

ЭВОЛЮЦИЯ И СТРАТЕГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ТОРГОВЛИ УКРАИНЫ В 1991-2010 гг.

Грицай Н.Н., аспирант

Харьковский национальный университет имени В.Н. Каразина

В статье рассматривается эволюция взаимоотношений между государством и рыночной торговлей в Украине с момента её утверждения в 1991 г. Определяются основные этапы изменений государственной стратегии управления торговлей, характеризуется нынешнее направление государственных преобразований в торговле.

Ключевые слова: торговля, государственное регулирование, органы управления торговлей, государственная стратегия управления торговлей.

Современная практика существования и функционирования рыночной торговли в Украине насчитывает почти два десятилетия. Несмотря на то, что это пока достаточно короткий период, государственная стратегия управления торговлей за эти годы претерпела значительные изменения. Рассмотрение процесса эволюции государственного регулирования торговли Украины является актуальным для определения текущих приоритетов преобразований и позиционирования государства в сфере торговли.

Анализ законодательства Украины в сфере государственного регулирования торговли позволяет определить, что с изменением в 1991 г. политического курса и демонтажем системы советской государственной торговли государство вплоть до 1995 г. считало неприоритетным вопрос регулирования торговли и фактически самоустранилось от управления торговлей [24, с. 194-198]. После указа о коммерциализации торговли, вышедшего в январе 1992 г. [15], Министерство

торговли Украины фактически было лишено возможности исполнять свои функции по осуществлению руководства розничной и оптовой торговлей и общественным питанием в стране. Одновременно с коммерциализацией была осуществлена смена органов управления сферой торговли. 25 февраля 1992 г. Министерство торговли утратило самостоятельный статус и было включено в состав Министерства внешнеэкономических связей [14]. А на Шестой сессии Верховного Совета Украины в октябре 1992 г. при формировании нового Кабинета министров (КМУ) было предусмотрено только Министерство внешнеэкономических связей, без управления внутренней торговли. Отвечая на вопросы депутатов, премьер-министр Л.Д. Кучма отметил, что «управление внутренней торговлей следует передать местным администрациям, в крайнем случае – министерству экономики... иначе никакой приватизации не будет» [30, с.1]. Тем самым, сложилась ситуация, при которой некоторое время (с середины 1992 г. до середины 1995 г.) централизованный государственный орган управления торговлей в Украине вообще отсутствовал. Естественно, такой формат не предполагал проведения скорых и результативных реформ во внутренней торговле, развитие которой на несколько лет было предоставлено исключительно рыночной стихии.

Вплоть до июля 1995 г., когда Министерству внешнеэкономических связей были прописаны функции по регулированию торговли [6; 13; 20], у государства отсутствовала не только реальная, но и даже формальная целенаправленная программа развития торговли в условиях рыночных форм хозяйствования [24, с. 194-198].

Существенная реорганизация государственных органов управления торговлей произошла в октябре 2000 г., когда Министерство внешнеэкономических связей и торговли было упразднено, а управление торговлей было сконцентрировано в рамках Министерства экономики [16]. Такое изменение свидетельствовало о смене подходов государства к управлению торговлей. Она перестала рассматриваться как дополнение к внешнеэкономическим отношениям и начала восприниматься как отрасль

экономики государства, подлежащая регулированию. Более 10 лет Министерство экономики руководило развитием торговли, в 2001 г. оно было переименовано в Министерство экономики и по вопросам европейской интеграции, а затем в 2005 г. было переименовано обратно. Таким образом, профильное министерство управления торговлей, начиная с 1992 г., в структуре государственных органов Украины фактически отсутствовало до конца 2010 г.

Только в декабре 2010 г. было создано Министерство экономического развития и торговли, которое приняло на себя компетенцию упраздненного Министерства экономики в вопросах, касающихся торговли. Состав высших органов, задачей которых является решение вопросов торговли, был также дополнен в конце декабря 2010 г. независимым от министерства Координационным советом по вопросам развития малого и среднего предпринимательства, созданным в качестве консультативно-совещательного органа.

