

УДК 351 : 681.32

Дурман Микола Олександрович

доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Херсонського національного технічного університету,
кандидат технічних наук, доцент

ПРИЧИНИ І НАСЛІДКИ ОСТАННЬОЇ ХВИЛІ ДЕРЕГУЛЯЦІЇ

Анотація. Досліджується сучасний стан реалізації регуляторної політики, зокрема аналізуються основні проблеми під час запровадження останньої хвилі регуляторної реформи, її позитивні та негативні наслідки. Наводяться результати останніх досліджень щодо якості регуляторних дій та пропонуються заходи з їх поліпшення.

Ключові слова: державне управління, регуляторна політика, регуляторна реформа, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, розвиток підприємництва.

Дурман Н.А. Причины и последствия последней волны дерегуляции

Аннотация. Исследуется современное состояние реализации регуляторной политики, в частности анализируются основные проблемы при проведении последней волны регуляторной реформы, ее положительные и отрицательные последствия. Приводятся результаты последних исследований о качестве регуляторных действий и предлагаются шаги по их улучшению.

Ключевые слова: государственное управление, регуляторная политика, регуляторная реформа, органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, развитие предпринимательства.

Durman M. Reasons and consequences of the latest wave of deregulation.

Annotation. The current state of realization of regulatory policy is investigated, particularly analyzes the main problems in the implementation of the latest wave of regulatory reform and its positive and negative effects. Also, the results of recent research on the quality of regulatory actions and proposed steps to improve them.

Key words: governance, regulatory policy, regulatory reform, local authorities, executive authorities, business development.

Постановка проблеми у загальному вигляді. В Україні спроби дерегуляції економіки для пришвидшення її зростання та стимулювання конкурентоспроможності робилися вже кілька разів.

Перша хвиля нормативно-законодавчої дерегуляції відбулася за часів президентства Л. Кучми, коли в період 1994-2004 рр. було ухвалено 22 основних закони та видано 46 указів Президента [1, с. 211].

Це було зроблено з метою лібералізації бізнес-середовища, дерегуляції та сприяння розвитку підприємництва в Україні. Ухвалення цих нормативно-правових актів (далі – НПА), з одного боку, суттєво обмежило втручання органів державної та місцевої влади в господарську діяльність підприємців малого та середнього бізнесу, а з іншого – відчутно посилило державну підтримку розвитку підприємництва. Було запроваджено спрощені (спеціальні) режими оподаткування, єдиний та фіксований податки, спеціальний торговий патент.

У цей же час і було ухвалено Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2]. Цим Законом передбачалося вперше в законодавстві України ввести принципи регуляторної політики, а також запровадити аналіз регуляторного впливу для кожного НПА. Положення цього Закону щодо принципів формування державної регуляторної політики повністю відповідають принципам формування державної політики взагалі [3]. Однак його застосування на практиці не завжди давало свій позитивний результат унаслідок переважної зацікавленості посадових осіб в отриманні неправомірної вигоди (корупції).

Друга хвиля дерегуляції відбулася з приходом «помаранчевої» влади 2004 року. Вона була спрямована на швидкий перегляд НПА, ухвалених центральними органами державної влади, територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, й отримала назву «регуляторна гільйотина» або «гільйотина дерегуляції» [4, 5].

