомлення про нову державну допомогу окремих груп надавачів категорій державної допомоги, визначених частиною другою статті 6 цього Закону, окрім державної допомоги на відновлення платоспроможності та реструктуризацію суб'єктів господарювання, а також на підтримку окремих галузей економіки.

В той же час, Законом не визначена пріоритетність горизонтальної допомоги, а також не розроблено окремого підзаконного нормативно-правового акту, який би визначив порядок надання даного виду допомоги та містив додаткові форми заохочення суб'єктів господарювання у разі отримання коштів в рамках програми горизонтальної допомоги. Наприклад, для всіх підприємств, що займаються виробництвом енергії з альтернативних джерел, повинен діяти пільговий режим оподаткування разом з можливим кредитом на придбання ВЕУ (вітрогенераторів).

Говорячи про розвиток горизонтальної допомоги в Україні, не можна обійти увагою досить часті випадки, коли допомога в залежності від своєї мети може бути або галузевою, або горизонтальною. Наприклад, у сфері енергетики державна допомога на енергозбереження, на виробництво енергії з відновлювальних джерел, на комбіноване виробництво електроенергії та тепла (когенерацію) підпадає під дію горизонтальних правил і має першочергове значення. Зазвичай у даних випадках за правилами ЄС найчастіше застосовуються певні виключення, які полягають у відсутності потреби погодження проекту з уповноваженим органом.

Норми щодо галузевої допомоги відносяться до вугільної промисловості, електроенергетики (витрати, що не підлягають відшкодуванню). Витрати, що не підлягають відшкодуванню, означають інвестиції в інфраструктуру відповідного комунального підприємства, яке може стати непотрібним у

конкурентному середовищі. Наприклад, велике монопольне комунальне підприємство з постачання електроенергії здійснювало значні інвестиції протягом багатьох років і понесло збитки. Ринкова вартість електроенергії включає виплати боргу [68, с. 32-56]. Політика державної допомоги ЄС направлена на мінімізацію цього виду допомоги як такого, що не справляє позитивного впливу на ринкове середовище, окрім тимчасового полегшення для підприємств, підтримуючи збиткове виробництво.

Один з найбільш важливих факторів, що визначає обсяги державної допомоги – це ВВП. Але оскільки державна допомога розглядається у контексті підтримки економічного зростання і розвитку, на практиці сума допомоги часто зростає у зв'язку з наданням щорічної галузевої допомоги. Тому зміна компенсаторної моделі допомоги (галузевої) до моделі допомоги економічному розвитку (горизонтальної) є вкрай вагомим кроком у стабілізації фінансової ситуації країни.

Одним із найбільш перспективних напрямів горизонтальної державної допомоги в Україні є надання допомоги суб'єктам малого і середнього підприємництва (далі – МСП). МСП є стратегічною сферою державних інтересів, оскільки їх економічна активність здатна забезпечити прискорення розвитку національного господарства країни. Враховуючи вкрай складну соціально-економічну та політичну ситуацію в державі, наразі стратегічно важливим є пошук шляхів підтримки суб'єктів МСП із врахуванням норм європейського права, а також досвіду західноєвропейських країн.

Загальновідомо, що всі країни-члени ЄС використовують державну допомогу з метою підтримки МСП. Однак, до недавнього часу однією з найбільших проблем для МСП в ЄС був доступ до фінансування.

Інвестори і банки часто ухилялися від фінансування стартапів та новостворених малих та середніх підприємств через ризики, з якими це було пов'язано. У 2008 р. Європейська Комісія прийняла План відновлення для МСП, відповідно до якого допомога надавалась всім малим та середнім підприємствам, в тому числі шляхом запровадження дуже конкретних,

специфічних заходів для зменшення адміністративних навантажень на бізнес, а також для допомоги більшій кількості людей стати підприємцями. План відновлення мав на меті підвищення доступу до фінансування для малих та середніх підприємств і нагадував державам-членам ЄС про те, що вони повинні повною мірою використовувати правила надання державної допомоги для таких підприємств [69]. Зокрема, правову основу підтримки МСП склали Рекомендації стосовно державної допомоги для сприяння фінансуванню ризикових інвестицій на 2014 – 2020 рр. (далі – Рекомендації ризикових інвестицій ЄС) [70], Повідомлення Комісії до Рекомендацій стосовно державної допомоги, спрямованої на сприяння інвестицій у ризиковий капітал малих та середніх підприємств [71].

Вищенаведені нормативні акти регулюють питання фінансового інжинірингу, що являє собою достатньо дієвий засіб державної допомоги, який має успіх серед країн ЄС. Фінансовий інжиніринг – це цілеспрямоване розроблення та реалізація нових фінансових інструментів та/або нових фінансових технологій, а також творчий пошук нових підходів до вирішення фінансових проблем за допомогою відомих фінансових інструментів та технологій. Наведений засіб має привабливі, з точки зору економіки, якості, а саме: він підлягає погашенню, є засобом залучення приватного сектора і має мультиплікативний ефект, тому що створює новий дохід.

Інструменти фінансового інжинірингу, такі як гарантії, кредити все частіше використовуються у державному фінансуванні МСП. Це відбувається з двох причин. По-перше, стимулювання приватного сектора (якщо, наприклад, кожна гривня, що надається державою буде поєднуватися з гривнею із приватних джерел, загальна сума, яка надається МСП, збільшиться у два рази. За часів жорсткої бюджетної економії цей ефект є дуже важливим для державної влади.). По-друге, ці фінансові інструменти мають мультиплікативний ефект. Після того, як капітал або кредити погашаються, вони можуть бути використані знову для підтримки нових МСП. Крім того, вони можуть генерувати додатковий дохід від виплати дивідендів на капітал,

відсотки по кредитах і премії за гарантіями. На відміну від грантів, які використовуються в одноразових операціях для підтримки невеликої групи підприємств, фінансові інструменти можуть бути використані повторно і можуть збільшити загальну кількість допустимих коштів. Більшість заходів була реалізована у Німеччині, Франції та Великобританії. Найбільш активною позицією в стимулюванні інвестицій в стартапи відрізняється Німеччина. Вона є лідером серед країн-членів ЄС по впровадженню даних засобів. В меншій мірі застосовують Італія, Іспанія, Нідерланди, Ірландія та ін. [72, с. 1 – 4].

Однак, з правової точки зору такі заходи будуть вважатися державною допомогою тільки у випадку дотримання умов, що перелічені у ст. 107 (1) Договору про функціонування ЄС [73]. Так, необхідним є детальний розрахунок обсягу допомоги для визначення переваги, яку отримало підприємство. Технологічно це є більш важчим завданням через використання непрямих засобів допомоги (гарантії, кредити, участь держави у статутному капіталі підприємства), однак економічний ефект виходить на порядок кращим із мінімальною втратою державних коштів, що для України є вкрай важливим.

Типовий приклад інжинірингу висвітлили засновники Клубу ділових людей та Громадської школи бізнесу М. Савуляк, Р. Бельтюков. Вони пропонують створення національного лізингового проекту, в рамках якого МСП матиме змогу отримати основні фонди в лізинг під 0% на три роки. В якості заохочення основні фонди можуть бути «подаровані на баланс», якщо підприємець протягом трьох років офіційно сплатить податки на суму, рівну сумі лізингу [74].