В целом эволюция государственных органов управления торговлей свидетельствует о том, что концепция целенаправленного развития торговли государством начала реализовываться только с конца 2010 г., когда впервые после перехода к рыночной экономике в Украине было организовано «профильное» Министерство экономического развития и торговли.

В декабре 2010 г. был ликвидирован ранее обособленный от министерств управленческий институт, также участвовавший в вопросах управления торговлей: Государственный комитет по вопросам регуляторной политики и предпринимательства, функционирующий с 1997 г. [18] и расширивший полномочия в 2007 г. [9]. Его функции почти в полном объеме переданы Министерству экономического развития и торговли [21]. Это действие свидетельствует о концентрации полномочий управления торговлей в рамках одного централизованного ведомства.

Эволюция управления торговлей представляется в виде последовательности изменений основных органов управления и их полномочий (таблица 1):

Таблица 1

**Этапы реорганизации основных органов управления торговлей в Украине
в 1990-2011 гг. и основные этапы изменения их полномочий сфере торговли*.**

Дата	Документ, утверждающий изменения	Основной государственный орган управления торговлей	Основные полномочия в сфере торговли
08.07.1969	Постановление Совета Министров УССР от 8.07.1969 № 404	Министерство торговли УССР	Руководство розничной и оптовой торговлей и общественным питанием в республике
24.08.1991	Нет	Министерство торговли Украины	Номинально сохранены все функции Министерства торговли УССР
31.01.1992	Указ Президента Украины (ПУ) от 31.01.1992 № 70	Министерство торговли Украины	Фактически лишено полномочий руководства розничной и оптовой торговлей и общественным питанием в республике в связи с курсом на коммерциализацию торговли.
08.05.1992	Постановление КМУ от 8.05.1992 №234	Министерство внешнеэкономических связей и торговли Украины	Объявлено правопреемником Министерства торговли Украины, но фактически указом ПУ от 31.01.1992 № 70 лишено полномочий руководства розничной и оптовой торговлей и общественным питанием в республике.
16.05.1992	Распоряжение ПУ от 16.05.1992 № 90	Министерство внешнеэкономических связей и торговли Украины	Четко не определены. Участие в разработке и реализации стратегии внешнеэкономической деятельности Украины и развития торговли, структурной перестройке экономики, формировании системы мероприятий для обеспечения экономической самостоятельности Украины.
23.01.1993	Постановление КМУ от 23.01.1993 № 41	Министерство внешнеэкономических связей Украины	Четко не определены. Из предыдущих полномочий изъят фрагмент о «разработке и реализации стратегии ... развития торговли». Фактически министерство отстранено от управления внутренней торговлей, функции регулирования которой возложены на районные администрации.
03.07.1995	Указ ПУ от 03.07.1995 № 560/95	Министерство внешнеэкономических связей и торговли Украины	Без изменений
31.07.1995	Постановление КМУ от 31.07.1995 № 566	Министерство внешнеэкономических связей и торговли Украины	Возложение на министерство дополнительных функций и задач в сфере торговли, определенных указом ПУ от 11.07 № 603/95.

Таблица 1 (продолжение)

Дата	Документ, подтверждающий изменения	Основной государственный орган управления торговлей	Основные полномочия в сфере торговли
27.12.1995	Указ ПУ от 27.12.1995 № 1187/95	Министерство внешнеэкономических связей и торговли Украины	Разработка государственной политики в сфере внешнеэкономической деятельности и внутренней торговли.
23.10.2000	Указ ПУ от 23.10.2000 № 1159	Министерство экономики Украины	Объявлено правопреемником Министерства внешнеэкономических связей и торговли Украины и других министерств. Участие в разработке и обеспечении реализации государственной политики в сфере развития внутренней торговли и услуг.
21.08.2001	Указ ПУ от 21.08.2001 № 724/2001	Министерство экономики и по вопросам европейской интеграции Украины	Без изменений
20.04.2005	Указ ПУ от 20.04.2005 № 677/2005	Министерство экономики Украины	Без изменений
09.12.2010	Указ ПУ от 09.12.2010 № 1085/2010	Министерство экономического развития и торговли Украины	Реорганизованное Министерство экономики Украины с добавлением функций реализации государственной регуляторной политики, государственной политики развития предпринимательства, регулирования ценовой политики.

