

РОЗДІЛ 7 СТОРІНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

7.1. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 346.7(477)

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2022.2.16>

Возна Юлія Іванівна,
аспірант ОП «Публічне управління та адміністрування»
Навчально-наукового інституту публічного управління
та державної служби Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
ORCID ID: 0000-0002-7360-0088

ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД ДЕРЕГУЛЯЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЙ

FOREIGN EXPERIENCE OF ECONOMIC ACTIVITY DEREGULATION IN THE CONTEXT OF UKRAINIAN REALITIES

Одним із фундаментальних елементів створення сприятливого бізнес-середовища в Україні є дерегуляція господарської діяльності, тобто максимальне спрощення співпраці бізнесу та влади, формування вільного ринку, прозорої дозвільної системи та партнерських відносин із органами державного регулювання та нагляду. Створення систем єдиного вікна, систем електронного управління дозвільними послугами є важливою складовою скорочення адміністративного тиску на бізнес, а ті країни ЄС, котрі не здатні забезпечити необхідні умови суттєво втрачатимуть в показниках привабливості для бізнесу та капіталу. На сьогодні в Україні на тлі суцільної діджиталізації, з одного боку, дозвільні процедури для суб'єктів господарювання суттєво спрощені та навіть є доступнішими ніж в окремих країнах ЄС. Країни ЄС по різному проходили свій шлях формування сучасного регуляторного поля ведення господарської діяльності, набули різноманітного досвіду та адаптували своє нормативне середовище до сучасного глобалізованого ринку. У статті розглянуто основні особливості регуляторної політики ЄС в цілому та окремих її країн. Автором розкрито основні шляхи дерегуляції, що використовуються в країнах ЄС. Висвітлено способи реалізації та наслідки дерегуляції господарської діяльності в окремих країнах ЄС, охарактеризовано найбільш вдалих для використання досвід окремих країн. В результаті вдалося виокремити ті реформи в сфері дерегуляції господарської діяльності, що можуть стати найбільш ефективними в Україні в найближчій перспективі. Досвід країн ЄС є неоціненним інформаційним посібником для України в частині дерегуляції господарської діяльності. Реформи, що були проведені в Хорватії та Польщі є тими покроковими інструкціями, котрі дозволять здійснити дерегуляцію бізнесу в Україні радикально, безболісно та з максимальною ефективністю.

Ключові слова: господарська діяльність, дерегуляція, бізнес-середовище, дозвільна система, інвестиційна привабливість.

The economic activity deregulation is one of the fundamental elements of creating a favourable business environment in Ukraine. This means the maximum simplification of cooperation between business and government, establishment of a free market, transparent permit system and partnerships with government regulatory and supervisory agencies. EU countries have reached their current regulatory field of economic activity, gained diverse experience and adapted their regulatory environment to the modern globalized market in different ways. The article studies the main features of the regulatory policy of the EU as a whole and its separate countries. The author identified the main ways of deregulation that the EU countries applied. In our opinion, the harmonization of permit procedures for business in Ukraine with EU legislation involves full ratification of the Directive and development of the roadmap for its implementation in the short run – during 2022. Such a roadmap should involve the alignment of the permits and licenses provided for businesses in Ukraine with EU permits in order to reduce their number. Business registration procedures in Ukraine have already been simplified as much as possible and reduced to the single window principle, which has been transferred to the online space. The business registration does not, however, mean

its launch, as specialized additional permits or licenses are provided for most types of economic activities, which significantly hinders the intensification of certain economic processes. The ways of implementation and implications of deregulation of economic activity in some EU countries are outlined, the most successful experience of some countries is described. This allowed to identify the reforms in the field of economic activity deregulation that may become the most effective in Ukraine in the near future. The experience of EU countries is a valuable information guide for Ukraine in terms of economic activity deregulation. The reforms carried out in Croatia and Poland are step-by-step instructions that will allow implementing deregulation of business in Ukraine radically, painlessly and with maximum efficiency.

