

ДЕРЕГУЛЯЦІЯ БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ



Kingdom of the Netherlands

Ця публікація створена за підтримки Міністерства іноземних справ Нідерландів та Агенції з питань підприємств Нідерландів. Зміст публікації відображає виключно погляди авторів.

ПІДГОТУВАЛИ:

Дмитро Горюнов, старший економіст
Максим Самойлюк, економіст
Олександра Кобернік, позаштатний співробітник

ДАТА:

31 жовтня 2023 р.

Центр економічної стратегії – незалежний центр досліджень державної політики. Завдання ЦЕС – підтримка реформ в Україні з метою досягнення стійкого економічного зростання країни. Центр робить внесок у розробку стратегії економічного зростання України, здійснює незалежний аналіз найбільш важливих аспектів державної політики, а також працює над посиленням громадської підтримки реформ. Заснований у травні 2015 року.

Наші принципи:

- Економічна свобода (лібералізація, дерегуляція, приватизація)
- Вільна та чесна конкуренція
- Менша роль держави за підвищення її ефективності
- Інформаційна прозорість та свобода слова
- Верховенство права та захист приватної власності
- Здорові та стабільні державні фінанси
- Економіка, що створена на засадах знань.

Для більш детальної інформації про ЦЕС просимо звертатися до В'ячеслава Ноздріна, директора з комунікацій (тел.: (044) 492-7970, office@ces.org.ua).

Також запрошуємо відвідати наш сайт www.ces.org.ua та слідкувати за нами у соціальних медіа facebook.com/cesukraine чи twitter.com/ces_ukraine.

ЗМІСТ

1. Вступ	4
2. Огляд літератури.....	5
2.1. Вплив на економічний розвиток.....	5
2.2. Монополії	7
2.3. Ринки праці та товарів	8
3. Деретуляція в Україні	11
3.1. Потреба в деретуляції.....	11
3.2. Перша хвиля деретуляції (2014-2019)	14
3.3. Друга хвиля деретуляції (2023)	16
4. Висновки та рекомендації	19

1. ВСТУП

У цьому звіті ми аналізуємо міжнародний та український досвід дерегуляції — скасування чи спрощення нормативно-правових актів, насамперед в економічній сфері, через їх неефективність, велику вартість для підприємців та для держави, а також через створення надмірних корупційних ризиків. Крім того, з часом зміна ситуації на ринку або поява нових технологій робить деякі види регулювання застарілими та неефективними.

Огляд **літератури** дає відповідь на питання, чи варто дерегулювати взагалі — а точніше, який зв'язок між якістю регуляторного поля в державі та темпами економічного зростання. Також в цьому розділі розглядаються окремі випадки (ринкові особливості, суспільні відносини тощо), коли дерегуляція може і не призвести до бажаних ефектів, а також навіть мати певні негативні наслідки.

Наступний розділ описує дерегуляцію безпосередньо в Україні. Спочатку аналізується, в чому полягає **потреба** дерегулювання — який рівень складності українського регуляторного поля, як це впливає на бізнес-клімат так скільки взагалі коштує бізнесу дотримання регуляторних норм. Після цього описуються та аналізуються дві дерегуляційні **кампанії** — в 2016-2019 роках та поточна, яка стартувала на початку 2023 року.

Звіт завершують **рекомендації** щодо того, як зробити дерегуляцію більш ефективною. Цей розділ поділяється на дві частини — поради, що можна зробити вже зараз, і більш вимогливі до ресурсів рекомендації, які доцільно виконувати вже після завершення військового стану.

2. ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРИ

2.1. ВПЛИВ НА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК

Роль якості регуляторного середовища як однієї з так званих глибинних детермінантів зростання стала важливим питанням в економічних дослідженнях останніх 20 років. Позитивний чи негативний вплив регуляторної бази країни на економічне зростання посилюється економічною інтеграцією, яка робить фактори та виробників більш мобільними та дозволяє їм уникати обтяжливого регулювання.

Таким чином, ці два потенційні фактори зростання можуть бути взаємопов'язаними. Наразі існує дуже мало емпіричних даних про вплив регуляторної бази в інтегрованій економіці на зростання. Єнс Кенігер та Магдалена Зільбербергер розглянули¹ найпоширеніші проблеми в оцінці рівня зростання, використовуючи внутрішні інструменти для виявлення причинно-наслідкового зв'язку між регулюванням та зростанням за наявності міжнародної торгівлі, і знайшли докази того, що і регулювання, і торгівля мають значний позитивний вплив на зростання, причому ефект регулювання є особливо вираженим для країн з гіршою якістю регулювання та для країн із середнім рівнем доходу.

Протягом останніх 20 років роль належної регуляторної бази для розвитку країни підкреслювалася як політиками, так і дослідниками та міжнародними організаціями. Регуляції країни є частиною її економічних інститутів, які, своєю чергою, формуються політичними інститутами. Загалом, інститути країни визначаються як механізми, що структурують політичну, економічну та соціальну взаємодію між всіма учасниками. Їх основна функція полягає у зменшенні невизначеності, яка є результатом неповної інформації через інформаційну асиметрію та трансакційні витрати. Це полегшує ринкову взаємодію та покращує функціонування ринків загалом. І навпаки, погано спроектовані інституції можуть значно збільшити витрати і перешкоджати економічній діяльності та спеціалізації.

З регулюванням тісно пов'язана лібералізація торгівлі та економічна інтеграція, яка може посилити ефекти хорошого чи поганого регулювання. Завдяки посиленню інтеграції у світові ринки, фірми та фактори виробництва стали більш мобільними. Отже, регулювання може стати конкурентною перевагою або недоліком і може або приваблювати фірми, або стати однією з причин їхнього переходу в іншу країну з більш сприятливим регулюванням. Таким чином, вплив регулювання на зростання може залежати від рівня економічної інтеграції країни.