Тому на сьогоднішній день політика ЄС щодо державної допомоги МСП є дуже сприятливою. Відповідно до існуючого законодавства, МСП отримують більше державної допомоги, ніж великі підприємства. Зокрема, нові правила щодо надання державної допомоги на дослідження, розвиток та інновації містять заходи, направлені тільки на МСП: допомога для проектів з досліджень, розробок та інновацій, допомога для здійснення патентування, допомога для новостворених інноваційних підприємств, допомога для підтримки

інноваційних послуг, допомога для працевлаштування висококваліфікованого персоналу [69].

Основоположні норми, які є ключовими у наданні допомоги МСП, мають такий вигляд:

по-перше, державна допомога з метою сприяння залученню інвестицій у ризиковий капітал МСП застосовується до усіх галузей, на які поширюється Закон України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”, що характеризує її як горизонтальну;

по-друге, необхідно знати винятки, згідно яких норми горизонтальної допомоги не застосовуються, зокрема допомога підприємствам, які перебувають у скрутному стані, підприємствам суднобудівельної, вугільної та сталеливарної промисловості, а також діяльність, що пов’язана з експортом, а також до допомоги, яка сприяє переважному використанню продукції вітчизняного виробництва перед імпортованою продукцією.

Зазвичай за правилами ЄС, допомога для МСП надається відповідно до «блоку виключень регулювання». Даний інструмент значно спрощує процедуру оформлення допомоги, зокрема не потребує погоджувального документу Єврокомісії. Регламентом Комісії (ЄС) № 800/2008 про блокові виключення (GBER) [75] передбачається:

допомога на консультації для МСП, допомога на участь МСП у виставках надається у розмірі 2 млн євро підприємству на один проект;

допомога на інноваційні консультативні послуги та інноваційну підтримку МСП – 200 000 євро підприємству впродовж 3-х років;

допомога на дострокове застосування майбутніх екологічних стандартів для МСП – 7,5 млн. євро на підприємство на проект [68, с. 53 – 55].

Рекомендації ризикових інвестицій ЄС визначають 3 фази розвитку МСП: «насіння», стартап і розширення. Для малих підприємств нормативний акт передбачає надання допомоги до останньої стадії, а для середніх – до стадії стартапа.

Окремого висвітлення потребує питання застосування норм незначної

державної допомоги (в ЄС має назву *de minimis*) по відношенню до МСП. Відповідно до п. 9 ст. 1 Закону, незначна державна допомога – це державна допомога одному суб'єкту господарювання, сукупний розмір якої незалежно від її форми та джерел не перевищує за будь-який трирічний період суму, еквівалентну 200 тисячам євро, визначену за офіційним валютним курсом, встановленим Національним банком України, що діяв на останній день фінансового року.

Надана Законом дефініція незначної державної допомоги, поєднує в собі критерії і правила, які відображені у Регламенті Єврокомісії № 1407/2013 від 18 грудня 2013 р. стосовно незначної державної допомоги [76]. Однак, дані норми згідно з документом не застосовуються до суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у сфері виробництва первинної сільгосппродукції, продукції риболовлі й аквакультури. Крім того, експортна допомога і допомога, що надає можливість вітчизняній продукції превалювати над імпортною також не може надаватися згідно процедури незначної державної допомоги, тому що наведені випадки мають більш спотворюючий ефект на конкуренцію, а також впливають на торгівлю між державами.

Слід зауважити, що даний інструмент дозволяє позбавитись від додаткових погоджувальних документів, що надаються уповноваженим органом (Антимонопольним Комітетом України), полегшуючи процедуру оформлення допомоги для МСП. Єдине, що потрібно зробити суб'єкту господарювання – це звернутись до місцевих органів влади і подати відомості про господарську діяльність, а також про всю незначну державну допомогу, отриману ним від держави протягом останніх трьох років, форму нової допомоги та її мету, кінцевий результат, можливі майбутні перспективи. На відміну від «блоку виключень регулювання», незначна допомога не потребує додаткового матеріального забезпечення для її впровадження.

Нормативна регламентація незначної допомоги характеризується такими особливостями, а саме:

правило застосовується у випадках такої незначної допомоги, для якої можливо точно розрахувати валовий грошовий еквівалент без необхідності проведення оцінки ризику («прозора допомога»). Такий точний розрахунок може бути зроблений для грантів, кредитів тощо;

у разі злиття або поглинання суб'єкта господарювання, незначна допомога повинна бути прийнята до уваги і навпаки при поділі на два або більше окремих підприємств, допомога буде ділитися залежно від того, хто виграв від неї. Якщо таким способом поділ не є можливим, процес відбувається на основі балансової вартості капіталу нових підприємств;

незначна державна допомога виконує й оптимізуючу функцію, що полягає у зменшенні робочого навантаження Антимонопольного комітету України з можливістю концентрації уваги на найбільш масштабних випадках надання державної допомоги.

Резюмуючи вищенаведене, можна дійти наступних *висновків*:

1. Політика в галузі конкуренції та політика державної допомоги є взаємозалежними стосовно забезпечення належного функціонування ринку, а також корекції «провалів» ринку, які можуть статися в економіці країни. Трансформація державної допомоги з галузевої на горизонтальну є пріоритетною складовою державної економічної політики у контексті виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

2. Доводиться необхідність прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акту, який встановлював би детальну процедуру надання горизонтальної допомоги, можливі її обсяги тощо. Зокрема, такий документ може отримати вияв у вигляді Положення про горизонтальну допомогу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів з обов'язковим посиланням на цей акт в Законі.

Крім того, пропонується внести зміни до ст. 7 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» шляхом закріплення норми про те, що випадки, визначені ч. 2 ст. 6 Закону, регулюються Положенням про горизонтальну допомогу.

3. Наголошується, що надання горизонтальної допомоги не потребує отримання погоджувального документу Антимонопольного комітету України. Відзначається, що можливо отримати державну допомогу за спрощеною процедурою, встановленою для незначної державної допомоги за умов, коли допомога надається у розмірі до 200 тис євро та суб'єкт господарювання не отримував допомогу за останні три роки.

Доводиться, що вказане положення навряд чи доцільно застосовувати до «стартапів», які тільки розпочинають свою господарську діяльність чи намагаються розпочати.

4. З метою конкретизації правових засад надання незначної державної допомоги, пропонується прийняти окремий підзаконний акт, який би був присвячений питанням детальної регламентації процедури надання незначної допомоги з уточненням процедури розподілу незначної допомоги у разі злиття, поглинання або поділу суб'єктів господарювання, переліку форм допомоги із можливістю точного розрахування валового грошового еквіваленту тощо. Зокрема, показовим є досвід Республіки Латвія, де порядок розподілу незначної допомоги регулюється актом Уряду «Порядок обліку та надання незначної допомоги та зразків незначної допомоги з форм бухгалтерської звітності» від 5 лютого 2008 р. № 58.

