

Возна Ю.І.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ЕФЕКТИВНІСТЬ ДЕРЕГУЛЯЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Умови ведення бізнесу визначаються регуляторною політикою країни. В статті розглянуто генезис становлення такої політики в Україні, етапи формування її ключових складових та сучасні законодавчі її основи. Важливою складовою економічного розвитку країни є створення комфортних умов для ведення бізнесу, відповідної інфраструктури та простору взаємодії суб'єктів господарювання і влади. В період становлення незалежного ринку України, в 90-тих роках, для приборкання стихійного господарювання, уряду довелося вводити суттєву кількість обмежень, дозволів та інструкцій для бізнесу, котрі, до того ж, ґрунтувалися на радянському бюрократичному спадку. З часом питання спрощення умов ведення бізнесу загострилося, оскільки ринок відкривався для закордонного капіталу та потребував потужної інвестиційної підтримки. Автором окреслено підвалини функціонування державних установ в галузі реалізації регуляторної політики, основні напрямки їх діяльності та форми реалізації запланованих ними заходів. Визначено роль, зміст значення та складові процедур аналізу регуляторного впливу нормативних актів у сфері господарської діяльності. Окреслено основні плани заходів з дерегуляції найближчого періоду та ступінь їх виконання. Встановлено способи оптимізації спектру регуляторних актів, що функціонують в Україні та методики оцінки їх ефективності. Визначено, що постає гостра необхідність розробки окремого національного або міжнародного індексу якісної оцінки ефективності політики та здійснених заходів з дерегуляції господарської діяльності, що ґрунтувався б на аналітичній обробці масиву даних про розвиток бізнесу та економіки країни. Ефективність дерегуляції господарської діяльності в Україні на сьогодні варто вважати надзвичайно низькою, котра потребує реалізації у турборежимі, особливо в контексті перспектив Європейської інтеграції. Наголошено, що на сьогодні в Україні задекларована та поступово реалізується політика дерегуляції господарської діяльності, котра покликана забезпечити комфортні та прозорі умови ведення бізнесу. В межах її реалізації щороку декларуються сотні заходів, з яких реалізується близько половини, а їх регуляторний вплив зачасту мінімальний.

Ключові слова: аналіз регуляторного впливу, дерегуляція, ефективність, ліцензування, регуляторний акт, умови ведення бізнесу.

Постановка проблеми. Важливою складовою економічного розвитку країни є створення комфортних умов для ведення бізнесу, відповідної інфраструктури та простору взаємодії суб'єктів господарювання і влади. В період становлення незалежного ринку України, в 90-тих роках, для приборкання стихійного господарювання, уряду довелося вводити суттєву кількість обмежень, дозволів та інструкцій для бізнесу, котрі, до того ж, ґрунтувалися на радянському бюрократичному спадку. З часом питання спрощення умов ведення бізнесу загострилося, оскільки ринок відкривався для закордонного капіталу та потребував потужної інвестиційної підтримки. В результаті, вже у 1998 році виникла гостра потреба в перегляді регуляторної політики країни та проголошенні дерегуляції. До сьогоднішнього часу постійно відбувається скасування багатьох регуляторних

актів у сфері господарської діяльності або їх осучаснення. Однак часто натомість скасованим приймаються нові нормативні акти та обмеження, ефективність яких викликає сумніви, а аналіз регуляторного впливу виглядає поверховим. Відповідно, постає необхідність в оцінці ефективності конкретних кроків з дерегуляції господарської діяльності в Україні.

Мета дослідження полягає у висвітленні комплексу заходів з дерегуляції господарської діяльності, що заплановані та фактично здійснені в Україні для цілей встановлення ефективності регуляторної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання дерегуляції господарської діяльності широко розкриті у вітчизняних наукових працях на різних етапах розвитку економічних відносин в Україні та розкривають аспекти саме своєї сучасності,

а тому, із розвитком ринку, не втрачають своєї актуальності. Серед комплексу досліджень особливої уваги заслуговують праці таких науковців як: Лесько О.Й., Глущенко Л.Д., Мещерякова Т.К., Сафронова О.М., Сергійко О.В., Швайка Л.А., Кураташвілі А.А. та багатьох інших.

Виклад основного матеріалу дослідження. Стартом дерегуляції господарської діяльності варто вважати 1998 рік, в якому було ухвалено Указ Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» від 03.02.1998 № 79/98 [1]. Даним Указом визначено, що дерегулювання має стати одним із пріоритетних напрямів реформування державного регулювання економікою та комплекс заходів щодо його реалізації. Також встановлено, що: «під дерегулюванням слід розуміти сукупність спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва заходів». Даний Указ носив декларативний та описовий характер, але все ж визначив підвалини подальшого розвитку регуляторної політики країни. Наступний крок в даному напрямку було здійснено у 2000 році шляхом прийняття Указу Президента України № 89/2000 «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва» та Постанов Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 767 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів» [2] та від 31.07.2000 № 1182 «Про затвердження положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів» [3].