Результати дослідження свідчать про те, що якість регуляторного середовища є дуже важливим і сильним фактором, що визначає економічне зростання. Більше того, цей ефект має нелінійний характер, що свідчить про те, що віддача від покращення регуляторного середовища може зменшуватися. Країни, які вже досягли відносно високого рівня покращення якості регуляторного середовища, отримають меншу вигоду, ніж ті країни, які досягли незначного покращення. Крім того, найменш розвинені країни не отримують вигоди від покращення регулювання. Очевидно, існують інші фактори, які відіграють більш важливу роль в економічному зростанні найбільш розвинених країн, наприклад, освіта.

¹ Regulation, trade and economic growth. Jens Koeniger and Magdalena Silberberger. CEPR discussion paper #255. July 2015
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/112751/1/832048712.pdf>

Інтеграційний канал також видається важливим, хоча й менш вагомим і здебільшого актуальним для країн з високим рівнем доходу. Також немає чітких доказів прямого впливу політичних інститутів на зміни в доходах, хоча цей вплив може бути непрямим у тому сенсі, що країни з кращими політичними інститутами просто проводять більше реформ і матимуть краще регулювання бізнесу. З точки зору політики, ці висновки вказують на те, що посилення уваги політиків до якості регуляторного середовища в країні, ймовірно, призведе до покращення перспектив зростання.

Хоча питання лібералізації торгівлі стоїть на порядку денному вже багато років, регуляторне регулювання набуло важливого значення лише нещодавно. Регуляторні реформи можуть стати основним джерелом економічного зростання, особливо в країнах, де політичні інститути не є екстракційними і існує достатній рівень централізації. Вони часто ініціюються рішучими політиками та урядовцями, навіть у країнах, де, здавалося б, бракує ресурсів для проведення реформ. Лише за сім років, з 2004 по 2011 рік, Мозамбіку вдалося скоротити кількість днів, необхідних для започаткування бізнесу, зі 153 до 13. Тому особливо цікаво спостерігати, що покращення регулювання бізнесу справді має позитивний вплив на економічне зростання.

Звичайно, ці результати не дають змоги зробити чіткі висновки щодо політики для конкретної країни. Навіть незважаючи на те, що індикатори якості регулювання стандартизовані, не існує універсального регулювання. Те, що добре працює в одній країні, не обов'язково покращує добробут в іншій, і практичні наслідки для політики повинні бути сформульовані з урахуванням особливостей та потреб країни.

Слід також розрізняти регулювання де-факто та де-юре. Навіть якщо показник значно покращився (наприклад, скоротилася кількість днів для відкриття бізнесу), це не обов'язково означає, що фірми дійсно стикаються з менш обтяжливою регуляторною базою. Корупція та неофіційні правила можуть бути більшими перешкодами для підприємницької діяльності, ніж офіційне регулювання, особливо в країнах, що розвиваються. Однак цю проблему потрібно вирішувати на регіональному рівні, беручи до уваги специфіку середовища та виклики країн.

Інша робота, виконана Петаром Станковим², аналізує вплив політики дерегуляції кредитного ринку, ринку праці та товарних ринків на економічне зростання у понад 70 країнах протягом 30 років. Він розглядає як питання вимірювання реформ, так і їхню ендогенність. Зокрема, ця робота показує, що дерегуляція зробила відносно більший внесок у зростання ВВП на душу населення в країнах, які проводили реформи раніше, ніж у країнах, які проводили реформи пізніше. Водночас у роботі також виявлено, що прискорення реформ кредитного ринку призводить до значного ефекту прискорення зростання для країн, які проводили реформи пізніше, що вказує на значне динамічне зростання добробуту від дерегуляції. Останній результат свідчить про те, що широкомасштабне надмірне регулювання кредитного ринку після Великої рецесії є хибним підходом до подолання наслідків фінансової кризи.

Вплив дерегуляції на рівень життя та економічне зростання є різним у різних країнах та в залежності від часу проведення реформи дерегуляції. Країни, які відставали у проведенні реформи дерегуляції наприкінці 1970-х та у 1980-х роках, але прискорили її у 1990-х роках та на початку нового століття, мали нижчий рівень ВВП на душу населення, ніж країни, які проводили реформи раніше, а країни, які проводили масштабні реформи в обидва періоди, – країни, які проводили «марафонські» реформи. Це

² Deregulation, Economic growth, and growth acceleration. Petar Stankov. CERGE-EI Working Paper #424. October 2010
<https://www.cerge-ei.cz/pdf/wp/Wp424.pdf>

означає, що дерегуляція на ранніх стадіях і безперервна дерегуляція також асоціюється з вищим рівнем життя. Однак, коли йдеться про прискорення темпів зростання, немає суттєвої різниці між різними підходами до реформування загальної дерегуляції. Цей результат свідчить про те, що загальна реформа не обов'язково призводить до прискорення зростання.

Щоб проаналізувати вплив більш конкретних реформ, автор розглянув вплив дерегуляції лише на кредитні ринки. Хоча результати не такі характерні за величиною, значною залишається різниця між ранніми та пізніми реформами. Пізніша дерегуляція кредитних ринків також асоціюється з бідністю.

Однак, дерегуляція кредитного ринку має значний позитивний ефект прискорення зростання для тих, хто пізно розпочав реформи. Залежно від оцінок, постійна перевага країн, які пізніше проводять реформи, у порівнянні з країнами, які їх не проводять, становить від 1,6 до 3,6 відсотків річного економічного зростання. Це може призвести до значних відмінностей у рівнях ВВП на душу населення протягом більш тривалих періодів часу, беручи до уваги довгострокові динамічні вигоди від такої великої різниці в темпах зростання на користь країн, які пізніше проводять реформи.

Основний висновок з цього результату полягає в тому, що краще проводити реформи пізно, ніж ніколи, оскільки відбувається певний процес наздоганяючого розвитку в країнах, які відстають у своїй політиці дерегуляції, але згодом прискорюють реформування. Цей результат також свідчить про те, що можуть бути значні економічні втрати через те, що реформи з дерегуляції кредитних ринків втратили динаміку на фоні глобальної фінансово-економічної кризи 2008-2010 років.