В той же час це питання можна вирішити і іншим методом. Зокрема, шляхом доповнення Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» новою ст. 6-1 із назвою «Незначна державна допомога», що має містити описані вище положення.

5. Відзначається, що фінансовий інжиніринг є корисним для застосування в економічних умовах України, втім потребує підвищеного контролю за використанням наданих ресурсів з боку органів державної влади з огляду на технічну складність схеми її надання. Використання непрямих засобів допомоги має менше навантаження на державний бюджет, а також стимулює суб'єктів господарювання розвивати свій бізнес.

6. Пропонується доповнити Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» положенням про те, що процедура надання державної допомоги МСП регулюються Законом України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», а також нормами запропонованого до розробки Положення про горизонтальну допомогу.

Ефективність вищевказаних новацій у сфері правового регулювання надання державної допомоги суб'єктів малого та середнього підприємництва, у тому числі заснованих внутрішньо переміщеними особами, пропонується оцінити за результатами державно-правового експерименту на території Донбасу. Проведення такого експерименту дасть можливість виявити переваги та недоліки підготовлених пропозицій та рекомендацій з можливістю їх відповідного уточнення.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дозволило здійснити теоретичне узагальнення й вирішення наукового завдання, яке полягає в обґрунтуванні напрямів удосконалення правового забезпечення підприємницької активності внутрішньо переміщених осіб. Обґрунтовано пропозиції щодо удосконалення законодавства з метою підвищення ефективності застосування норм, які регламентують відносини з організації та здійснення підприємницької діяльності внутрішньо переміщеними особами. Важливо відзначити, що реалізація окремих пропозицій не представляється можливою поза межами системних економіко-правових заходів, спрямованих на підтримку та розвиток малого та середнього підприємництва в Україні. У зв'язку з цим вирішення завдання щодо сприяння реалізації підприємницької ініціативи внутрішньо переміщеними особами зумовлюється ефективністю реалізації державної політики у сфері підтримки та розвитку малого та середнього підприємництва.

В цілому, слід зазначити, що представлена робота переважно має прогностичний характер і ефективність тих або інших пропозицій може бути оцінена повною мірою за умови їх попередньої апробації. Зокрема, авторський колектив виходить з доцільності реалізації заявлених у роботі пропозицій в частині спрощення здійснення підприємницької діяльності, у тому числі внутрішньо переміщеними особами, у рамках державно-правового експерименту на території Донбасу. Проведення такого експерименту дасть можливість виявити переваги та недоліки підготовлених пропозицій та рекомендацій з можливістю їх відповідного уточнення. До речі, у роботі у якості додатків містяться проекти нормативно-правових актів, які можуть скласти підґрунтя для впровадження спеціального режиму здійснення господарської діяльності суб'єктами малого та середнього підприємництва.

Отже, на підставі проведеного дослідження сформульовано наступні *основні висновки*:

1. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства України та прийняття нових нормативно-правових актів з питань відновлення виробничої та соціальної інфраструктури Донбасу, розвитку малого та середнього підприємництва, що спрямовані на формування основи для подальших перетворень у правовому забезпеченні розвитку регіону, підвищення економічної активності суб'єктів господарювання, а також створення економіко-правових умов для самозайнятості населення та підтримки підприємницької ініціативи внутрішньо переміщених осіб.

2. Відзначається, що податкові преференції (у вигляді звільнення від сплати податку на прибуток підприємств), які в порядку законодавчої ініціативи пропонується закріпити в законодавстві України для суб'єктів господарювання, що працевлаштовують внутрішньо переміщених осіб, повинні стимулювати їх до виконання поставленого державою завдання щодо забезпечення громадян роботою. В той же час враховуючи важливість дотримання принципу стабільності, на якому будується податкове законодавство України, наголошується на необхідності встановлення державою певного строку, протягом якого такі преференції неможливо змінити чи скасувати.

3. Встановлено, що на даний час потреба суб'єктів підприємницької діяльності, особливо внутрішньо переміщених осіб-підприємців, у фінансових коштах задовольняється у недостатній мірі. У зв'язку з чим наголошується на необхідності використання переваг наступних фінансово-кредитних інструментів: субсидування відсоткової ставки; мікрофінансування; надання пільгових позик для малого та середнього підприємництва через систему фондів підтримки; венчурне фінансування; гарантійні механізми; лізинг; страхування підприємницьких ризиків.

4. Визначено фактори, які зумовлюють низький рівень підприємницької активності внутрішньо переміщених осіб. Зокрема, виділено економічні (економічна рецесія, обмежений доступ до фінансово-кредитних ресурсів), політичні (відсутність цільового спрямування державної політики

безпосередньо на підприємців з числа ВПО) та соціальні (переважно соціально-психологічні) фактори, які у сукупності суттєво зменшують ефективність заходів, спрямованих на забезпечення дотримання соціальних та економічних прав внутрішньо переміщених осіб.

5. Аргументовано, що державна підтримка суб'єктів малого і середнього підприємництва, у тому числі заснованих внутрішньо переміщеними особами, передбачає розробку загальнодержавних, регіональних та місцевих програм, в яких визначається механізм цієї підтримки. Відзначається, що механізм реалізації державної підтримки внутрішньо переміщених осіб–суб'єктів малого і середнього підприємництва має бути визначений у межах відповідної державної цільової програми. Адже розробка державних програм з питань економічного та соціального розвитку виступає основною формою державного планування господарської діяльності та відображення суспільних інтересів (ст. 11 Господарського кодексу України).

Одним з елементів механізму державної підтримки підприємницької діяльності, що здійснюється внутрішньо переміщеними особами, пропонується визнати створення майнової основи господарювання ВПО. З цією метою доводиться необхідність нормативного закріплення пільгових умов користування внутрішньо переміщеними особами–підприємцями об'єктами права державної та комунальної власності на засадах оренди з метою здійснення господарської комерційної діяльності. Зокрема, аргументовано доцільність внесення змін до Методики розрахунку орендної плати за державне майно та пропорції її розподілу, що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1995 року № 786, у частині розширення кола осіб, які сплачують орендну плату у розмірі 1 гривні (п. 10), згадуванням про внутрішньо переміщених осіб–підприємців.

6. З метою стимулювання внутрішньо переміщених осіб до організації та здійснення підприємницької діяльності у сільській місцевості обґрунтовується положення про доцільність надання таким підприємцям у першочерговому порядку житла за рішенням сільської ради. Підставою для прийняття сільською

радою такого рішення може бути попередньо погоджений з відповідними профільними управліннями виконавчого комітету проект створення малого чи середнього підприємства.

7. Обґрунтовано, що одним із засобів сприяння підвищенню підприємницької активності суб'єктів малого і середнього підприємництва, у тому числі заснованих внутрішньо переміщеними особами, виступає запровадження принципу «спочатку подумай про малий бізнес», сутність якого полягає у врахуванні інтересів МСП на ранніх стадіях розробки нормативно-правових актів, які матимуть вплив на здійснення господарської діяльності, а також передбачає: 1) обов'язкове проведення консультацій та слухань з МСП під час розробки проектів нормативно-правових актів у сфері господарювання; 2) застосування «МСП тесту»; 3) забезпечення законодавчої визначеності для МСП шляхом встановлення єдиних дат набрання чинності нормативно-правових актів.

Аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що один із засобів зменшення регуляторного впливу на МСП полягає у зміні підходів до здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності шляхом визначення центральної ролі МСП і запровадження механізму виявлення та аналізу переваг і витрат для таких суб'єктів господарювання під час розробки регуляторного акту шляхом проведення МСП-тесту.

З метою надання можливості суб'єктам господарювання планувати впровадження нових заходів у своїй діяльності та більш ефективно їх реалізовувати, а також з метою стимулювання законодавця до зменшення обсягу регуляторних актів у сфері господарської діяльності запропоновано запровадити єдині дати набрання чинності нормативно-правових актів у сфері господарювання у рамках експерименту на фіксований часовий період (1–3 роки), за результатами якого може бути прийнято рішення про застосування або навпаки відмови від даного способу набрання чинності нормативно-правових актів, які впливатимуть на суб'єктів господарювання.

8. Відзначається, що у контексті виконання Угоди про асоціацію між

Україною та ЄС трансформація державної допомоги з галузевої на горизонтальну визнається пріоритетною складовою державної економічної політики у сфері підтримки суб'єктів малого і середнього підприємництва, у тому числі заснованих внутрішньо переміщеними особами. У зв'язку з цим доводиться необхідність прийняття окремого підзаконного нормативно-правового акту, який встановлював би детальну процедуру надання горизонтальної допомоги, можливі її обсяги тощо. Зокрема, такий документ може отримати вияв у вигляді Положення про горизонтальну допомогу, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України.

У роботі містяться й інші не менш цікаві як з теоретичної, так і практичної точок зору положення, які заслуговують на увагу читача й можуть стати підґрунтям для подальших наукових досліджень у руслі вдосконалення правового забезпечення підтримки та розвитку суб'єктів малого і середнього підприємництва, у тому числі заснованих внутрішньо переміщеними особами.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Контакти регіональних центрів / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://new.me.gov.ua/content/kontakti-regionalnih-centriv.html>
2. Про затвердження основних напрямів розв'язання проблем зайнятості внутрішньо переміщених осіб на 2015-2016 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.07.2015 р. № 505 // Офіційний вісник України. – 2015 р. – № 60. – Ст. 1957.
3. Податкові пільги для підприємців-переселенців: за і проти / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://hromadskeradio.org/gromadska-hvylya/podatkovii-pilgy-dlya-pidpryyemciv-pereselenciv-za-i-proty>
4. Програма компенсації відсотків за кредитами малому бізнесу Донеччини запрацює наступної весни - Жебрівський / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rbn.cc/ua/regional-news/6757-programa-kompensaciji-vidotkiv-za-kredytamy-malomu-biznesu-donechchyny-zapracujuje-nastupnoji-vesny-zhebrivskyj->
5. Розділ 4. Інституційне забезпечення та економіко-правові механізми відновлення Донбасу / Відродження Донбасу: оцінка соціально-економічних втрат і пріоритетні напрями державної політики: наукова доповідь; НАН України. – К.: 2015. – С. 86–107.
6. People internally displaced by conflict and violence. Global Overview 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>.
7. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон України від 20.10.2014 р. № 1706-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 1. – Ст. 1.
8. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V // Відомості Верховної Ради України. – 2007. – № 20. – Ст. 789.
9. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць: Закон України від 06.09.2012 р. № 5205-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 410.
10. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо стимулювання роботодавців для працевлаштування внутрішньо переміщених осіб: Проект Закону України від 18.09.2015 р. № 3015-2 [Електронний ресурс]. –
– Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH2BR1BI.html.

11. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – №№ 13; 13–14; 15–16; 17. – Ст. 112.
12. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны / Экономический и социальный Совет ООН (ЭКОСОС), 22 июля 1998. - E/CN.4/1998/53/Add.2 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.refworld.org.ru/docid/50b345932.html>.
13. Бачинська М.В. Фактори міграційного притягування в контексті соціокультурологічного розвитку регіону / М.В. Бачинська // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2015/3/03.pdf>
14. Гройсман В.Б. Першочергові завдання для вирішення проблем ВПО та відновлення Донбасу / В.Б. Гройсман // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/.../Donbas%20UKR_rew.ppt
15. Офіційний сайт Міністерства соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/index>
16. Державна служба зайнятості України [Електрон. ресурс] – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=351058>
17. Моніторинг КримSOS // https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/assessments/Моніторинг_КримSOS_UKR.pdf
18. Щодо надання послуг службою зайнятості внутрішньо переміщеним особам станом на 23.10.2015 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=351058>
19. Проблеми соціально-захищеності ВПО у регіоні: оцінка та аналіз (за результатами досліджень у Львівській області) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ief.org.ua/wp-content/uploads/2015/07/Sadova-6.07.2015.pdf>
20. Зелена книга політики підтримки малого підприємництва внутрішньо переміщених осіб / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://regert.net/uploads/attach-420-9418027056.pdf>
21. Соціально-економічний розвиток України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>
22. Долбнєва Д.В. Стан та перспективи розвитку банківського кредитування МСП в Україні / Д.В. Долбнєва // Вісник Запорізького національного університету. – 2014. – № 2 (22). – С. 197-207.
23. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні: Закон України від 22.03.2012 р. № 4618-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №3. – Ст.23.

24. Про державну допомогу суб'єктам господарювання : Закон України від 01.07.2014 р. № 1555-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – №34. – Ст. 1173.
25. Рычков Ю.С. Управление качеством в малом и среднем бизнесе: учебное пособие / Ю.С. Рычков. – Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2010. – 272 с.
26. Калинин А.В. Анализ развития и состояние малого и среднего бизнеса в мире / А.В. Калинин // Экономика, предпринимательство и право. – 2011. – № 4. – С. 3 – 12.
27. Про схвалення Концепції Загальнодержавної програми розвитку малого і середнього підприємництва на 2014–2024 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 серпня 2013 р. № 641-р. // Офіційний вісник України. – 2013. – № 69. – Ст. 2543.
28. Про стан та ефективність реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та її вплив на розвиток підприємництва: інформаційна довідка / Державна регуляторна служба України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrp.gov.ua/info/1455.htm>
29. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.20012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – №1. – Ст.1.
30. Міжвідомчий координаційний штаб повідомляє // Урядовий портал. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248553957&cat_id=244277212.
31. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40, / 40-42 /. – Ст. 492.
32. Юридична енциклопедія: В 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана, 1998. – Т. 4: Н – П. – 2002. – 720 с.
33. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року за № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40. – Ст. 356.
34. Кількість підприємств за їх розмірами за регіонами / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/fin/kp_ed/kp_ed_u/kp_ed_u_2012.htm.
35. Обсяги реалізованої продукції (товарів, послуг) підприємств за їх розмірами за видами економічної діяльності / Державна служба

- статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/fin/kp_ed/kp_ed_u/orp_ed_u_2012.htm.
36. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
37. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – №4. – Ст. 67.
38. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2014 році / Державна регуляторна служба України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dkrp.gov.ua/info/4311>.
39. Васильців Т. Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні / Т. Васильців // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 145 – 150.
40. Майсюра О. Сутність та проблеми розвитку малого підприємства в економіці України / О. Майсюра // Економіка та держава. – 2010. – №2 – С. 61 – 63;
41. Глущенко Л. Державні програми стимулювання розвитку малих та середніх промислових підприємств у зарубіжних країнах / Л. Глущенко // Економічний простір. – 2015. – № 93. – С. 5 – 17.
42. SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU : a study commissioned by the European Commission, DG Internal market and Services [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf.
43. Think Small First – considering SME interests in policy-making including the application of an ‘SME test’: report of the expert group. – 2009. – European Commission. – 26 p.
44. Models to reduce the disproportional regulatory burden on SMEs : report of the expert group [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/regmod/index.htm.
45. SME Test / European Commission. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test/index_en.htm.