Третя хвиля дерегуляції почалася з ухваленням наприкінці 2010 року Закону України «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» [6]. Фактично вона почалася 2011 року (за уряду М. Азарова) і продовжується до цього часу (за уряду А. Яценюка).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед зарубіжних авторів слід відзначити Г. Атаманчука, який розглядав організаційно-функціональні питання державного управління, С. Пронкіна та Л. Голубеву, які розглядали питання порівняльного державотворення та принципів формування державної політики. Серед вітчизняних авторів, які працюють на ниві теоретичного обґрунтування державного управління в Україні, слід відзначити В. Авер'янова, Н. Нижник, Г. Одінцову, які займаються загальними питаннями державного управління, В. Тертичку, наукові інтереси якого полягають у вивченні впливу державної політики на управлінські процеси. Серед авторів, які розглядають регуляторну політику та її вплив на економічні процеси в країні, слід відзначити О. Кужель, М. Погрібняка, К. Ляпіну, Д. Ляпіна, О. Літвінова.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Автором з 2002 року розробляються теоретико-методологічні засади державної регуляторної політики, є певні доробки, готується до друку монографія. Однак маючи значний науково-практичний досвід у цій сфері, можна сказати, що й на сьогодні в суспільстві та державно-управлінській практиці немає усталеного уявлення про принципи та механізми запровадження державної регуляторної політики в державне управління, а також відсутні дієві інструменти для відслідковування ефективності цієї діяльності. Немає також розуміння і в бізнес-середовищі щодо реагування на ті чи інші ініціативи (НПА) органів державного управління або органів місцевого самоврядування.

Формулювання цілей статті. Останнім часом діяльність Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва була практично паралізована, і дослідження стану розвитку підприємництва в Україні цією структурою майже не проводилися. Однак, в Україні урядові і неурядові міжнародні організації проводять власні дослідження регуляторного та бізнес-середовища з

метою виявлення тих чи інших тенденцій і настроїв. Такі дослідження проводять Міжнародний валютний фонд, Європейська комісія, Міжнародна фінансова корпорація, UNDP, USAID, CASE-Україна та інші. Тому в цій статті на основі власних розробок автора та вищезгаданих досліджень спробуємо дослідити проблематику останньої хвили дерегуляції.

Виклад основного матеріалу.

Сьогодні (як і 5 та 10 років тому) підприємці скаржаться:

- на погіршення умов ведення господарської діяльності;
- на «непрозоре» встановлення розмірів орендної плати, місцевих податків і зборів;
- на відсутність чітко виписаних правил продажу чи передачі в оренду майна територіальних громад тощо.

Проте вони найбільше нарікають на незавершеність реформи регуляторної, реєстраційної, ліцензійної та дозвільної систем, руйнування системи державної підтримки, посилення режиму перевірок, корупцію, витіснення малого бізнесу з галузей економіки монополією великого, зокрема мережевого, бізнесу.

За оцінками Світового банку, 2012 року Україна за умовами ведення бізнесу посіла 152 місце серед 181 країн світу, що на вісім позицій нижче ніж було 2007 року. За багатьма позиціями привабливості ведення бізнесу та підприємництва Україна значно відстає від інших країн свого регіону, а тим більше від країн ОЕСР. Тим часом за 1995-2004 рр. Україна додала 15 балів в оцінці економічної свободи і за цим показником впритул наблизилася до середньосвітового рівня (59,6 бали) (рис. 1) [1, с. 213].

Однак станом на 2013 р. ми втратили майже 10 балів в оцінці економічної свободи та відстали від середньосвітового рівня на 13 балів. Аналогічна ситуація і з оцінкою легкості ведення бізнесу. За 2006-2012 рр.

Україна втратила 20 позицій у цьому рейтингу, і лише 2013 року ця оцінка була поліпшена на 15 позицій.



Розроблено за даними Світового банку, The Heritage Foundation та The Wall Street Journal

Рис. 1. Динаміка оцінки економічної свободи та легкості ведення бізнесу

Упродовж 2011-2014 рр. «біло-синій» владі (з подачі та за підтримки віце-прем'єр-міністра С. Тігіпка) усе ж таки вдалося дещо зробити для спрощення державної реєстрації започаткування та припинення підприємницької діяльності, реформування дозвільної системи та сфери технічного регулювання. Зокрема, було скасовано ліцензування значної кількості видів господарської діяльності, спрощено чимало дозвільних процедур, закладено основи для державно-приватного партнерства. Працюють новий Податковий і Митний кодекси, упроваджено автоматичне відшкодування ПДВ, скорочено кількість митних процедур. Проте всі ці заходи – лише «вихід на нуль», оскільки державна машина лише виправляє ті перекоси і перегини, які сама ж і створювала ще з часів планової економіки. Одним із кроків стало прийняття нової класифікації суб'єктів підприємницької діяльності (далі – СПД) залежно від обсягів реалізації товарів і послуг. Зокрема, було запроваджено чотири групи для фізичних осіб і чотири групи для юридичних осіб. Для них було встановлено нові ставки оподаткування без обмеження чисельності