Однак, справжнім фундаментальним кроком в напрямку дерегуляції стало прийняття Закону України від 11.09.2003 № 1160 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [4], котрий чинний, хоч і з масою правок, і на сьогодні. Даним Законом зафіксовано сутність державної регуляторної політики, регуляторного акту, регуляторної діяльності, а головне – встановлено обов'язковість та процедурні особливості реалізації аналізу регуляторного впливу відносно проектів нових регуляторних актів. Такий аналіз має готуватися разом із проектом регуляторного акту, до його оприлюднення та включати наступні складові:

– конкретизацію проблеми, що вирішується проектом регуляторного акту та обґрунтування того, що дана проблема не може бути вирішена ринковими механізмами, без втручання держави;

– обґрунтувати потребу в новому регуляторному акті, а не можливість коригування існуючих;

– розрахунок економічної ефективності регуляторного акту з позиції суб'єктів господарювання та держави;

– деталізацію цілей та задач регуляторного акту, визначення альтернативних шляхів їх досягнення;

– оцінку впливу внутрішніх та зовнішніх ризиків для суб'єктів господарювання в умовах запровадження пропонованого проекту регуляторного акту;

– встановлення критеріїв та показників дієвості регуляторного акту тощо [4].

В умовах децентралізації влади в Україні, у 2014 році, до зазначеного Закону було внесено суттєві зміни та доповнення, що перенесли значну частку регуляторних функцій на органи місцевого самоврядування, а на центральному рівні створено Державну регуляторну службу України. Місією даної Служби є захист суб'єктів господарювання від надмірного адміністративного тиску, а метою - недопущення ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання державних органів у господарську діяльність. На сьогодні дана Служба є ефективною платформою обговорення та налізу проектів регуляторного впливу, збору пропозицій від суб'єктів господарювання, громадськості, профільних організацій та асоціацій тощо. У своїй діяльності Державна регуляторна служба України керується Рекомендаціям з питань регуляторної політики та державного управління (С(2012)37) Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР/ОЕСД), що має забезпечити перспективну гармонізованість регуляторного поля з нормами Всесвітньої торгівельної асоціації та Європейського Союзу. Повноваження та завдання даної служби реалізуються у сферах:

– державної регуляторної політики;

– дерегуляції господарської діяльності;

– державного нагляду (контролю);

– системи ліцензування, в т.ч. її дозвільна складова.

Відповідно до цих напрямків сформовано і стратегічні цілі діяльності Державної регуляторної служби України. Щорічно службою розробляються та оприлюднюються плани з дерегуляції, а після завершення року – звіти про їх виконання. Так, згідно плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності на 2020-2022 роки [5] передбачено виконання центральними органами виконавчої влади 111 заходів, котрі на сьогодні виконані частково (табл. 1).

Як видно з даних таблиці, багато органів виконавчої влади не виконують свої плани в частині дерегуляції, що негативно позначиться на всій регуляторній політиці країни. Та й загальна ефективність плану виконання заходів з дерегуляції на рівні 60% також є недостатньою, не зважаючи на те, що плановий період ще не завершено.

Одним із важливих аспектів регуляторної політики є ліцензування господарської діяльності, особливо його дозвільна складова. На сьогодні основним (але не єдиним) уповноваженим органом з ліцензування в Україні виступає Державна регуляторна служба, а ліцензуванню підлягає 32 види господарської діяльності [6, 7]. Однак, окремого плану скорочення кількості регуляторних актів для даної служби не передбачено, оскільки нею здійснюється загальна координація реалізації регуляторної політики. Так, в частині дозвільної діяльності спеціалістами даної служби в ході інвентаризації нормативного поля встановлено, що фактично ліцензується 40 видів господарської діяльності, і 22 з них передбачають ліцензування 161 підвиду бізнесу. Крім того, проблема правової невизначеності присутня і в дозвільній системі поза межами ліцензування, оскільки сьо-

годні нараховується та видається 379 дозвільних документів без визначеного правового статусу [8].