2.2. МОНОПОЛІЇ

Приймаючи рішення про запровадження ринкової конкуренції в регульованій галузі, регулятор стикається з важливим компромісом. Ринкові ціни можуть створити стимули для більш ефективного розподілу ресурсів і зниження витрат, але наявність ринкової влади може призвести до збільшення націнок. Александр Маккей та Ігнасія Меркадаль використали³ детальний набір даних про операції з електроенергією, щоб дослідити вплив ринкової дерегуляції в контексті електроенергетичного сектору США. Вони виявили, що зростання націнок домінує, незважаючи на помірне підвищення ефективності, що призводить до зростання споживчих цін і зниження добробуту споживачів. Цей ефект зумовлений насамперед ринковою владою на оптовому рівні. За певних обставин регульовані ціни можуть бути кращими за ринкові, коли ринки не є досконало конкурентними.

Автори представили детальний аналіз еволюції цін та витрат на електроенергію з 1994 до 2016 року. Аналіз охоплює реалізацію заходів з дерегуляції, що розпочалися наприкінці 1990-х років і включали запровадження ринкових цін. Порівняно з комунальними підприємствами в штатах, які залишалися регульованими, дерегульовані комунальні підприємства встановлювали вищі ціни, але нижчі середні та граничні витрати. Загалом, націнки суттєво зросли. Ці висновки узгоджуються з реалізацією ринкової влади на дерегульованих ринках. Компанії-виробники мали змогу встановлювати ціни зі значними націнками, що перевищували витрати, а вертикальний поділ виробництва та роздрібною торгівлі дозволив додатково підвищити ціни через подвійну маржиналізацію.

³ Deregulation, Market Power, and Prices: Evidence from the Electricity Sector. Alexander MacKay and Ignacia Mercadal. MIT CEEPR Working Paper 2022-08, April 2022
<https://ceep.mit.edu/wp-content/uploads/2022/04/2022-008.pdf>

Для аналізу автори створили унікальний набір даних на рівні фірми, який включає транзакції між фірмами та інформацію, яка пов'язує дочірні компанії з однією материнською/холдинговою компанією. Вони виявили, що зміни в цінах і націнках з часом збільшувалися, оскільки довгострокові контракти та належність до єдиної бізнес-групи затримували намічені зміни у вертикальній структурі ринку. Таким чином, дослідження підкреслює важливість обліку проміжних ступенів вертикальної інтеграції для розуміння наслідків дерегуляції та пов'язаної політики.

Отримані результати не обов'язково означають, що ринки електроенергії повинні залишатися регульованими, а радше підкреслюють важливість ретельного нагляду за дерегульованими ринками та врахування ринкової влади при розробці ринкової структури.

Аналізу наслідків дерегуляції та реструктуризації в європейському залізничному секторі присвячена велика кількість літератури, і результати не є абсолютно однозначними. Одне з останніх і всебічних досліджень було зроблено Педро Канросом Санчесом, Хосе Мануелем Пастором Монсальвесом і Лоренцо Серрано Мартінесом⁴.

Основною метою було розглянути вплив дерегуляції на ефективність залізниць і те, чи залежить він від методу, який використовується в аналізі. Тому автори проаналізували, чи сприяли процеси вертикального або горизонтального розділення більш ефективній поведінці. Результати показують, що вертикальний поділ залізничної галузі не є статистично значущим. Однак прийняття системи франчайзингу в пасажирських перевезеннях мало значущий негативний знак. Згідно з цими результатами, цей вид дерегуляції має позитивний вплив на ефективність.

Аналіз детермінант ефективності підтверджує, що її рівні в країнах, які впровадили лише вертикальні реформи, несуттєво відрізняються від країн, які не впроваджували жодних реформ. Таким чином, ці результати свідчать про те, що будь-які позитивні ефекти від такого типу реформ потребують повного пакету реформ, що включає також і горизонтальні реформи. Сприяння конкуренції шляхом надання франчайзингових послуг або допуску нових учасників має позитивний вплив на рівень ефективності, хоча його оціночний розмір відрізняється залежно від використаного методу.

Результати показують, що вищі показники ефективності досягаються, коли пасажирські послуги надаються на умовах франчайзингу, ніж коли дозволяється вільний вхід у вантажному секторі. У будь-якому випадку, автори дійшли висновку, що підвищення ефективності в основному досягається за умови розвитку конкуренції в залізничній галузі. На противагу цьому, процес вертикального розділення сам по собі не призводить до значного підвищення ефективності. Цей результат збігається з нещодавніми емпіричними даними.

2.3. РИНКИ ПРАЦІ ТА ТОВАРІВ

Хельге Бергер та Стефан Даннінгер дослідили⁵ вплив дерегуляції ринків праці та товарів на зростання зайнятості. Емпіричні результати, отримані на основі вибірки країн-членів Організації економічного співробітництва та розвитку (з 1990 по 2004 рік), свідчать про те, що нижчі рівні регулювання ринків товарів та праці сприяють зростанню зайнятості, в тому числі завдяки значним ефектам взаємодії. На

⁴ Productivity and Deregulation in European Railways. Pedro Canros Sanchez, Jose Manuel Pastor Monsalvez and Lorenzo Serrano Martinez. BBVA Foundation Working Paper #16. 2016

https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/DT_16_2012_web.pdf

⁵ The Employment Effects of Labor and Product Market Deregulation and Their Implications for Structural Reform. Helge Berger and Stephan Danninger. IMF Staff Papers, Vol. 54, No. 3. 2007

<https://www.imf.org/External/Pubs/FT/staffp/2007/03/pdf/berger.pdf>

основі цих висновків у роботі обговорюється теоретична основа для оцінки стратегій дерегуляції за наявності витрат на реформи. Оптимальна дерегуляція має різні форми залежно від витрат на дерегуляцію та сили взаємодії з реформами. Децентралізоване прийняття рішень може призвести до надмірної або, навпаки, недостатньої дерегуляції.