зайнятих. Завдяки цьому на початку 2013 р. в Україні за єдиним податком працювало 1,3 млн СПД – фізичних осіб, яких було на 200 тис. більше ніж на початку 2012 року [7].

Це сталося, мабуть, і завдяки тому, що уряд вирішив застосувати нестандартний підхід у регулюванні економіки, направлений на стимулювання зовнішніх і внутрішніх інвестицій. Це повинно було дати подвійний ефект, якщо стимули отримає високотехнологічне виробництво, орієнтоване на імпортозаміщення. Для інвестора встановлення прозорих правил ведення бізнесу – такий же важливий чинник, як і гарантія дотримання прав власності та незалежна судова система, як політична стабільність, як рівень податкового навантаження або вартість основних ресурсів виробництва. Однак більшість цих ініціатив так і не було запроваджено в життя, а політична криза та воєнні дії на сході України взагалі звели їх нанівець.

Уже новим урядом (А. Яценюка) 2014 року було розроблено низку заходів, направлених на стимулювання економіки в такий складний для нашої держави час, а саме:

1. Підготовлено законопроект, що передбачає зменшення кількості податків з 23 до 9. Це дозволить не тільки зменшити витрати бізнесу, але і спростити адміністрування фіскальної системи для держави.
2. Підготовлено зміни до Митного кодексу, якими передбачено спрощення митних процедур: тут буде введено електронну систему контролю, що мінімізує контакти імпортерів і експортерів з чиновниками, а також буде скасовано план з наповнення бюджету за рахунок зборів.
3. Буде скорочено також кількість дозвільних документів і ліцензій.
4. Головною новацією має стати введення адміністративної відповідальності посадових осіб та органів державного нагляду за порушення при здійсненні планових і позапланових перевірок.

У той же час уже можна сказати, які проблеми виникли або можуть виникнути під час запровадження цих регуляторних дій.

1. Насамперед буде значний супротив від державних службовців нижчої та середньої ланки, які безпосередньо на цих процедурах заробляють. Після податкової реформи у відповідь на скорочення кількості податків і загального фіскального навантаження контрольні органи посилили адміністративний тиск на бізнес, використовуючи важелі впливу.
2. Ризик-орієнтований підхід до планування та проведення перевірок («червоний», «жовтий» та «зелений» коридори) фактично не працює.
3. Повноцінно не запрацювала й електронна реєстрація підприємств.

Таким чином, дерегуляція дозволить поліпшити інвестиційний фон в Україні лише в тому разі, якщо буде проведена жорстка боротьба з корупцією. Урядом А. Яценюка 2 липня 2014 р. було прийнято розпорядження Кабінету Міністрів України, яким затверджено «План першочергових заходів з подолання корупції» [8], а Верховна Рада України 14 жовтня 2014 року ухвалила низку законів, направлених на протидію корупції.

Прискорити процедури прийняття необхідних рішень допоможе й новий парламент, вибори до якого відбулися 26 жовтня 2014 р. До складу Верховної Ради України нового скликання прийшла значна кількість депутатів, які не лише добре розбираються в економіці, але й знають, наскільки важливим є скорочення кількості регуляторних процедур і поліпшення умов ведення бізнесу.