Key words: *economic activity, deregulation, business environment, permit system, investment attractiveness.*

Постановка проблеми. Євроатлантичний курс інтеграції України у світовий економічний та політичний простір, що зафіксований в Конституції країни передбачає комплекс реформ, котрі будуть покликані гармонізувати нормативно-правове поле у всіх сферах життєдіяльності суспільства. Економічна система та розвиток бізнесу є ключовою сферою подальшого реформування та модернізації, а головною метою цього процесу є створення сприятливих умов для господарської діяльності, активізація інвестиційного потенціалу країни та формування комфортних умов функціонування залученого капіталу. Одним із фундаментальних елементів створення сприятливого бізнес-середовища в Україні є дерегуляція господарської діяльності, тобто максимальне спрощення співпраці бізнесу та влади, формування вільного ринку, прозорої дозвільної системи та партнерських відносин із органами державного регулювання та нагляду. Країни ЄС по різному проходили свій шлях формування сучасного регуляторного поля ведення господарської діяльності, набули різноманітного досвіду та адаптували своє нормативне середовище до сучасного глобалізованого ринку, а їх досвід може стати корисним та частково імплементованим в Українських реаліях.

Метою даної роботи є дослідження історичного генезису та досвіду формування сучасного регуляторного поля господарської діяльності в країнах ЄС в контексті пошуку тих його складових, що можуть бути використані у сучасних Українських ринкових реаліях.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Питання дерегуляції господарської діяльності активно досліджуються вітчизняними науковцями, як в загальному розумінні, так і за напрямками господарської діяльності. Зокрема у працях Бевза С.І., Кравцової Т.М., Вінник О.М. розкриті аспекти ролі держави в процесах дерегуляції; Ксенофонтов М.М., Іванько А.В., Кропивко М.Ф., Хміль Н.В. зосереджують увагу на дерегуляції в аграрному секторі; Джабраїлов Р.А., Новікова В.С., Колесніков О.А. досліджують особливості регуляторної політики країни. Окремі аспекти закордонного досвіду дерегуляції господарської діяльності розкрито в працях Шершеньової О.А. (в частині реєстрації бізнесу),

Майборода Ю.В. (ліцензування бізнесу), Сергійко О.В. (регуляторна політика країн ЄС) та інших. Відповідно, постає необхідність систематизації наявних напрацювань та виокремлення основних напрямків дерегуляції господарської діяльності в Україні в сучасних умовах на основі практичного досвіду ЄС.

Виклад основного матеріалу. Основним джерелом інформації про практику дерегуляції господарської діяльності в країнах ЄС варто, на наш погляд, вважати Акт з питань малого бізнесу для Європи [1]. Це плановий документ, котрий являє собою своєрідну дорожню карту дерегуляції малого бізнесу в ЄС, окремі аспекти якого матимуть прямий позитивний вплив на умови здійснення господарської діяльності будь-якого масштабу. Даний Акт передбачає створення систем електронного уряду та єдиного вікна для реєстрації та здійснення малого бізнесу; відкриття контактних офісів, до яких можуть звертатися підприємці із своїми зауваженнями, пропозиціями та скаргами в частині регулювання господарської діяльності; спрощення процедур реєстрації та обміну правами інтелектуальної власності в малому бізнесі в частині ноу-хау, патентів та торгових знаків; максимальне поширення систем електронної автентифікації підприємств та електронного документування [2].

Бізнес-середовище в країнах ЄС перебуває під прямим впливом як національного законодавства окремих країн, так і загальними умовами та принципами, що діють на території Союзу. Господарювання в ЄС ґрунтується на принципах чотирьох свобод: свободи руху капіталу, людей, товарів та послуг. Саме ці свободи є основою та фундаментом подальшого розвитку нормативно-правового поля господарювання. Однак, поле регулювання підприємницької діяльності в ЄС все ж таки комплексне та різноманітне, що зумовлено національними особливостями кожної окремої країни. Спільними для цих країн є загальноєвропейські директиви, такі як, наприклад, Директива 97/13/ЄС «Про спільну базу для загальних дозволів та індивідуальних ліцензій у сфері телекомунікаційних послуг», або Директива 77/92/ЄЕС «Щодо заходів із спрощення ефективного здійснення свободи

підприємництва та свободи надання послуг стосовно діяльності страхових брокерів», або Директива 2000/31/ЄС «Про деякі правові аспекти інформаційних суспільних послуг, зокрема електронної комерції на внутрішньому ринку (Директива щодо електронної комерції)» та багато інших.