* Составлено автором по [1; 6; 7; 9; 10; 12; 13; 14; 16; 17; 18; 20; 21; 22] и др.

Создание в декабре 2010 г. профильного Министерства экономического развития и торговли свидетельствует о намерениях государства двигаться в направлении усиления присутствия в институциональных процессах в торговле.

Рассмотрение эволюции государственного регулирования торговли в Украине после перехода на рыночные отношения позволяет выделить в ней четыре различных этапа, определяемых изменением роли и задач государства: самоустранение от регулирования торговли (1991/1992-1995 гг.), поиск путей возвращения к регулированию торговли (1995-2000/2001 гг.), регулирование торговли в контексте всего хозяйства (2000-2010 гг.), целенаправленное регулирование торговли как отдельной отрасли хозяйства (с конца 2010 г.).

В середине 2009 г. в программных государственных документах официально признавалось, что вопрос относительно взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе реализации государственной политики в сфере торговли остается не урегулированным на законодательном уровне [8].

В настоящее время в числе основных проблем торговли институционального характера государством рассматривается неблагоприятный бизнес-климат и отсутствие инвестиционного потенциала, как внешнего, так и внутреннего. В качестве основных причин этих проблем рассматриваются макроэкономическая нестабильность, неэффективная регуляторная и налоговая системы, высокий уровень коррупции, неразвитость механизмов партнерства между государством и частным предпринимательством, отсутствие эффективных механизмов привлечения инвестиций и защиты прав инвесторов [28, с. 37]. Исходя из реализуемых инициатив, большое внимание в начале 2010-х гг. уделяется борьбе с уклонением от налогообложения, осуществляемой как непосредственно реформированием системы налогообложения, так и оптимизацией административных и уголовных правонарушений за несоблюдение налогового законодательства.

Среди предполагаемых мероприятий по реализации программных положений обозначается оптимизация разрешительной системы и лицензирования (ограничение количество видов деятельности и работ, требующих официального разрешения либо лицензии, упрощение процедур выдачи разрешений и лицензий), административных услуг, упрощение процедур входа в бизнес и выхода из него, смена задач государственного надзора и контроля (от приоритета прямых процедур к приоритету профилактики), усовершенствование санитарных и фитосанитарных норм, технического контроля, упрощение таможенных процедур. Предполагается также уделить государственное внимание вопросам инфраструктуры содействия развитию предпринимательства, совершенствованию регуляторной политики, создания условий для привлечения прямых иностранных инвестиций [28, с. 37-43].

Рассмотрение движения законодательных инициатив позволяет установить, что основная законотворческая работа в сфере регулирования торговли ведется в направлении принятия закона «О внутренней торговле», первые редакции проекта которого выносились на обсуждение с середины 2010 г. [25; 26]. Согласно проекту предполагается классифицировать торговлю на розничную, оптовую, дистанционную, сетевую и ресторанное хозяйство. Важное место в проекте занимает описание правил функционирования таких заново выделенных форм торговли, как дистанционная и сетевая, а также санкций за нарушение правил по соблюдению требований в каждой из форм торговли. Так, например, участникам интернет-торговли предписано иметь офис, ограничены максимальные торговые площади для физического лица предпринимателя и т.п. [25; 26].

По прогнозам государства, принятие такого закона будет способствовать упорядочению торговой деятельности, защите прав потребителей, привлечению инвестиций, становлению конкурентной среды, достижению европейского уровня обеспечения населения торговыми площадями, координации органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с целью увеличения поступлений в бюджет от отрасли торговли [26]. Фактические положения законопроекта, на наш взгляд, способны позитивно повлиять только на первые два из прогнозируемых улучшений. В части конкурентной среды, наоборот, может быть получен прямо противоположный эффект, поскольку проектом закона предусмотрена возможность влияния государственных органов на позиционирование торговых объектов по принципам, отличающимся от рыночных.