46. Operational guidance on assessing impacts on micro-enterprises in Commission Impact Assessments / European Commission. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf.
47. Minimizing regulatory burden for SMEs. Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises : report from the Commission to the Council and the European Parliament (COM/2011/0803 final) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0803>.
48. The seventh statement of new regulation. Better regulation executive / Department for business innovation and skills. United Kingdom [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271446/bis-13-p96b-seventh-statement-of-new-regulation.pdf.
49. EU member states reporting about their SME-test. Summary and analyses on how they assess the impact of their new regulation on SMEs. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eurochambres.eu/custom/Report_-_EU_member_states_reporting_about_their_SME-test-2015-00224-01.pdf.
50. One-in, two-out: ninth statement of new regulations: Corporate report / Department for business innovation and skills. United Kingdom [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gov.uk/government/publications/one-in-two-out-ninth-statement-of-new-regulations>.
51. Беляєв А. Методическіе підходи к мета-оцінюванню качества заключений об оцінці регулюючого впливу / А. Беляєв, Д. Дерман, Д. Цыганков // Проектирование, мониторинг и оценка. – 2011. – № 1. – С. 23 – 51.
52. On procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 // OJ. – 2014. – L 94. – P. 243 – 374.
53. On public procurement and repealing Directive 2004/18/EC: Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 // OJ. – 2014. – L 94. – P. 65 – 242.
54. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

55. Про затвердження методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акту : Постанова КМУ від 11 березня 2004 р. № 308 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 612.
56. Кількість підприємств за їх розмірами та видами економічної діяльності у 2014 році / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/fin/kp_ed/kp_ed_u/kp_ed_u_2014.htm.
57. 2010 to 2015 government policy: business regulation / Department for business Innovation and skills United Kingdom [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-business-regulation/2010-to-2015-government-policy-business-regulation#appendix-5-reducing-regulation-for-small-businesses>.
58. Підприємці Слов'янську визначили проблеми: чому бізнес йде з міста [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://msb.enarod.org/підприємці-словянську-визначили-про/>.
59. Мамутов В.К. Компактность и прозрачность законопроектов – важные критерии их качества / В.К. Мамутов, А.И. Ющик // Голос Украины. – 2009 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.iepd.dn.ua/Stat_24.htm.
60. Диковенко К.О. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності в Україні / К.О. Диковенко // Юридична наука. – 2011. – № 2. – С. 99 – 105.
61. Băcila N. The relation between state aid and economic development in the European Union // The Romanian Economic Journal. – 2010. – No. 36. – P. 111 – 122.
62. Trebilcock M. J. Trade and Transitions: A Comparative Analysis of Adjustment Policies / M. J. Trebilcock, M. A. Chandler, R. Howse // Routledge, London, New York. – 1990. – 277 p.
63. Annual Report on Competition Policy / European Commission, Brussels. – 2009. – 30 p.
64. Negrescu D. Politica de protecție a concurenței / D. Negrescu, G. Oprescu // Centrul Român de Politici Economice, București. – 2004. – 114 p.
65. State Aid Overview / European Commission, Competition DG. – [Electronic resource]. – Available at : http://ec.europa.eu/competition/state_aid/scoreboard/horizontal_objectives_en.htm.

66. Dodescu A. State aid evolution overview in European Union context during the period 2007 – 2012 // Management Strategies Journal. – 2014. – Vol. 26. – issue 4. – P. 68 – 76.
67. Eurostat database [Electronic resource]. – Available at : http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5719712/CH_01_2010_EN.PDF/06411786-523c-455d-a65a-499200322aab?version=1.0.
68. Стюарт Ю. Звіт про сферу застосування та зміст вторинного законодавства, яке буде необхідним для імплементації Закону України “Про державну допомогу суб’єктам господарювання” / Ю. Стюарт, С. Цемнолонскіс // Проект “Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС”. – 2014. – 81.
69. Рогінська Я. Як держава може підтримати стартапи // Контракти UA [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kontrakty.ua/article/81425>.
70. Guidelines on State aid to promote risk finance investments: Communication from the Commission // OJ. – 2014. – C19.
71. Community guidelines on State aid to promote risk capital investments in small and medium-sized enterprises: Communication from the Commission // OJ. – 2010. – C 329.
72. Nicolaides P. Financial engineering instruments and their assessment under EU State Aid Rules / P. Nicolaides // Bruges European Economic Policy Briefings, Brugge. – 2013. – 51 p.
73. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union // OJ C 326. – 2012. – P. 1 – 390.
74. Савуляк М. Держава має бути сервісною службою для бізнесу / М. Савуляк, Р. Бельтюков // Бизнес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.business.ua/management/Derzhava-mae-buti-servisnoyu-sluzhboyu-dlya-biznesu-236615/>.
75. Certain categories of aid compatible with the common market in application of Article 87 and 88 of the Treaty (General block exemption Regulation): Commission Regulation (EC) No 800/2008 of 6 August 2008. – [Електронний ресурс] – Режим доступу <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:214:0003:0047:EN:PDF>.
76. On the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid: Commission Regulation (EU) No 1407/2013 of 18 December 2013 // Official Journal of the European Union, 2013. – 8 p.

ДОДАТКИ

**Проект
ЗАКОНУ УКРАЇНИ**

«Про спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей»

Цей Закон визначає порядок утворення і функціонування спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей

Стаття 1. Визначення термінів

У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні:

спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності – це правовий режим, який встановлює особливий порядок організації та здійснення господарської та інвестиційної діяльності, що відрізняється від загального, вводиться державою для досягнення певних цілей та передбачає пільги для суб'єктів спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності;

окремі райони Донецької та Луганської областей – це територія міста, району у своїх адміністративно-територіальних межах, на якій є необхідність відновлення об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва і соціальної сфери, збереження і створення робочих місць, де для вирішення цих питань вводиться спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності;

суб'єкти спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності – це суб'єкти господарювання, які отримали спеціальний дозвільний документ і уклали договір з органом управління спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності на реалізацію інвестиційного проекту у пріоритетній галузі виробництва і соціальної сфери.