Основою регуляторної політики господарської діяльності традиційно вважають дозвільний сегмент. В країнах ЄС на загальному рівні питання дозвільної діяльності визначено в Директиві 2006/123/ЄС «Щодо послуг на внутрішньому ринку». Дана директива спрямована на максимальне спрощення дозвільної діяльності та процедур для бізнесу – кожна окрема країна має перевірити власні дозвільні процедури на предмет їх потенційного спрощення та, за потреби, здійснити його на максимально допустимому рівні [2]. При цьому, спрощення, в першу чергу, має досягатися не за рахунок гармонізації й уніфікації дозвільних процедур, а на їх скороченні, тобто усуненні перешкод для ведення господарської діяльності. Будь-яка процедура, котра зобов'язує суб'єкта господарювання звернутися за дозволом чи погодженням до державних органів для здійснення господарської операції, отримати формальний акт чи документ, повинна вважатися дозвільним режимом, а тому – автоматично потребує спрощення чи мінімізації бюрократичних кроків. Дієвими інструментом такого спрощення варто вважати принцип «мовчазної згоди», котрий передбачає, що суб'єкт господарювання котрий не отримав відповіді на свій запит від державного регулятора щодо дозволу, може вважати, що дозвіл отримано, а його операції здійснюватимуться із наявними достатніми законними підставами [3]. На жаль, у вітчизняному регуляторному полі діє зворотній принцип, котрий, до того ж, іноді слугує корумпованим інструментом лобіювання інтересів учасників ринку на тлі недобросовісної конкуренції. Принцип «мовчазної згоди» дозволяє усунути проблеми затягування дозвільних процедур, їх бюрократизації, а також вимагає від уповноважених органів розробки систем он-лайн обслуговування суб'єктів господарювання та систем електронного документообігу. Ці складові дозволяють знизити ризики корупції в дозвільних органах та максимально спростити процедури взаємодії бізнесу та влади. Із тексту зазначеної Директиви випливає, що надмірна ускладненість дозвільних процедур для суб'єктів господарювання негативно впливатиме, в першу чергу, на внутрішній ринок країни, що такі ускладнення не усунула [2].

Створення систем єдиного вікна, систем електронного управління дозвільними послугами

є важливою складовою скорочення адміністративного тиску на бізнес, а ті країни ЄС, котрі не здатні забезпечити необхідні умови суттєво втрачатимуть в показниках привабливості для бізнесу та капіталу. На сьогодні в Україні на тлі суцільної діджиталізації, з одного боку, дозвільні процедури для суб'єктів господарювання суттєво спрощені та навіть є доступнішими ніж в окремих країнах ЄС. Проте, з іншого боку, кількість необхідних дозволів та ліцензій, що є необхідними для бізнесу в Україні значно перевищує навіть логічні показники, не говорячи вже про формальні індикатори країн ЄС.

Гармонізація дозвільних процедур для бізнесу в Україні із законодавством ЄС передбачає, на наш погляд, ратифікацію означеної Директиви в повному її обсязі та розробку дорожньої карти її впровадження найближчим часом, протягом 2022 року. Дана Дорожня карта повинна містити змістове узгодження тих дозволів та ліцензій, що передбачені для бізнесу в Україні з метою скорочення їх кількості із дозвільними документами ЄС. Процедури реєстрації бізнесу в Україні вже максимально спрощено та приведено до принципу «єдиного вікна», котре перенесено в он-лайн простір. Однак, реєстрація бізнесу ще не означає його запуску, адже для більшості видів економічної діяльності передбачено отримання спеціалізованих додаткових дозволів або ліцензій, що суттєво перешкоджає активізації окремих господарських процесів.

Дозвільна та ліцензійна діяльність важливий, однак не єдиний напрямок регуляторної діяльності. Вона охоплює усі аспекти функціонування підприємства та його взаємодії із зовнішнім середовищем, в т.ч. органами державного контролю та нагляду, конкурентами, партнерами та споживачами. Деретуляція господарської діяльності є дієвим інструментом боротьби з корупцією в країні на всіх рівнях регуляції господарської діяльності та створення позитивного інвестиційного іміджу в країні. На шляху до членства в ЄС процеси дерегуляції господарської діяльності було активізовано в Польщі та Хорватії, серед країн-кандидатів на вступ до ЄС: у Сербії та Чорногорії; серед потенційних кандидатів на вступ до ЄС та віддалено перспективних кандидатів: в Боснії та Герцеговині й Молдові.

Традиційно виокремлюють три шляхи здійснення дерегуляції господарської діяльності: поступовий, швидкий та шлях «регуляторної гільйотини». Поступовий шлях є найбільш тривалим, але, водночас, найменш шокним для бюрократичної системи країни. В умовах глобалізованої турбулентної економіки вважаємо такий шлях для України недоречним.

Швидкий шлях передбачає в загальній зміні законодавчої бази з питань регулювання господарської діяльності в країні у стислі терміни.