С 2009 г. формализованы правовые основы функционирования оптовых рынков сельскохозяйственной продукции, проект закона «О внутренней торговле» не предполагает распространения его положений на эту сферу торговой деятельности. Также проект закона не предполагает распространения его положений на сферу торговли лекарствами и лекарственными средствами, биржевой торговли, операций с недвижимостью, коммунальных услуг и др. [26].

Исходя из содержания предварительных проектов закона, он направлен на дополнительные ограничения в правилах ведения торговли, что вызывает естественное сопротивление предпринимателей.

В декабре 2010 г. параллельно с Министерством экономического развития и торговли был создан Координационный совет по вопросам развития малого и среднего предпринимательства. При этом в вопросах содействия развитию малого предпринимательства государство по-прежнему руководствуется Национальной программой, принятой в 2001 г. [4], разработанной во исполнение закона «О государственной поддержке малого предпринимательства», принятого в октябре 2000 г. [2], с той лишь разницей, что в июле 2010 г. цель программы, изначально обозначенная как внедрение регуляторной политики, была заменена целью её формирования [1]. Не претерпел существенных изменений и принятый в январе 2001 г. закон «О защите экономической конкуренции», регулирующий преимущественно отношения государственных органов власти с субъектами хозяйствования и вопросы антимонопольной политики (преимущественно направленный за защиту интересов малого и среднего бизнеса) [3], несмотря на то, что программными документами отмечается несовершенство механизмов партнерства между государством и частным предпринимательством. Программой экономического развития на 2010-2014 гг. хотя и задекларирована разработка проекта закона «Про развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства», однако этот процесс не детализируется, и фактические меры по его разработке пока не начаты [28, с. 84.] Такое положение в законодательстве по малому и среднему предпринимательству свидетельствует о том, что эти вопросы не находятся на настоящем этапе в числе главных приоритетов государства в институциональных преобразованиях торговли.

В Налоговом кодексе, вступившем в силу с 1 января 2011 г., государством заложены стимулы для постепенного преодоления негативных последствий уклонения от налогообложения и предусмотрены меры ослабления его влияния, что напрямую отразится на характере деятельности предпринимателей. Документом предполагается поэтапное снижение ставки налога на прибыль с 25%

до 16 %. С 1 января 2011 г. ставка снижена до 23 %, в 2012 предполагается снизить её до 21 %, в 2013 г. - до 19 %, а в 2014 - до 16 %. В перспективе кодексом предусмотрено снижение и другого важнейшего для предпринимателей косвенного налога, влияющего на конечную стоимость реализуемых товаров и услуг: ставка НДС с 1 января 2014 г. должна снизиться с 20% до 17 % [5].

С 2010 г. Министерством социальной политики разрабатываются меры усиления контроля над выплатой заработных плат наемным работникам. Впервые в отечественной практике предлагается рассматривать выплату заработной платы в «конвертах» не только как административное, но и как уголовное правонарушение, а также ввести меры ответственности за согласие на получение заработной платы в конвертах для наемного работника. Для предприятий торговли доля заработных плат наемных работников в структуре затрат относительно значима, поэтому актуальность этой проблемы для сферы торговли является достаточно существенной.

По данным Государственной налоговой службы в результате интерактивного опроса, проведенного в апреле-мае 2011 г., было установлено, что, по мнению 61% налогоплательщиков, конвертационные центры и зарплаты в конвертах способствуют тенизации экономики, 23% отметили, что борьба с ними ведется недостаточно жестко, 5% признались, что сами пользуются услугами «конвертаторов», а 11% считают, что это не является главной задачей налоговой службы. В опросе приняло участие почти 12 тыс. налогоплательщиков [27]. По данным, озвученным в апреле 2011 г. вице-премьер-министром и министром социальной политики С.Л. Тигипко, 2,5 млн. из 14,4 млн. жителей Украины (17,4%), уплачивающих взносы в социальные фонды, оплачивают их из минимальной зарплаты [29].