Стаття 2. Мета спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей

Метою встановлення спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей є відновлення об'єктів виробничої та соціальної інфраструктури, залучення інвестицій у пріоритетні галузі виробництва і соціальної сфери, збереження і створення робочих місць і працевлаштування працівників, які вивільняються у зв'язку із руйнуванням, ліквідацією, скороченням штатів підприємств виробничої і соціальної сфери, а також впровадження нових технологій, модернізація діючих виробництв, створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури.

Стаття 3. Запровадження спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей

Спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності в окремих районах Донецької та Луганської областей запроваджується на територіях, встановлених цією статтею на строк 30 років і діє у пріоритетних галузях виробництва і соціальної сфери, перелік яких визначає Кабінет Міністрів України на основі норм цього закону.

Пріоритетними галузями виробництва і соціальної сфери для запровадження спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності є: металургійна, вугільна, машинобудівна, хімічна, паливно-енергетична, будівельна, виробництво будівельних матеріалів, транспортна, сільське господарство, житлово-комунальне господарство, соціальна сфера.

До окремих районів Донецької та Луганської областей, на яких діє спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності належать наступні території у своїх адміністративно-територіальних межах (перелік територій).

Стаття 4. Особливості дії законодавства України в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності

Законодавство України в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності діє з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Органи влади і управління в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності діють в межах повноважень, які встановлено Конституцією та законами України з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом.

Стаття 5. Органи управління спеціальним режимом здійснення господарської та інвестиційної діяльності

Органами управління спеціальним режимом здійснення господарської та інвестиційної діяльності є:

Комітет з питань спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності (далі - Комітет);
органи місцевого самоврядування.

Стаття 6. Повноваження комітету з питань спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності

Комітет є спеціально уповноваженим органом управління спеціальним режимом здійснення господарської та інвестиційної діяльності.

Комітет створюється обласною радою. Протягом місяця з моменту набрання чинності цього Закону обласна рада зобов'язана затвердити Положення про Комітет.

До повноважень Комітету належить:

розгляд і схвалення інвестиційних проектів, реалізація яких передбачається в окремих районах Донецької та Луганської областей, де запроваджується спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності;

організація центрів з підготовки та перепідготовки кадрів;

розроблення програм розвитку окремих районів Донецької та Луганської областей, де запроваджується спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності;

видача Дозволів на реалізацію інвестиційних проектів;

скасування Дозволів на реалізацію інвестиційних проектів;

винесення Попередження суб'єктам спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності;

здійснення контролю за реалізацією інвестиційних проектів;

виступати позивачем, відповідачем або третьою особою в судових органах України з питань пов'язаних із реалізацією інвестиційних проектів;

забезпечення підготовки експертних висновків щодо інвестиційних проектів, реалізація яких передбачається в окремих районах Донецької та Луганської областей, де запроваджується спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності;

розгляд у досудовому порядку спорів, що виникають між органами місцевого самоврядування та суб'єктами спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності при реалізації інвестиційних проектів;

прийняття у межах своїх повноважень рішень, обов'язкових для виконання в окремих районах Донецької та Луганської областей, на яких запроваджено спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності;

реалізація інших повноважень, передбачених цим Законом.

Стаття 7. Повноваження органів місцевого самоврядування щодо управління в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності

Органи місцевого самоврядування окремих районів Донецької та Луганської областей, де запроваджено спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності, здійснюють свої повноваження відповідно до законодавства України з урахуванням особливостей, визначених цим Законом.

До повноважень органу місцевого самоврядування в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності належать:

підготовка експертного висновку щодо інвестиційного проекту, реалізація якого передбачається в окремих районах Донецької та Луганської областей, де запроваджено спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності;

надання додаткових пільг суб'єктам спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності щодо місцевих податків;

укладення договору з суб'єктом спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності на реалізацію інвестиційного проекту, схваленого Комітетом;
здійснення інших повноважень передбачених цим законом.

Стаття 8. Умови провадження господарської та інвестиційної діяльності

На територіях окремих районів Донецької та Луганської областей, де запроваджено спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності можуть провадитися всі види підприємницької діяльності, за винятком заборонених законами України.

Спеціальний режим здійснення господарської та інвестиційної діяльності поширюється на суб'єктів господарювання після видачі Комітетом Дозволу і укладення з відповідним органом місцевого самоврядування договору на реалізацію інвестиційного проекту і виключно під час реалізації інвестиційного проекту, що відповідає вимогам встановленим цим Законом.

Комітет у місячній строк розглядає інвестиційний проект, забезпечує підготовку експертного висновку органом місцевого самоврядування, проведення економіко-правової, енергетичної, екологічної та інших необхідних експертиз і видає або відмовляє у видачі Дозволу на реалізацію інвестиційного проекту. Порядок розгляду Комітетом інвестиційного проекту і видачі Дозволу на його реалізацію затверджує Кабінет Міністрів України в місячній строк після набрання чинності цього закону.

Інвестиційний проект, який реалізується в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності повинен передбачати інвестицію у розмірі, еквівалентному або більше ніж 50 тисяч доларів США для будівництва, відновлення, реконструкції, модернізації об'єктів виробничої та соціальної сфери.

Строк реалізації інвестиційного проекту від одного до п'яти років. Строк реалізації інвестиційного проекту може бути продовжено Комітетом на три роки у випадку внесення додаткових інвестицій, виконання всіх умов, що передбачено інвестиційним проектом, договором з органом місцевого самоврядування.

Пільги, передбачені у межах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, надаються суб'єкту господарювання після надходження не менше половини суми коштів, передбачених інвестиційним проектом.

Стаття 9. Договір на реалізацію інвестиційного проекту в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності

Дозвіл Комітету є підставою для укладення між органом місцевого самоврядування і суб'єктом господарювання договору на реалізацію інвестиційного проекту. Порядок укладання договору на реалізацію інвестиційного проекту затверджується Кабінетом Міністрів України у місячній строк з моменту набрання чинності цього Закону.

Договір на реалізацію інвестиційного проекту повинен обов'язково передбачати: предмет договору, права і обов'язки сторін, розмір інвестиційних вкладень, графік внесення інвестицій, строк реалізації інвестиційного проекту, пільговий режим, відповідальність сторін, гарантії сторін, порядок урегулювання спорів.

Орган місцевого самоврядування не пізніше 10 робочих днів після надання суб'єктом спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності Дозволу на реалізацію інвестиційного проекту та інших документів, передбачених Порядком укладення договору на реалізацію інвестиційного проекту, зобов'язаний підписати з суб'єктом спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності договір на реалізацію інвестиційного проекту.