Частково складність впровадження структурних реформ полягає в тому, що реформи є найбільш ефективними, якщо вони здійснюються скоординовано. Одним із нещодавніх прикладів часткового підходу є реформа ринку праці в Німеччині, яка відбувалася на тлі жорстко регульованого сектору послуг – найбільшого сектору економіки з точки зору зайнятості. Реформу критикували за високі витрати на її впровадження та очевидну відсутність перших успіхів. Але вигода від часткової лібералізації ринків праці могла бути (і може залишатися) невеликою, оскільки надмірне регулювання товарних ринків обмежує попит на робочу силу і, таким чином, послаблює позитивний вплив на зайнятість. Ігнорування цього взаємозв'язку може призвести до того, що очікувані вигоди від реформ будуть заниженими, а в гіршому випадку – до відсутності реформ.

У цій статті автори надали нові докази економічних переваг реформ ринків праці та товарів. На прикладі вибірки країн-членів ОЕСР вони показують, що дерегуляція ринків пов'язана зі значним збільшенням сукупного зростання зайнятості. Цей ефект частково пояснюється значними взаємозв'язками між реформами ринків праці та товарів, які пов'язують ефективність дерегуляції на одному ринку з рівнем регулювання на іншому. Інтуїтивно зрозуміло, що лібералізація ринку праці сприяє більшому зростанню зайнятості, коли ринок товарів є більш конкурентним, і навпаки. Подібні ефекти взаємодії були виявлені в інших дослідженнях, і їх наявність може допомогти пояснити, чому вигоди від структурних реформ так сильно відрізняються між промисловими країнами.

Автори виявили, що вплив на зайнятість є найбільшим, коли дерегуляція охоплює як ринки праці, так і ринки товарів, і оціночний приріст зайнятості може бути значним. Країна, яка переходить від медіанного рівня регулювання до найнижчого дециля, може отримати близько 1 відсоткового пункту щорічного зростання зайнятості, частково завдяки побічним ефектам від спільної дерегуляції. Застереження полягає в тому, що ці висновки – хоча і досить надійні за багатьма параметрами – базуються на панелі з обмеженою часовою варіацією регуляторних показників.

Однак ключові результати були відтворені в альтернативному наборі даних з використанням регуляторних індикаторів з більшою часовою варіацією, але меншим охопленням економіки. Емпіричні результати, здається, дають достатньо підстав для скоординованих реформ ринків праці та товарів, але фактична регуляторна влада рідко зосереджена в одному місці. Це справедливо для багатьох країн ЄС, з тим додатковим ускладненням, що ЄС сам має право голосу в конкурентній політиці на всій території. Можливим наслідком такого інституційного устрою може бути те, що окремі органи влади не зможуть повністю інтерналізувати наслідки своїх дій для інших регуляторних органів.

Щоб проілюструвати наслідки децентралізованих реформаторських рішень, коли регуляторні органи мають часткову ринкову перспективу, ми розглянемо просту теоретичну модель. Особи, які приймають рішення, порівнюють вигоди від реформ ринків праці та/або товарів з економічними витратами, включаючи, наприклад, фрикційне безробіття або витрати на переміщення чи утилізацію фізичного капіталу. Вигоди моделюються для представлення розрахункового рівняння зайнятості.

Звідси випливає низка результатів. По-перше, соціально оптимальна дерегуляція часто набуває форми скоординованого пакету реформ. Якщо витрати на дерегуляцію не є дуже асиметричними на різних ринках, оптимальна дерегуляція, швидше за все, охоплюватиме як ринок праці, так і ринок товарів і

вимагатиме певної форми координації. По-друге, порівняно з цим еталоном, вибір децентралізованої дерегуляції не завжди є оптимальним. Якщо особи, які приймають рішення, не взаємодіють, існує ймовірність того, що зусилля з реформування можуть бути або недостатніми, або надмірними, оскільки вони не беруть до уваги важливі побічні ефекти своєї діяльності. По-третє, потенційна неефективність децентралізованих реформаторських рішень не обмежується певною моделлю прийняття рішень. Наприклад, хоча послідовний підхід неявно допомагає регуляторам інтерналізувати деякі наслідки їхніх реформаторських зусиль, він також посилює негативні наслідки часткового реформування.

Ці висновки мають цікаві політичні наслідки. Якщо реформи, спрямовані на підвищення добробуту, гальмуються через часткове або обмежене розуміння того, як вигоди розподіляються на ринках праці та товарів, просвітницька робота серед виборців та політиків може змінити ситуацію. Інший підхід може знадобитися, якщо побічні вигоди не визнаються з політичних причин. У цьому випадку може добре спрацювати передача відповідальності за проведення реформ технічним експертам або іншим позапартійним групам та ізоляція їх від політичного тиску.

Дослідження Малгожати Мацеєвської, Адама Мрозовіцкі та Агнешки П'ясної було присвячене⁶ одній країні, але приклад України може мати багато спільного з цим дослідженням. Польща дотримується політики лібералізації та дерегуляції на ринку праці з моменту системної трансформації. Це дозволило авторам дослідити, чи був гнучкий ринок праці ключовим елементом очевидної стійкості країни перед обличчям глобального економічного спаду. Це, безумовно, є думкою політиків Польщі, які відреагували ще більшими заходами з дерегуляції після 2008 року, незважаючи на відносно непогані економічні показники.

Гнучка зайнятість у поєднанні зі скороченою і слабкою системою соціального захисту стала одним з основних заходів жорсткої економії, що використовувалися для пом'якшення наслідків глобальної фінансової кризи. Деякі заходи, які спочатку були закладені в «спеціальному» антикризовому законі, розрахованому на період з 2009 по 2011 рік (наприклад, гнучкий робочий час), були назавжди закріплені в трудовому законодавстві. Цей напрям політики був схожий на заходи, прийняті в інших країнах під назвою «внутрішня девальвація».