Для роботи новим парламентарям можна взяти, наприклад, дослідження, проведені недержавною організацією CASE-Ukraine [9]. Вони проводилися на фокус-групах з підприємцями трьох регіонів України, до яких також долучалися учасники з інших ближчих регіонів. У

ході цих фокус-груп було визначено, що підприємці мають чотири різні погляди на стан проведення дерегуляції в нашій державі, а саме:

1. Деретуляція фіктивна – жодного реального поліпшення немає.

Було визначено, що більшість регуляторних дій на практиці не проводяться. Ухвалені нормативні акти не працюють, одні документи заміщуються іншими (наприклад, ліцензії – дозволами). Кількісне скорочення відбулося суто механічно, шляхом агрегації.

2. Деретуляція до певної міри відбулася, але виявилася «фасадною».

Значний резонанс отримав факт спрощення процедури реєстрації, однак підприємці відзначили, що певне поліпшення процедури реєстрації мало незначний вплив, оскільки не є актуальною сама проблема.

3. Деретуляція відбулася і мала відчутний вплив, але інші складові політики держави звели її ефект нанівець.

Зростаючий податковий тиск і перевірки заганяють бізнес у тінь або роблять легальний бізнес неконкурентоспроможним порівняно з нелегальним. Легальний бізнес поглинається нелегальним, який сплачує тільки «корупційний податок», що в більшості випадків менший за суму офіційних податків і зборів.

4. Деретуляція відбулася і мала відчутний вплив, але певні об'єктивні економічні чинники звели її ефект нанівець.

На одному рівні з корупцією можна відзначити зниження купівельної спроможності і проблему з кредитуванням через економічну та політичну кризи, девальвацію гривні, непродуману монетарну політику НБУ, розрив економічних зв'язків з Кримом і територіями на Схлді, які зараз перебувають у воєнному стані.

Висновки з даного дослідження. За дослідженням проекту Світового банку «Doing Business», 85% реформ відбувається у перші 15 місяців діяльності нової влади. Потім реформи зволікаються та затягуються з політичних, соціальних та інших причин. Найбільш же радикальні та

довгострокові реформи зводяться нанівець. Тому в сучасних умовах системної кризи, політичної та воєнної нестабільності можна виокремити декілька пропозицій, що допоможуть уряду в нелегкий час провадити економічні реформи через дерегуляцію.

1. Посилити контроль за виконанням законів для обмеження свавілля чиновників. Ця проблема є системною, адже з теорії та практики управління добре відомо, що суто вертикальний контроль не може бути ефективним у масштабах 45-мільйонної країни. Тому контроль повинен працювати на горизонтальному рівні – через скарги постраждалих і судову систему. Слід розробити чіткі переліки документів, які важче буде порушувати, запровадити жорстку відповідальність, аж до кримінальної, за порушення закону.

2. Провести децентралізацію владних повноважень. Слід передати більше повноважень органам місцевого самоврядування, що місцеві громади самі визначали правила для підприємців, а дозволи та ліцензії можна було отримувати на місцях. Ця пропозиція дещо суперечить першій в частині «посилення контролю». Її можна запровадити через передачу повноважень місцевим радам та їх виконавчим комітетам, а контроль за законністю рішень, які вони ухвалюють, покласти на представника Президента.

3. Удосконалити процес законотворення. Більше консультуватися з громадськістю, розглядати ефект від законів комплексно, з урахуванням довгострокових наслідків. Закони повинні бути простими та зрозумілими, забезпечувати передбачуваність правил ведення бізнесу і тристоронніх відносин «влада-бізнес-громада».

Перспективи подальших розвідок. Запровадження цих інновацій дасть змогу в майбутньому перейти до розробки більш досконалого процесу формування та проведення державної регуляторної політики. Він буде полягати у взаємодії всіх зацікавлених осіб з метою запровадження в

регуляторну діяльність принципів «Good Governance» та механізмів і інструментів електронного урядування.