Стаття 10. Пільги в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності

Для надання пільг суб'єкти спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності поділяються на три групи:

1 група включає суб'єктів спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, інвестиційний проект яких передбачає інвестицію в розмірі, еквівалентному сумі від 50 до 200 тисяч доларів США. Ці суб'єкти мають право на такі пільги:

- а) спрощення процедур видачі документів дозвільного характеру, необхідних для здійснення господарської та інвестиційної діяльності;
- б) спрощення оформлення документів за зовнішньоекономічними контрактами;
- в) спрощення процедури підготовки та здачі податкової звітності;
- г) звільнення на період реалізації інвестиційного проекту (але не більше ніж на п'ять років), від обкладення ввізним митом сировини, матеріалів, предметів, устаткування (обладнання) (крім підакцизних товарів) у випадку, якщо їх аналоги не виробляються в Україні. Перелік та обсяги ввезення на митну територію України зазначених сировини, матеріалів, предметів, устаткування (обладнання) є невід'ємною частиною інвестиційного проекту;
- д) звільнення від сплати податку на прибуток підприємств суб'єктів, що реалізують інвестиційні проекти у житлово-комунальній та соціальній сфері, зі спрямуванням цих коштів на відновлення об'єктів житлово-комунальної та соціальної сфери.

2 група включає суб'єктів спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, інвестиційний проект яких передбачає інвестицію в розмірі, еквівалентному сумі від 200 до 500 тисяч доларів США. Ці суб'єкти мають право на такі пільги:

- а) всі пільги, які передбачено для першої групи;
- б) інвестиційні проекти є пріоритетними для залучення кредитів, які надаються іноземними державами, міжнародними фінансовими організаціями, іноземними банками, іншими фінансово-кредитними установами під державні та місцеві гарантії;

в) право на компенсацію процентної ставки по залученим в національній валюті кредитам для реалізації інвестиційних проектів;

г) звільнення суб'єктів, інвестиційний проект яких передбачає концесійну діяльність з будівництва та експлуатації автомобільних доріг загального користування, на період його реалізації, але не менш як на п'ять років, від сплати концесійних платежів;

д) до валового доходу підприємства, з метою оподаткування не включається одержана згідно з інвестиційним проектом сума інвестиції у вигляді:

коштів;

матеріальних цінностей;

нематеріальних активів, вартість яких у конвертованій валюті підтверджена згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями, а також експертною оцінкою в Україні, включаючи легалізовані на території України авторські права, права на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, ноу-хау тощо.

3 група включає суб'єктів спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, інвестиційний проект яких передбачає інвестицію в розмірі, еквівалентному сумі понад 500 тисяч доларів США. Ці суб'єкти мають право на такі пільги:

а) всі пільги, які передбачено для першої та другої груп;

б) звільняються від плати за землю на період реалізації інвестиційного проекту, але не більш як на 5 років;

в) податок на прибуток підприємств сплачується у розмірі 50% від діючої ставки оподаткування.

Стаття 11. Контроль за господарською та інвестиційною діяльністю

Органи управління спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності здійснюють контроль за виконанням умов інвестиційного проекту і договору на реалізацію інвестиційного проекту.

Суб'єкти спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності зобов'язані щоквартально подавати до Комітету й органу місцевого самоврядування звіт про виконання умов інвестиційного проекту та договору на реалізацію інвестиційного проекту.

Стаття 12. Відповідальність в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності

У разі порушення суб'єктом спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності законодавства України, установчих документів, умов інвестиційного проекту або договору на реалізацію інвестиційного проекту Комітет виносить Попередження суб'єкту спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності. У разі повторного порушення Комітет має право скасувати Дозвіл на реалізацію інвестиційного проекту і внести пропозицію до органу місцевого

самоврядування про розірвання у встановленому законодавством порядку договору на реалізацію інвестиційного проекту.

У разі неналежного виконання або невиконання суб'єктом спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності договору, укладеного з органом місцевого самоврядування, він несе майнову та іншу відповідальність, передбачену цим Законом, іншими актами законодавства України та відповідним договором.

У разі нецільового використання, відчуження сировини, матеріалів, устаткування та обладнання до закінчення строку реалізації інвестиційного проекту ввізне мито справляється у загальному порядку.

Якщо суб'єкт спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності отримував пільги і не виконав умови інвестиційного проекту і договору на реалізацію інвестиційного проекту, то він зобов'язаний компенсувати незаконно отримані пільги в подвійному розмірі.

Посадові та службові особи органів управління спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності несуть майнову і адміністративну відповідальність за невиконання або неналежне виконання положень цього Закону.

Стаття 13. Порядок вирішення спорів в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності

Комітет розглядає у досудовому порядку спори, що виникають між органами місцевого самоврядування і суб'єктами спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності при реалізації інвестиційних проектів. Порядок розгляду Комітетом спорів в досудовому порядку визначає Кабінет Міністрів України в місячний строк після набрання чинності цього закону.

Якщо з рішенням Комітету не згодна одна або обидві сторони, то заінтересована сторона має право звернутись в судові органи відповідно до вимог чинного законодавства України.

Рішення про відмову отримання, продовження, скасування Дозволу про затвердження інвестиційного проекту і розірвання договору з органом місцевого самоврядування на реалізацію інвестиційного проекту можуть бути оскаржені в судовому порядку.

Спори, що виникають у процесі здійснення господарської та інвестиційної діяльності, у зв'язку з ліквідацією спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності підлягають розгляду судами України.

Стаття 14. Гарантії в умовах спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності

Держава гарантує стабільність спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності на весь строк, визначений у цьому Законі.

У разі зміни законодавства України щодо спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, передбаченого цим Законом, на

вимогу платника податку застосовуються пільги, що діяли на момент укладення органом місцевого самоврядування договору з суб'єктом спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності до закінчення строку дії договору з органом місцевого самоврядування.

Держава, у разі дострокової ліквідації спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності, гарантує збереження у повному обсязі всіх умов, які закріплено договором на реалізацію інвестиційного проекту між суб'єктом спеціального режиму здійснення господарської та інвестиційної діяльності та органом місцевого самоврядування до закінчення строку дії цього договору.

Стаття 15. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

2. Кабінету Міністрів України:

у місячний строк визначити перелік галузей (підгалузей) виробничої та соціальної сфери, які є пріоритетними для реалізації інвестиційних проектів;

у місячний строк внести пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом;

привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

забезпечити в межах своїх повноважень видання нормативно-правових актів, передбачених цим Законом.

Президент України

П. Порошенко

Проект
Постанови Кабінету Міністрів України
«Про затвердження Положення про засади функціонування
рад з питань гуманітарної допомоги на
обласному, районному та місцевому рівнях
Донецької та Луганської областей»

1. Затвердити Положення про засади функціонування рад з питань гуманітарної допомоги на обласному, районному та місцевому рівнях Донецької та Луганської областей.

2. Внести до постанов Кабінету Міністрів України зміни, що додаються.

Прем'єр-міністр України

А.П. Яценюк

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від «___» _____ 2015 р. №___

Положення про засади функціонування рад з питань гуманітарної
допомоги на обласному, районному та місцевому рівнях
Донецької та Луганської областей

1. На підвищення рівня координації спільних заходів органів державної влади та місцевого самоврядування, а також громадськості щодо залучення та розпорядження майном, грошовими коштами тощо, які надходять від держав, міжнародних організацій, юридичних та фізичних осіб (резидентів та нерезидентів України) як гуманітарна допомога, спрямовується діяльність рад з питань гуманітарної допомоги, які створюються на обласному, районному та місцевому рівнях Донецької та Луганської областей (далі – рада з питань гуманітарної допомоги у відповідних відмінках).