Загалом автори стверджують, що реформи ринку праці в Польщі мали величезний вплив, сприяючи створенню незахищених і нестабільних робочих місць за високу соціальну ціну; з іншого боку, вони знайшли дуже мало доказів того, що очевидний економічний успіх останніх років можна віднести на рахунок дерегуляції. Хоча політика на ринку праці з боку пропозиції в поєднанні з низькою вартістю робочої сили все ще проводилася як засіб підтримки конкурентних переваг польської економіки, позитивна кореляція між заходами з дерегуляції та позитивними економічними показниками явно припинилася після 2008 року.

⁶ Unemployment, internal devaluation and labor market deregulation in Europe. Chapter 7. The silent and crawling crisis: international competition, labour market reforms and precarious jobs in Poland. Małgorzata Maciejewska, Adam Mrozowicki and Agnieszka Piasna. Published by European Trade Union Institute (ETUI). 2016

<https://www.etui.org/publications/books/unemployment-internal-devaluation-and-labour-market-deregulation-in-europe>

3. ДЕРЕГУЛЯЦІЯ В УКРАЇНІ

3.1. ПОТРЕБА В ДЕРЕГУЛЯЦІЇ

Необхідність в дерегуляції насамперед викликана складністю регуляторного поля. В Україні діє близько 85 тис. нормативно-правових актів. Навіть якщо відняти акти про зміну/скасування інших актів, кадрові рішення, розпорядження тощо, залишається майже 40 тис. НПА. Принаймні половина з них так чи інакше стосується господарської діяльності.

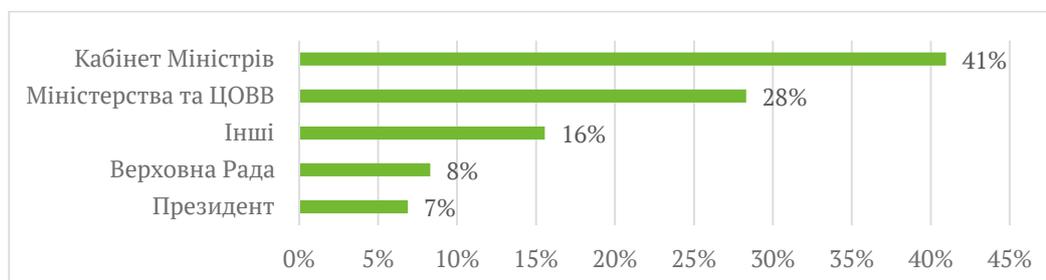
Графік 1. Кількість ухвалених в Україні НПА



Джерело: Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів⁷

Гарною новиною є те, що видавцями більшості документів є органи виконавчої влади, отже для їх зміни або скасування, у разі потреби, не потрібен широкий політичний консенсус.

Графік 2. Структура НПА за видавцями



Джерело: Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів

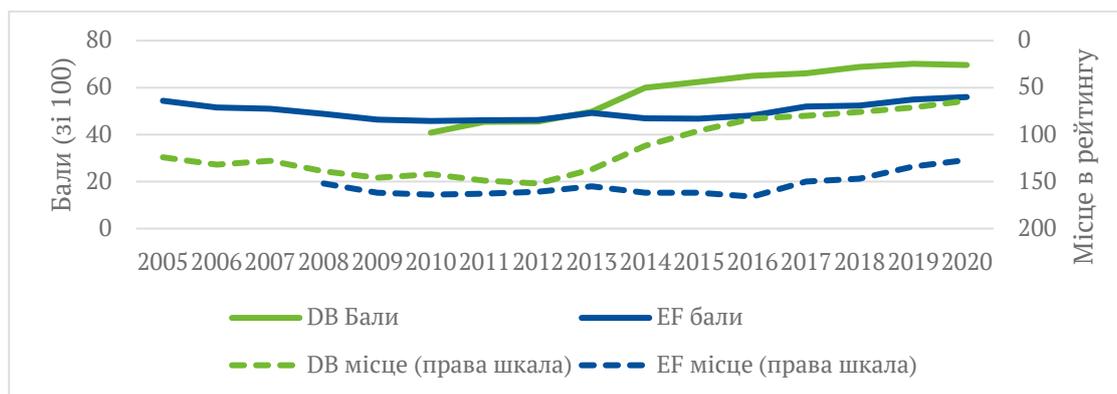
Оскільки оцінити вплив такої кількості нормативних актив на бізнес важко, дослідники та полісмейкери часто використовували синтетичні показники, за якими можна було також порівняти країни між собою. Одних з таких рейтингів, Doing Business, розраховувався Світовим Банком протягом 2003-2020 років. Після двох скандалів у 2018 та 2020 роках, пов'язаних з необ'єктивним оцінюванням деяких країн (Чилі, Китаю та деяких інших), дослідження припинили. До цього українські урядовці розглядали покращення позицій в цьому рейтингу як одну з безпосередніх цілей дерегуляції. Оскільки критика стосувалась лише конкретних країн, ми наводимо дані щодо України як такі, що не викликають сумнівів.

Інший приклад: Economic Freedom Index розраховується Heritage Foundation і зараз, але в 2022 році Україну тимчасово виключили з розрахунків через повномасштабне вторгнення.

⁷ <https://www.reestrnpa.gov.ua/>

Динаміка індексів та місця України в цих рейтингах демонструють, що зусилля влади призвели по певного покращення позицій. Втім, критики таких рейтингів відзначають кілька факторів, чому їх не можна використовувати принаймні як єдиний показник результативності реформ. По-перше, деякі країни навчилися «зламувати» подібні рейтинги, таргетуючи виключно критерії, які безпосередньо входять до методики розрахунків (які в деяких випадках можуть бути доволі вузькими), і не переймаючись іншими сферами. По-друге, покращення місця країни в рейтингу може бути викликане провалами в інших країнах (і навпаки).