Відсутність системності в галузі реалізації регуляторної політики виникає на підставі широкої автономії органів місцевого самоврядування та центральних органів виконавчої влади різних галузей в частині регулювання окремих видів та аспектів підприємницької діяльності. В результаті, за даними експериментального аналізу проведеного Державною регуляторною службою, у 365 випадках з 661 (понад 55%) в ході взаємодії суб'єктів господарювання та державних органів в частині дозвільної діяльності відбувалося (та/або) створення додаткових бар'єрів для бізнесу, зайвих фінансових та часових втрат бізнесу, низької якості регуляторного поля, непрозорості регулювання, неоднозначності тлумачення норм і правил діяльності суб'єктів господарювання, а також неправильного застосування інструментів державного регулювання [8]. Тобто, система дозвільної діяльності виявляється неефективною.

Для цілей забезпечення ефективності реалізації регуляторної політики Державна регуляторна служба співпрацює з офісом ефективного регулювання BRDO (англ. Better Regulation Delivery

Таблиця 1

Виконання плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності на 2020-2022 роки

№ п/п	Відповідальна установа	Кількість запланованих заходів	Кількість виконаних заходів	% виконання плану
1	Міністерство економіки України	32	19	59
2	Міністерство інфраструктури України	19	11	58
3	Міністерство розвитку громад та територій України	14	12	86
4	Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України	12	6	50
5	Міністерство охорони здоров'я України	9	3	33
6	Міністерство фінансів України	4	3	75
7	Міністерство внутрішніх справ України	3	2	67
8	Центральні органи виконавчої влади	1	1	100
9	Антимонопольний комітет України	1	1	100
10	Міністерство культури та інформаційної політики України	1	0	0
11	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	1	0	0
12	Державне агентство України з управління зоною відчуження	1	0	0
13	Національна рада з питань телебачення і радіомовлення	1	0	0
14	Інші	10	7	70
15	Всього	109	65	60

Джерело: розробка автора на основі аналізу [5].

Office – BRDO) – незалежним експертно-аналітичним центром, який фінансується міжнародними донорами, насамперед Європейським Союзом. В рамках такої співпраці BRDO запропоновано проект «PROДіалог», котрий має забезпечити таке регуляторне поле, котре буде прийнятним для бізнесу та ефективним для держави [9]. «Діалог» реалізується у кілька послідовних етапів:

- підготовка «зелених книг» - своєрідних аналітичних звітів в різних сферах державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, котрі містять опис проблем у досліджуваній сфері, виявлення дефектів регуляторної діяльності, пропозиції щодо вирішення означених проблем, огляд та прогноз загальних тенденцій в сегменті, комплексні висновки, аналітико-статистичні дані в досліджуваному сегменті. На сьогодні підготовано та опубліковано 65 зелених книг;

- проведення он-лайн консультацій з бізнесом та державними уповноваженими установами. На сьогодні проведено 53 таких он-лайн консультацій;

- проведення національного круглого столу;

- проведення регіональних круглих столів. На сьогодні проведено 39 національних та регіональних круглих столів;

- підбиття підсумків консультацій;

- формування білої книги – комплексу заходів із усунення виявлених проблем, що включає конкретні пропозиції щодо відміни чи вдосконалення регуляторних актів. На сьогодні підготовано три білих книги;

- внесення до уповноважених комітетів Верховної Ради України або органів виконавчої влади обґрунтованого пакету змін із аналізом регуляторного впливу. На сьогодні комплексних пакетів змін не підготовлено [9].

Проект «PROДіалог» має стати ефективним інструментом не просто оптимізації регуляторного поля, а тим полем, який забезпечить його відповідність сучасним потребам суб'єктів господарювання. Ефективність регуляторної політики та заходів з дерегуляції традиційно оцінюють за кількісними показниками, а саме обсягом скасованих чи переглянутих регуляторних актів. Якісним показником, котрий характеризує ефективність регуляторної політики традиційно виступав рейтинг Doing Business, переважно в регіональному розрізі з позиції динаміки не

просто займаних місць у рейтингу, а оціночних поінтів (балів). Однак, у 2021 році світовий банк заявив, що методика формування рейтингу Doing Business не відповідає сучасним умовам та має певні недоліки, а тому публікування цього рейтингу припиняється. Якісний показник-аналог світового рівня та надійної якості на сьогодні ще не сформовано, а тому процедури оцінки ефективності заходів з дерегуляції на сьогодні позбавлені важливої усталеної складової. Її альтернативою можуть стати експертні думки фахівців в галузі залучення інвестицій та капіталу, результати соціологічних опитувань власників та керівників новостворених підприємств, інтегровані аналітичні індекси тощо. Тимчасовими аналогами можуть виступити Індекс сприйняття корупції (Transparency International: «СPI») та Індекс економічної свободи («Heritage Foundation») [10], котрі однак не забезпечують той рівень аналітичності, що необхідний для комплексної оцінки. Отже, постає гостра необхідність розробки окремого національного або міжнародного індексу якісної оцінки ефективності політики та здійснених заходів з дерегуляції господарської діяльності, що ґрунтувався б на аналітичній обробці масиву даних про розвиток бізнесу та економіки країни.