Вместе с тем, намерения ввести уголовную ответственность за зарплаты в конвертах встречают критику в предпринимательской среде. По мнению главы Украинского союза промышленников и предпринимателей А.К. Кинаха, высказанному в апреле 2011 г., в мире средняя нагрузка на фонд оплаты труда - 16%, в Европе - 25-27%, в Украине - 40% и выше, и должна быть разработана

программа постепенного уменьшения нагрузки на фонд оплаты труда, а внедрение очередного набора административных, уголовных, силовых мер приведет только к еще более изощренным схемам уклонения от прозрачного способа начисления зарплат [23].

Программные документы декларируют намерения государства по реформированию законодательства в различных направлениях сферы торговли. Предполагается законодательно утвердить исчерпывающий список документов разрешительного характера и способствовать его максимальному сокращению в дальнейшем, широко распространить заявительный способ учреждения хозяйственной деятельности, кодифицировать строительное законодательство в Градостроительном кодексе (принят за основу летом 2010 г. [11]) с целью упорядочивания процесса выдачи разрешений на строительство. Декларируется предстоящая ревизия принципов и процедур получения лицензий, формализация критериев отбора видов деятельности, подлежащих лицензированию. Предполагается осуществить создание электронной базы, пересмотр и формальное разделение платных услуг по сопровождению бизнеса на административные (государственные) и хозяйственные, статус и платность которых подлежит упорядочению в планируемом к принятию законе об административных услугах. Государственную регистрацию юридических лиц и физических лиц-предпринимателей предполагается также сделать электронной, с организацией взаимобмена информацией между всеми участниками государственной регистрации. Относительно совершенствования санитарных и фитосанитарных норм и технических стандартов планируется действовать в соответствии с рекомендациями ЕС и ВТО, двигаясь по пути заимствования норм и институтов Европейского союза [28, с. 37-43].

В целом государственная стратегия институциональных преобразований в сфере торговли Украины свидетельствует о том, что государство в долгосрочной перспективе настроено участвовать в институциональных изменениях торговли с некоторым предпочтением интересов покупателя интересам продавца. Причем проявляется это преимущественно не прямо, а косвенно, т.е. в части стремления

ограничения прав продавцов. Характеристика государственной стратегии преобразований в сфере торговли Украины позволяет удостовериться, что в ней преобладают внешние ориентиры, а результативность преобразований в области торговли предполагается оценивать внешними индикаторами. Программными целями экономических реформ в сфере торговли и предпринимательства обозначается достижение показателей международных рейтингов, а не внутренние макроэкономические показатели. В текущем регулировании институциональных изменений торговли Украина движется, прежде всего, по пути заимствования институтов внешних систем, доказавших свою эффективность. Отдельные осуществляемые меры институциональных преобразований в торговле остаются недостаточно согласованными с другими участниками торговых отношений. У государства отсутствует сформированный механизм государственного регулирования институциональных изменений в сфере торговли и целенаправленный план движения в направлении его создания.

Литература:

1. Закон України від 01.07.2010. № 2388-VI «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».
2. Закон України від 19.10.2000. № 2063-III «Про державну підтримку малого підприємництва».
3. Закон України від 11.01.2001. № 2210-III «Про захист економічної конкуренції».
4. Закон України від 21.12.2000. № 2157-III «Про Національну програму сприяння розвитку малого підприємництва в Україні».
5. Податковий кодекс України. Прийнятий Законом України від 02.12.2010. № 2755-VI.
6. Постанова Кабінету міністрів України від 31.07.1995. № 566 «Питання Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі».