Графік 3. Україна в рейтингах Doing Business та Economic



Джерело: Світовий банк, Heritage Foundation

Ще однією важливою причиною для дерегуляції є потреба в скороченні непродуктивних витрат для бізнесу. Вперше питанням про вартість державного регулювання для бізнесу почали перейматись в Нідерландах на початку 2000-х років. Там розробили методику SCM (Standard Cost Model, Модель стандартних витрат), яка дозволяла розрахувати таку вартість. В самих Нідерландах в 2002 році ця вартість виявилась на рівні 16,4 млрд євро, або 3,6% ВВП. Це чимало, тому країна поставила собі за мету протягом 2003-2007 зменшити цей показник на 25%, досягла цієї цілі і продовжила працювати над подальшим зниженням.

Графік 4. Структура вартості регулювання в Нідерландах



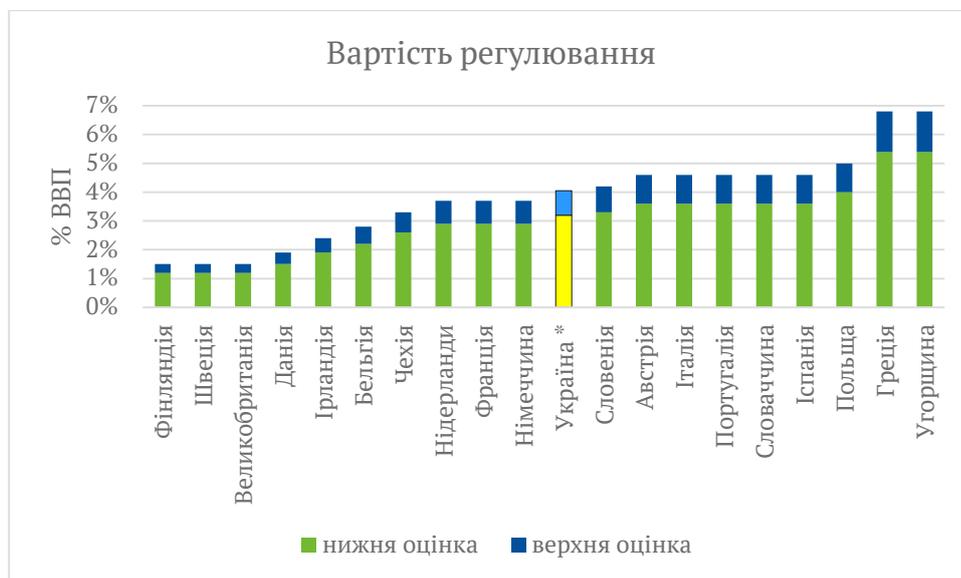
Джерело: Бюро аналізу економічної політики Нідерландів⁸

Інші країни ЄС мають як вищий, ніж у Нідерландах, так і нижчий рівень (див. Графік 5). Це пов'язано з тим, що, незважаючи на спільний економічний простір та спільне рамкове регулювання, деталі

⁸ Intra-EU differences in regulation-caused administrative burden for companies <https://ideas.repec.org/p/cpb/memodm/136.html>

регулювання все ж відрізняються. Крім того, загальноєвропейські вимоги існують не щодо всіх видів регулювання. Це дає відповідь на питання, чи обов'язково виконання Україною всіх європейських вимог призведе до ускладнення регулювання та, відповідно, підвищення його вартості.

Графік 5. Вартість регулювання в країнах ЄС та в Україні



Джерело: Бюро аналізу економічної політики Нідерландів станом на 2002-2003. Великобританія вказана в переліку, оскільки розрахунки робились до виходу держави з ЄС. Для частини держав дані менш точні, оскільки лише вісім держав провели повну оцінку вартості регулювання. Дані про Україну – це власні розрахунки ЦЕС і станом на більш пізній період (див. пояснення в тексті далі).

Для України таких офіційних розрахунків не існує. Сама методика SCM знайшла відображення в нормативному полі. З початку 2016 року так званий М-Тест⁹ (тест малого підприємництва) повинен супроводжувати проект будь-якого регуляторного акту (НПА, який стосується бізнесу), якщо частка малого бізнесу серед суб'єктів, яких стосується акт, перевищує 10%. Цей тест повинен містити і розрахунок вартості пропонованого регулювання. Але така вимога, відповідно, стосується лише нових актів, тоді як для величезного масиву уже існуючих (а саме вони насамперед створюють регуляторний тягар) таких розрахунків проводити не треба.

Єдиним прикладом спроби відносно широкого застосування методики є робота авторів цієї записки, в якій оцінювався економічний та антикорупційний потенціал від переведення в електронну форму семи видів адміністративних послуг, які оцифрували в 2017-2019 роках¹⁰. Дослідження було проведено в 2019 році та включало опитування близько 1200 користувачів відповідних послуг. В контексті дерегуляції ці результати важливі, оскільки поточна дерегуляційна кампанія (детальніше див. Розділ 3.3) передбачає одним з результатів реформування недосконалого регуляторного інструментів якраз їх оцифрування.

Дослідження продемонструвало значний економічний ефект від запровадження онлайн-формату адміністративних послуг. Якби всі користувачі отримували досліджувані послуги лише онлайн, їх витрати зменшилися б на 495 млн грн на рік (або на 63% порівняно з витратами офлайн-формату) – з 790 до 295 млн грн. Половина цієї суми припадає на послуги з реєстрації, зміни даних та ліквідації

⁹ Постанова Кабінету Міністрів №308 від 11 березня 2004 р. (зі змінами, внесеними 16 грудня 2015 р.) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/308-2004-%D0%BF>