Висновки. На сьогодні в Україні задекларована та поступово реалізується політика дерегуляції господарської діяльності, котра покликана забезпечити комфортні та прозорі умови ведення бізнесу. В межах її реалізації щороку декларуються сотні заходів, з яких реалізується близько половини, а їх регуляторний вплив зачасти мінімальний. Єдина методика якісної оцінки ефективності дерегуляції господарської діяльності в Україні на сьогодні відсутня, а її складова, що готувалася світовим банком (рейтинг Doing Business) тимчасово відсутня. Оцінювати заходи з дерегуляції виключно з позиції кількості фактів їх здійснення не доречно, а оцінка нормативного поля експериментальним шляхом демонструє його недосконалість у 55% застосування. Тому, ефективність дерегуляції господарської діяльності в Україні на сьогодні варто вважати надзвичайно низькою, котра потребує реалізації у турборежимі, особливо в контексті перспектив Європейської інтеграції.

Список літератури:

1. Указ Президента України «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» від 03.02.1998 № 79/98 (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79/98#Text> (дата звернення 15.02.2022).

2. Постанова Кабінету Міністрів України від 06.05.2000 № 767 «Про затвердження методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів» (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/767-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення 15.02.2022).
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 31.07.2000 № 1182 «Про затвердження положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів» (втратила чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1182-2000-%D0%BF#Text> (дата звернення 15.02.2022).
4. Закону України від 11.09.2003 № 1160 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення 15.02.2022).
5. План заходів щодо дерегуляції господарської діяльності на 2020-2022 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 р. № 1413-р. URL: <http://www.drs.gov.ua/type-deregulation/plan-zahodiv-z-deregulyatsiy/> (дата звернення 15.02.2022).
6. Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності» №222-VIII від 02.03.2015р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text> (дата звернення 15.02.2022).
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування планових та позапланових перевірок додержання органами ліцензування вимог законодавства у сфері ліцензування» №182 від 16.03.2016р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/182-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення 15.02.2022).
8. Зелена книга «Обмеження доступу до ринків». Державна регуляторна служба. URL: https://issuu.com/office_brdo/docs/green_book_-_markets (дата звернення 15.02.2022).
9. PROДіалог – це твоє регулювання, включайся! Платформа ефективного регулювання. URL: <https://regulation.gov.ua/dialogue> (дата звернення 15.02.2022).
10. Рейкін В.С. Аналіз міжнародних рейтингів України як індикаторів впливу детермінант тіньової економіки. Причорноморські економічні студії. № 21. 2017. С. 47-52. URL: http://bses.in.ua/journals/2017/21_2017/11.pdf (дата звернення 15.02.2022).

Vozna Yu.I. ECONOMIC ACTIVITY DEREGULATION EFFICIENCY IN UKRAINE

The country's regulatory policy determines the business environment. The article studies the genesis of the regulatory policy in Ukraine, the stages of development of its key components, as well as its current legislative framework. The creation of comfortable conditions for doing business, appropriate infrastructure and space for businesses-government interaction are important components of the country's economic development. In the 1990's, during the establishment of the independent market in Ukraine, the government had to impose a significant number of restrictions, permits, and instructions for business, which were based on the Soviet bureaucratic legacy, in order to cope with disorderly economic activity. Over time, the issue of simplifying business environment has become more acute, as the market has opened up to foreign capital and needed strong investment support. The author outlined the foundations of the functioning of state regulatory institutions, the main directions of their activities, as well as the forms of implementation of activities that they planned. The role, content, meaning and components of procedures for the analysis of regulatory impact of the regulatory acts adopted in the field of economic activity are determined. The main plans of short-term activities aimed at deregulation and the extent of their implementation are outlined. They ways of optimizing the range of regulatory acts in force in Ukraine and methods for assessing their effectiveness are identified. It is established that there is an urgent need to develop a separate national or international index of quality assessment of policy efficiency and measures to deregulate economic activity, which would be based on analytical processing of data on the country's business and economic development. The economic activity deregulation efficiency in Ukraine should be considered extremely low, thus requiring implementation at an accelerated pace, especially in the context of the European integration prospects. It is emphasized that the economic activity deregulation policy is declared and is being gradually implemented in Ukraine, which is aimed at providing comfortable and transparent business environment in Ukraine. Hundreds of measures are declared each year as part of this policy, with about half being implemented, and their regulatory impact is often minimal.

Key words: regulatory impact analysis, deregulation, efficiency, licensing, regulatory act, business environment.