Поняття «гуманітарна допомога» розуміється у значенні, встановленому Законом України «Про гуманітарну допомогу» від 22.10.1999 р. № 1192-XIV.

2. У своїй діяльності рада з питань гуманітарної допомоги керується Конституцією та законами України, указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України та іншими актами законодавства України.

Рада з питань гуманітарної допомоги не є консультативно-дорадчим органом при обласній, районній державній адміністраціях чи органах місцевого самоврядування обласного, районного, місцевого (міського, селищного, сільського) рівнів.

Створення ради з питань гуманітарної допомоги здійснюється на добровільних засадах. У разі не створення у межах адміністративно-територіальної одиниці ради з питань гуманітарної допомоги її функції покладаються на органи державної влади та місцевого самоврядування відповідного територіального рівня для їх спільного виконання.

3. Основними завданнями ради з питань гуманітарної допомоги є:

сприяння реалізації громадянами конституційного права на безпеку життя та здоров'я, соціальний захист, охорону здоров'я, освіти та інших встановлених Конституцією України прав;

координація заходів з отримання, надання, оформлення, розподілу і контролю за цільовим використанням гуманітарної допомоги;

забезпечення гласності і прозорості процесу отримання та розподілу гуманітарної допомоги;

сприяння формуванню та реалізації державної гуманітарної політики.

4. Рада з питань гуманітарної допомоги відповідно до покладених на неї завдань:

1) розглядає звернення набувачів гуманітарної допомоги та приймає відповідне рішення про надання гуманітарної допомоги. У разі прийняття рішення про ненадання гуманітарної допомоги готується обґрунтована відповідь із зазначенням підстав та обставин, які унеможливають надання такої допомоги;

2) формує та веде реєстр набувачів гуманітарної допомоги;

3) здійснює контроль за транспортуванням, отриманням, наданням, збереженням, охороною, складуванням, розподілом, цільовим використанням, веденням обліку та статистичної звітності про гуманітарну допомогу на відповідній території;

4) забезпечує широке висвітлення через засоби масової інформації аспектів своєї діяльності щодо отримання, розподілу та використання гуманітарної допомоги;

5) виконує інші функції відповідно до законодавства України.

5. Рада з питань гуманітарної допомоги має право:

1) одержувати щомісяця від набувачів гуманітарної допомоги звіти про обсяги та напрями використання отриманої гуманітарної допомоги;

2) припиняти надання гуманітарної допомоги у разі виявлення фактів нецільового її використання;

3) звертатися до суду з позовами про відшкодування суми коштів або вартості майна, робіт, послуг, що були надані як гуманітарна допомога, у випадках їх нецільового використання;

4) залучати до роботи ради представників вітчизняних та міжнародних інститутів громадянського суспільства, експертних і наукових організацій, підприємств, установ та організацій (за згодою їх керівників), а також окремих фахівців (за згодою);

5) скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до її компетенції.

6. До складу ради з питань гуманітарної допомоги входять представники організацій-донорів, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, волонтерських рухів, інститутів громадянського суспільства.

Склад ради з питань гуманітарної допомоги формується на установчих зборах шляхом рейтингового голосування за осіб, які особисто присутні на установчих зборах та кандидатури яких внесено установами та організаціями, наведеними в абзаці 1 цього пункту (крім, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, по одному представнику яких обов'язково включається до складу ради з питань гуманітарної допомоги).

Кількісний склад ради з питань гуманітарної допомоги визначається установчими зборами та не може становити більш як 35 осіб.

Строк повноважень складу ради з питань гуманітарної допомоги – два роки.

До складу ради з питань гуманітарної допомоги може бути обрано не більше ніж по одному представнику від кожної установи та організації, які наведено в абзаці 1 цього пункту. До складу ради з питань гуманітарної допомоги обов'язково включаються: на обласному рівні – голова обласної державної адміністрації та голова обласної ради; на районному рівні – голова районної державної адміністрації та голова районної ради; на міському рівні – міський голова та один представник місцевої державної адміністрації; на селищному рівні – селищний голова, один представник місцевої державної адміністрації, староста (за наявності); на сільському рівні – сільський голова, один представник місцевої державної адміністрації, староста (за наявності).

Очолює раду з питань гуманітарної допомоги на відповідному територіальному рівні голова обласної державної адміністрації, районної державної адміністрації, міський, селищний, сільський голови.

Члени ради з питань гуманітарної допомоги працюють на громадських засадах.

7. Організаційною формою роботи ради з питань гуманітарної допомоги є засідання, які проводяться двічі на місяць. Позачергові засідання скликаються в міру потреби. Рішення про проведення засідань приймає голова ради з питань гуманітарної допомоги, а в разі його відсутності – заступник голови.

Засідання ради з питань гуманітарної допомоги вважаються правоможними, якщо на них присутні не менш як половина членів ради.

Члени ради з питань гуманітарної допомоги зобов'язані особисто брати участь у її засіданнях, а у разі їх відсутності з поважних причин – уповноважені ними особи.

8. Рішення ради з питань гуманітарної допомоги приймаються більшістю голосів присутніх на засіданнях членів ради (уповноважених ними осіб) та оформлюється протоколом, який підписується головою ради, а в разі його відсутності – заступником голови.

Протокол є підставою для підготовки проекту розпорядження відповідно голови обласної державної адміністрації, районної державної адміністрації,

міського, селищного, сільського голів. Зміст розпорядження повинен повністю відповідати рішенню ради з питань гуманітарної допомоги, оформленому у вигляді протоколу.

ЗАТВЕРДЖЕНО
постановою Кабінету Міністрів України
від «___» _____ 2015 р. №___

**ЗМІНИ,
що вносяться до постанов Кабінету Міністрів України**

1. У Типовому регламенті місцевої державної адміністрації, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263 (Офіційний вісник України, 1999 р., N 50, ст. 2456; 2007 р., № 83, ст. 3072; 2009 р., № 40, ст. 1355):

1) пункт 55 викласти у такій редакції:

«55. Голова місцевої держадміністрації на виконання актів законодавства, доручень Прем'єр-міністра України, **рішення ради з питань гуманітарної допомоги**, за власною ініціативою видає одноособово в межах повноважень місцевої держадміністрації розпорядження.».

Наукове видання

**ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ АКТИВНОСТІ
ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ**

Відповідальний за видання Р.А. Джабраїлов
Редактор Р.А. Джабраїлов
Технічний редактор О.М. Єрмоленко

Інститут економіко-правових досліджень НАН України
01032, Київ 32, бульв. Т. Шевченка, 60

Підписано до друку 28.12.2015.
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times New Roman.
Ум. друк. арк. 9,5. Ум. фарб.-відб. 9,5. Обл.-вид. арк. 8,84.
Зам. 0150. Тираж 70 прим.

ТОВ «Видавництво «Десна Поліграф»
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи до Державного реєстру
видавців, виготівників і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 4079 від 1 червня 2011 року
Тел.: (0462) 972-664

Віддруковано ТОВ «Видавництво «Десна Поліграф»
14027, м. Чернігів, вул. Станіславського, 40