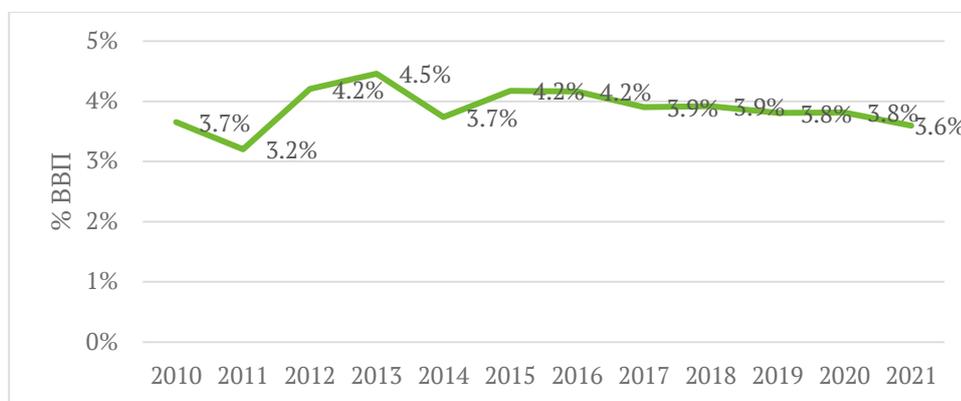
¹⁰ Антикорупційний та економічний потенціал е-послуг <https://tapas.org.ua/wp-content/uploads/2020/09/Economic-and-anti-corruption-impact-of-eServices-UA.pdf>

ФОП (фізичної особи-підприємця). Щоправда, через невелику частку онлайн-користувачів на той момент реальна економія була значно меншою – лише 38 млн грн.

Можливий антикорупційний ефект був ще більшим. Потенційна економія на хабарях оцінювалась в 841 млн грн. Переважно ця сума була пов'язана з послугами ДАБІ (Державної архітектурно-будівельної інспекції¹¹) з початку та завершення будівництва. Але, знову-таки, через низьку популярність онлайн-послуг на той момент реальна економія була оцінена в 32 млн грн.

Втім, ми все ж спробували оцінити загальну вартість регулювання в Україні непрямим способом, використовуючи виручку юридичних, бухгалтерських та консалтингових компаній, кількість аналогічних спеціалістів, які працюють у всіх компаніях загалом, а також суму адміністративних зборів. Таким чином, нагадаємо, йдеться лише про вартість адміністративного навантаження – без врахування можливих закупівель матеріальних цінностей чи тим більше структурних змін на ринку, до яких може призвести регулювання. Показник вийшов співставним з європейським, в межах 3–5% ВВП. Причому, починаючи з 2015 року, показник стабільно зменшувався.

Графік 6. Вартість регулювання в Україні



Джерело: розрахунки ЦЕС

3.2. ПЕРША ХВИЛЯ ДЕРЕГУЛЯЦІЇ (2014-2019)

Про дерегуляцію підприємницької діяльності говорять майже всю історію незалежної України. Органи влади навіть приймали певні нормативно-правові акти на цю тему¹². Однак тоді все це носило точковий характер. Повномасштабна робота в цьому напрямку розпочалась лише в 2014 році.

Перші заяви про початок дерегуляції підприємницької діяльності з'явилися одразу після перемоги Революції Гідності та формування нового уряду. У березні 2014 року Міністерство економічного розвитку і торгівлі оприлюднило заяву про те, що планує переглянути 24 чинні закони з метою дерегуляції та спрощення ведення бізнесу в Україні, зосередившись при цьому на усуненні корупційних елементів у них. Ініціатива з дерегуляції мала бути впроваджена в харчовій, сільськогосподарській, будівельній, нафтогазовій, електроенергетичній галузях та в сфері інформаційних технологій з метою скасування ліцензій, дозволів, нормативів, сертифікатів, а також скорочення перевірок та кількості державних контролюючих органів.

¹¹ Зараз її функції виконує ДІАМ, Державна інспекція архітектури та містобудування.

¹² Указ Президента України №817/98 від 23 липня 1998 «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817/98>

За словами тодішнього міністра Павла Шеремета, очікуваний економічний ефект у шести ключових секторах економіки мав становити приблизно 85 млрд грн (7 млрд дол. США), переважно за рахунок зменшення корупційних потоків; пізніше оцінку було переглянуто до 300 млрд грн (25 млрд дол. США). Іншим прогнозованим ефектом було покращення позицій України в рейтингу Doing Business.

Фактична імплементація розпочалася у 2015 році. У лютому того ж року Верховна Рада прийняла закон про дерегуляцію (ПЗУ №1580), який спростив умови ведення бізнесу шляхом ліквідації дозвільних центрів, запровадження адміністративних послуг через сервісні центри, підвищення якості послуг, скорочення часу на реєстрацію, зняття відповідальності за використання земель сільськогосподарського призначення, а також зміни вимог щодо публікації відомостей про припинення юридичних осіб.

Незабаром після цього з'явилися секторальні ініціативи. У серпні Аграрний комітет Верховної Ради ініціював дерегуляцію в агропромисловому комплексі, запропонувавши скасувати 22 зі 110 регуляторних процедур та обмежити повноваження окремих державних органів, щоб зменшити адміністративні витрати для бізнесу в АПК та знизити корупційні ризики в державних органах.

Запропоновані законодавчі зміни мали на меті спростити процедури щодо використання води, добрив, засобів захисту рослин та щодо імпортного карантину, а також зробити добровільними певні сертифікації та атестації у сфері тваринництва. Крім того, пропонуються зміни в рибній галузі, зокрема, скасування вимог щодо реєстрації та ліцензування певних видів діяльності.

Але повномасштабна дерегуляція тільки починалась. У вересні керівником офісу дерегуляції було призначено голову організації «Союз інвесторів України» Олексія Гончарука. Міністр економічного розвитку і торгівлі України Айварас Абромавичус представив його під час брифінгу.

Офіс дерегуляції мав функціонувати як неурядова структура без фінансування з державного бюджету. Офіс мав на меті прискорити темпи дерегуляційних процесів, що здійснюються Міністерством економічного розвитку і торгівлі, зосереджуючись, насамперед, на законодавчій діяльності. Пізніше він перетворився на Офіс ефективного регулювання (BRDO), керівник якого згодом навіть став прем'єр-міністром.

Перш ніж Офіс ефективного регулювання розпочав повномасштабну роботу, необхідно було ухвалити ще один раунд дерегуляційних ініціатив. У листопаді Верховна Рада розглянула пакет дерегуляційних законопроектів на позачерговому засіданні 20 листопада. Про це повідомив міністр економічного розвитку і торгівлі України Айварас Абромавичус.