Список використаних джерел

1. Гайдучський П. І. Незалежна економіка України / П. І. Гайдучський. – К.: ТОВ «Інформаційні системи», 2014. – 528 с.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності / Закон України №1160-IV від 11.09.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>
3. Дурман Н. А. Политологические аспекты государственной регуляторной политики / Дурман Н. А. // Science and Education a new Dimension. Humanities and Social Science II(8) Issue 18.2014. Budapest. – P. 87-91.
4. Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики / Указ Президента України № 901/2005 від 1 черв. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/901/2005>
5. Літвінов О. В. Досвід упровадження «регуляторної гільйотини» в Україні / О. В. Літвінов // Держ. упр.: теорія і практика : електрон. наук. фах. вид. –К.: НАДУ, 2005. №2. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2.
6. Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування / Закон України № 2784-VI від 14.12.2010 р. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2784-17>
7. Dubrovskiy V. Quarterly report of case-Ukraine. June 25, 2013 [Електронний ресурс] / V.Dubrovskiy, D.Boyarchuk. – Режим доступу : http://www.case-ukraine.com.ua/sites/default/files/qr_2013q2.pdf
8. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 647-р від 02.07.2014 р. «Про затвердження Плану першочергових заходів з подолання корупції» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/647-2014-%D1%80>
9. Дубровський В. Чому не працює дерегуляція. Результати дослідження / В. Дубровський ; CASE Україна, 23 жовтня 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/2013/10/23/399354/>

Statement of the problem. Deregulation attempts to accelerate its growth and stimulate competition in Ukraine took place several times. This was done in order to liberalize the business environment, deregulation and the promotion of entrepreneurship in Ukraine. This limited interference by state and local authorities in economic activities of small and medium-sized businesses, increased state support of entrepreneurship.

Urgency. The Law of Ukraine «About Regulatory Policy in Economic Activities» in the principles of formation of regulatory policy fully consistent

with the principles of public policy in general. However, its application in practice does not always give a positive result due to the overwhelming interest of officials in obtaining undue benefits (corruption).

The purpose of the article – based on the author’s own development and research scholars to explore issues last wave of deregulation.

Our task was to study – to explore the regulatory and business environment in order to identify certain trends and moods.

Summary. Today, entrepreneurs complain about:

- the deterioration of conditions for economic activity;
- the sizing opaque to rent, local taxes and fees;
- the lack of well-defined rules for the sale or lease of property of local communities and more.

They also complain about the incomplete regulatory reform, registration, licensing and permit system, and a shrinking state support, strengthening of inspections, corruption, displacement of small businesses with big monopoly sectors of the economy, including network and business.

The new government (A. Yatsenyuk’) in 2014 developed a series of measures to stimulate the economy in such a difficult time for our country:

1. Prepared bill to reduce the number of taxes from 23 to 9 This will not only reduce costs business, but also simplify administration for the state fiscal system.

2. Prepared amendments to the Customs Code, which provides for simplification of customs procedures: to put electronic control system that minimizes contact of importers and exporters with the officials and will be canceled plan to fill the budget through fees.

3. Will be reduced as the number of permits and licenses.

4. The main innovation has become the introduction of administrative responsibility of officials and public supervision of breakdowns in scheduled and unscheduled inspections.

At the same time, you can already say that problems have arisen or may arise in the implementation of regulatory action.

1) will be opposed by civil servants of the lower and middle managers directly to make these procedures. After the tax reform in response to the reduction of taxes and total fiscal burden supervisory authorities tightened the administrative burden on business by using leverage;

2) the risk-based approach to the planning and inspections actually does not work;

3) not fully earned and electronic registration of companies.

Conclusions and outcomes. Thus, deregulation will improve investment background in Ukraine only in the event that will be held tough fight against corruption.

In modern conditions of system crisis highlight a few suggestions that will help the government in a difficult time to carry out economic reforms through deregulation.

1) strengthen control over implementation of laws to restrict the officials;

2) decentralization of power;

3) improve the legislative process.

The introduction of these innovations will enable future access to more advanced process development and the formation of regulatory policy.