7. Постанова Кабінету міністрів України від 22.12.2010. № 1210 «Про затвердження Положення про Координаційну раду з питань розвитку малого та середнього підприємництва та її складу».
8. Постанова Кабінету міністрів України від 24.07.2009. № 632 «Про затвердження програми розвитку внутрішньої торгівлі на період до 2012 р.».
9. Постанова Кабінету міністрів України від 26.04.2007. № 667 «Про затвердження Положення про Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва».
10. Постанова Ради міністрів від 8.07.1969. № 404 «Про затвердження Положення про Міністерство торгівлі Української РСР».
11. Постанова Верховної Ради від 30.07.2010. № 2376-VI «Про прийняття за основу проекту Містобудівного кодексу України».
12. Розпорядження Президента України від 16.05.1992. № 89 «Про Положення про Міністерство економіки України».
13. Указ Президента України від 11.07.1995. № 603/95 «Про державне регулювання відносин у сфері торгівлі».
14. Указ Президента України від 25.02.1992. № 98 «Про зміни в системі центральних органів державної виконавчої влади».
15. Указ Президента України від 31.01.1992. № 70 «Про комерціалізацію державної торгівлі і громадського харчування».
16. Указ Президента України від 23.10.2000. № 1159/2000 «Про Міністерство економіки України».
17. Указ Президента України від 20.04.2005. № 677/2005 «Про Міністерство економіки України».
18. Указ Президента України від 21.08.2001. № 724/2001 «Про перейменування Міністерства економіки України».
19. Указ Президента України від 30.10.1997. № 1206/97 «Про Положення про Державний комітет України з питань розвитку підприємництва».
20. Указ Президента України від 27.12.1995. № 1187/95 «Про Положення про Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України».

21. Указ Президента України від 09.12.2010. № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».
22. Указ Президента України № 560/95 від 03.07.1995. «Про утворення Міністерства зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України».
23. Зарплати в конвертах: Кинах критикує Тигипко. ЛІГА.Новости 15.04.2011. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://news.liga.net/news/N1111104.html>
24. Лантух В.В. Умови формування правових засад у сфері торгівлі України в 1990-ті роки / В.В. Лантух, М.М. Грицай //Вісник економіки транспорту та промисловості. – 2009. – № 26. – С. 194-198.
25. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі. Проект Закону України «Про внутрішню торгівлю» від 02.06.2010. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=148016&cat_id=32862
26. Офіційний сайт Міністерства економічного розвитку та торгівлі. Проект Закону України «Про внутрішню торгівлю» від 11.02.2010. та пояснювальна записка до проекту Закону [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://me.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=160705&cat_id=32862
27. Предприниматели критикуют ГНС за недостаточную жесткость в ликвидации «конвертов» / Правительственный портал. 19.05.2011. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=244275954&cat_id=243365172
28. Програма економічних реформ на 2010-2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» від 02.06.2010. Комітет з економічних реформ при Президентові України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf

29. Тигипко нацелился на легализацию зарплат. ЛІГА.Новости 02.04.2011.
[Електронний ресурс]. - Режим доступу:
<http://news.liga.net/news/N1109655.html>
30. Торговая газета, 31 октября 1992 г.

Анотація

ЕВОЛЮЦІЯ ТА СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ТОРГІВЛІ УКРАЇНИ У 1991-2010 рр.

Грицай М.М., аспірант

Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

В статті розглядається еволюція взаємовідносин держави та ринкової торгівлі в Україні з моменту її утвердження у 1991 р. Визначаються основні етапи змін державної стратегії управління торгівлею, характеризується сучасний напрямок державних перетворень в торгівлі.

Ключові слова: торгівля, державне регулювання, органи управління торгівлею, державна стратегія управління торгівлею.

Summary

EVOLUTION AND STRATEGY GOVERNMENT CONTROL OF TRADE
IN UKRAINE IN 1991-2010

Grytsay N.N., the post-graduate student

V.N. Karazin Kharkov National University

In the article the evolution of mutual relations of the state and market trade is examined in Ukraine from the moment of her statement in 1991. The basic stages of changes of state strategy of management by trade are determined. Direction of state transformations is characterized to trade are presented.

Key words: trade, government control, management organs by trade, state strategy of trade management.

Поступила в редколлегию 30.06.2011 г.

Научный руководитель: Лантух В.В., д. и. н., профессор

© Грицай Н.Н., 2011 г.