«Регуляторна гільйотина» («Regulatory Guillotine™»), (RG)) – метод перегляду нормативно-правових актів, розроблений та запатентований компанією «Jacobs and Associates». Метою RG є швидке скасування великої кількості непотрібних регуляторних актів на основі результатів системного перегляду та створення єдиного реєстру регуляторних актів [4].

Як відзначають самі експерти «Jacobs and Associates»: «RG™ є методичним, систематичним, прозорим, швидким та недорогим способом підрахунку, а потім швидкого перегляду великої кількості регулювань/норм відповідно до чітких наукових критеріїв правильного регулювання та усунення тих, які більше не потрібні. Це призводить до економічно значущих скорочень регуляторних витрат для підприємств, як у масштабах уряду, так і для конкретних проблемних сфер. Будь-яке регулювання, яке є не виправданим як законне і необхідне для державної політики в умовах ринкової економіки, ліквідується. Будь-яке регулювання, яке є законним і необхідним, але не сприятливим для бізнесу (business-friendly), максимально спрощується» [5].

Варто зважати, що даний метод дерегуляції господарської діяльності не означає одночасного здійснення та завершення комплексу необхідних реформ, а передбачає подальшу перманентну роботу з недопущення ухвалення подальших бюрократичних, ускладнюючих нормативних актів. Для цього кожен перспективний регуляторний акт повинен проходити аналітичний фільтр за такими напрямками:

- Чи це законно?
- Чи це потрібно?
- Чи це сприятливо для бізнесу?
- Чи потрібні та прийнятні збори? [5].

Шлях регуляторної гільйотини було обрано саме названими країнами вище та реалізовано в повній або частковій мірі. В Україні старт регуляторної гільйотини оголошено з моменту підписання «Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», котрою і передбачено стратегічний напрямок відповідної реформи.

В таблиці 1 наведено порівняння результатів реалізації методу регуляторної гільйотини в окремих країнах ЄС та Україні. Варто відмітити, що саме в Україні виокремлено найбільшу кількість регуляторних актів у сфері господарської діяльності (14000!) та, водночас, недостатньо високі частки тих актів, що підлягають спрощенню.

Це свідчить про докорінну неефективність системи регуляторної діяльності в Україні та потребу в її фундаментальному перегляді.

Найбільш вдалим прикладами проведення регуляторної гільйотини варто вважати Республіки Хорватію та Польщу. В Хорватії реформи стартували у 2006 році в умовах дуже повільної розробки нових нормативно-правових актів та збереженні старих, їх накопичення.

Сутність реформи в Хорватії полягала в суцільній інвентаризації сфери регулювання господарської діяльності на національному рівні з метою виявлення застарілих, неефективних та бюрократичних нормативних актів. Проведена реформа охоплювала сім стратегічних напрямків: політичний, законодавчий, адміністративний, комунікаційний, фінансовий, регуляторних інституцій та інформаційно-цифрових технологій. Реформа була розрахована на 9 місяців та ґрунтувалася на системному підході, чітких стандартах майбутньої системи регулювання (дерегулювання), гармонізації з Директивами ЄС. В результаті реформи очікувалося спрощення або ліквідація 55% усіх норм щодо регулювання бізнесу. Всього було підраховано 7 598 норм (4 491 консолідованих), з яких 2 683 (1 452 консолідованих) стосувалися регулювання бізнесу. Рекомендовано до скасування 742 норми (419 консолідованих) та спростити 817 норм (372 консолідованих). Однак, реформу було реалізовано не в повній мірі, що не дозволило реалізувати усі її потенційні вигоди, хоча результати, що наведені в табл. 1, все одно вражають. Як наслідок, в Хорватії було оптимізовано бізнес-середовище та створено передумови для економічного розвитку, а у 2013 році країна стала повноправним членом ЄС.

Досвід дерегуляції в Польщі є дещо своєрідним, оскільки направлений на ринок трудових відносин. Так, у період з 2013 року по 2014 рік Польським Сеймом прийнято два фундаментальні закони: Закон Про внесення змін до законів, що регулюють виконання певних професій та Закон Про спрощення доступу до виконання деяких регульованих професій [6; 7]. Ці закони мали на меті спростити доступ до окремих видів робіт як громадянам Польщі, так і іноземцям. В результаті вдалося досягти підвищення конкурентоспроможності, що, таким чином, позитивно впливає на зниження цін та підвищення якості послуг. Задекларовані країною позитивні наслідки дерегуляції охоплюють: збільшення робочих місць для молоді; зниження цін, підвищення якості робіт та послуг; скорочення бюрократії на ринку праці; зменшення витрат для підприємств в частині підготовки та перепідготовки персоналу.

Таблиця 1

Порівняння результатів політики регуляторної гільйотини в окремих країнах ЄС та Україні

№ п/п	Країна	Термін проведення RG™	Тип перегляду	Мета реформи/ Target rules	Кількість регулювань до чистки/реформи	% регулювань, ліквідованих за результатами реформи	% регулювань, спрощених реформою	Економічна вигода/користь
1	Республіка Молдова	6 місяців	Законність	Регулювання	1130	44,5	12,5	
			Законність	Fee-based Permits	40	68	20,3	
2	Боснія і Герцеговина	4 місяці	Законність	Формальні вимоги / формальність	331	27	42	Прямі заощадження бізнесу оцінюються в 2 млн дол. США на рік, а непрямі заощадження – 13 млн. дол. США на рік
			Законність	Перевірка	2473	43	31	
3	Республіка Хорватія	9 місяців	Законність, Потреба, Вартість	Регулювання бізнесу / Business Regulations	1451	15	10	Заощадження 65,6 млн. дол. США на рік / 0,13% ВВП (фактично реалізовано)
4	Республіка Сербія	-		Формальність, включаючи місцеві рівні	-	-	-	106 млн. дол. США (разом із рекомендаціями місцевого рівня, реалізовані на національному рівні)
5	Республіка Чорногорія	-		Бізнес регулювання на місцевому рівні	-	-	-	Муніципалітети – 4 млн дол. США.
6	Україна	12 тижнів	Законність, потреба	Регулювання	14 000	36	7,2	

Джерело: [5]

В Україні дерегуляція господарської діяльності є одним із 10 пріоритетних напрямків стратегії сталого розвитку країни «Україна – 2020», котрий на сьогодні, на жаль, лишається нереалізованим [8]. Щорічно скасовуються сотні регуляторних актів, однак їх кількість лишається критично великою, а ефективність – сумнівною або ж відсутньою. Закордонний досвід дерегуляції постійно вивчається вітчизняними законотворцями [9] та здійснюються спроби його адаптації до Українських реалій [10], однак на сьогодні стратегічна мета дерегуляції ще не досягнута.

Висновки. Досвід країн ЄС є неоціненним інформаційним посібником для України в частині дерегуляції господарської діяльності. Реформи, що були проведені в Хорватії та Польщі є тими

покроковими інструкціями, котрі дозволять здійснити дерегуляцію бізнесу в Україні радикально, безболісно та з максимальною ефективністю. Їх основною перевагою є простота адаптації до умов ринку саме нашої країни, швидкість реалізації та високі прямі й опосередковані потенційні економічні вигоди. В умовах повномасштабної війни, що триває в Україні, уряду та парламенту довелося здійснити екстрену податкову та регуляторну реформу в сфері господарської діяльності з метою збереження економіки країни. Не зважаючи на критичні передумови цих реформ, вони можуть стати тою самою регуляторною гільйотиною, що є критично необхідною в умовах розгляду перспектив прискореного вступу України до Європейського Союзу.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Акт малого бізнесу для Європи (A Small Business Act for Europe). URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0078:FIN:en:PDF> (дата звернення: 20.02.2022).
2. Джабраїлов Р. А., Новікова В. С. Правові засади державної політики у сфері дерегуляції господарської діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2016. № 6. С. 93–95. URL : http://lsej.org.ua/6_2016/27.pdf (дата звернення: 20.02.2022).
3. On services in the internal market: Directive of the European Parliament and of the Council 12/12/2006. *Official Journal of the European Union L*. 376/36. URL : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006L0123>
4. What Is the Regulatory Guillotine. URL: <http://regulatoryreform.com/regulatory-guillotine/>
5. Проведення дерегуляції в країнах Європи та в Україні. Інформаційна довідка, підготовлена Європейським інформаційно-дослідницьким центром USAID. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29429.pdf>
6. Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20130000829/O/D20130829.pdf>
7. Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20140000768/O/D20140768.pdf>
8. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». URL : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
9. Розпорядження від 16 грудня 2015 р. № 1406-р «Про затвердження плану дій щодо імплементації кращих практик якісного та ефективного регулювання, відображених Групою Світового банку у методології рейтингу «Ведення бізнесу». URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1406-2015-%D1%80>
10. Деретуляція та розвиток підприємництва. URL: <http://reformsguide.org.ua/ua/analytics/deregulation-and-entrepreneurship-development/>