Один із запланованих законопроектів передбачав створення єдиного порталу, на якому публікуватиметься інформація про те, які контролюючі органи проводять перевірки яких підприємств і коли.

Того ж місяця Верховна Рада схвалила законопроект 2558а за основу щодо дерегуляції в агропромисловому комплексі. Запропонований закон спрямований на спрощення реєстрації добрив, зменшення адміністративних витрат для аграріїв та боротьбу з корупцією шляхом скасування певних регуляторних процедур та обмеження повноважень контролюючих органів.

Він також містив положення щодо спрощення отримання дозволів на водокористування, впорядкування обігу добрив та засобів захисту рослин, а також запровадження добровільності певних сертифікатів та ліцензій у різних галузях.

За словами міністра економічного розвитку і торгівлі Айвараса Абромавичуса, у грудні міністерство звернулося до Кабінету Міністрів з проханням підтримати 22 ініціативи щодо дерегуляції бізнесу. Мінекономіки запропонувало скасувати 10 з 86 дозволів, ухвалити дорожню карту для покращення позицій України в рейтингу легкості ведення бізнесу Doing Business, а також підтримати законопроект про захист прав інтелектуальної власності, який надає замовнику права на комп'ютерні програми та бази даних. Крім того, Мінекономіки пропонувало спростити правила розміщення реклами поза межами населених пунктів та впорядкувати оцінку приміщень для передачі в оренду державного та комунального майна.

У 2016 році Офіс ефективного регулювання розпочав свою роботу. Укомплектований переважно юристами, офіс запровадив так званий процес rolling review, коли експерти досліджують кожен закон чи підзаконний акт, що регулює сфери діяльності у п'яти секторах (сільське господарство, будівництво, енергетика та житлово-комунальні послуги, транспорт, ІТ та телекомунікації).

Спеціальна група також досліджувала горизонтальне регулювання, тобто загальні інструменти та підходи, а не конкретні ринки (наприклад, регулювання доступу до ринку, цінове регулювання, обов'язкове страхування, регулювання спільних ресурсів тощо).

Підсумкові «Зелені книги» та «Білі книги» містили низку рекомендацій щодо реформування регулювання відповідних ринків, зокрема, які регуляторні акти слід зберегти, змінити або скасувати. Вони і лягли в основу дерегуляційних пакетів уряду Володимира Гройсмана.

У лютому 2019 року Мінекономіки повідомило, що у 2016-2018 роках разом з іншими органами виконавчої влади переглянуло 3215 нормативно-правових актів у рамках дерегуляції бізнесу.

Понад 700 було скасовано. У березні, під час восьмої дерегуляційної сесії (останньої з цієї хвилі), Кабінет Міністрів скасував обов'язкову книгу скарг для бізнесу, спростив процес отримання довгострокових віз для іноземців та скасував 150 застарілих регуляторних актів.

Рішення про скасування книги скарг, яка коштує бізнесу щонайменше 45 млн грн на рік, було прийнято з метою зменшення бюрократичного навантаження. Крім того, іноземці отримали можливість подавати документи на отримання довгострокових віз, не виїжджаючи з країни.

3.3. ДРУГА ХВИЛЯ ДЕРЕГУЛЯЦІЇ (2023)

Кабінет Міністрів Дениса Шмигала вирішив продовжити практику масштабної дерегуляції. Але спочатку уряд спробував принципово змінити підхід. У вересні 2022 року Кабмін зареєстрував законопроект №8058¹³, також відомий як «регуляторна гільйотина». Ідея проекту полягала в тому, щоб запровадити свого роду презумпцію вини регулятора.

Регулятори повинні були б доводити, що ті чи інші НПА потрібно залишити. Зараз, навпаки, ініціаторам змін доводиться доводити, що якимось регулювання приносить більше шкоди, ніж користі, тому його потрібно змінити чи скасувати.

¹³ Проект Закону про прискорений перегляд інструментів державного регулювання господарської діяльності <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40514>

Технічно процедура мала б виглядати так. При Кабміні створюється спеціальна комісія з дев'яти членів, співголовами є міністри економіки та цифрової трансформації. Комісія визначає виключний перелік інструментів регулювання бізнесу в кожній сфері.

З настанням певної дати всі регуляторні акти, які не передбачені законами та виключним переліком, вважались би недійсними. Подальше запровадження нових інструментів можливе лише за умови, що орган державної політики в певній сфері одночасно скасовує щонайменше два інших свої інструменти.

Законопроект не було ухвалено та навіть внесено до порядку денного, незважаючи на те, що він був частково схвалений профільним парламентським комітетом, який рекомендував в першому читанні прийняти його за основу та допрацювати з урахуванням зауважень Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради.

Окрім юридичних нюансів, вони полягали в тому, що для реалізації проекту не було передбачено фінансування та що принцип «один за два» не має нічого з спільного з доцільністю запровадження або скасування конкретних інструментів. Але в уряді дійшли висновку, що проект не мав би достатньої підтримки в сесійній залі, та не стали наполягати на його розгляді.

Ми вважаємо, що загалом підхід має право на існування, але з певними застереженнями. По-перше, для формування вичерпного переліку слід виділити значний проміжок часу (кілька років) та відповідні ресурси (кадрові, фінансові, альтернативно можна залучити технічну допомогу).

Законопроект передбачав формування такого переліку до 1 січня 2023. Тобто, навіть за умови оперативного його ухвалення та набуття чинності, на підготовку переліку залишилось би приблизно три місяці. По-друге, умова щодо обміну одного нового інструменту на скасування двох старих є занадто механічною та не відповідає суті державного регулювання.

У будь-якому разі, з початку 2023 року Кабінет почав працювати над дерегуляцією в більш традиційному форматі. В січні була створена Міжвідомча робоча група (МРГ, до її складу входив і представник ЦЕС), яка аналізувала регуляторні акти та ухвалювала рішення щодо їх скасування або оптимізації.

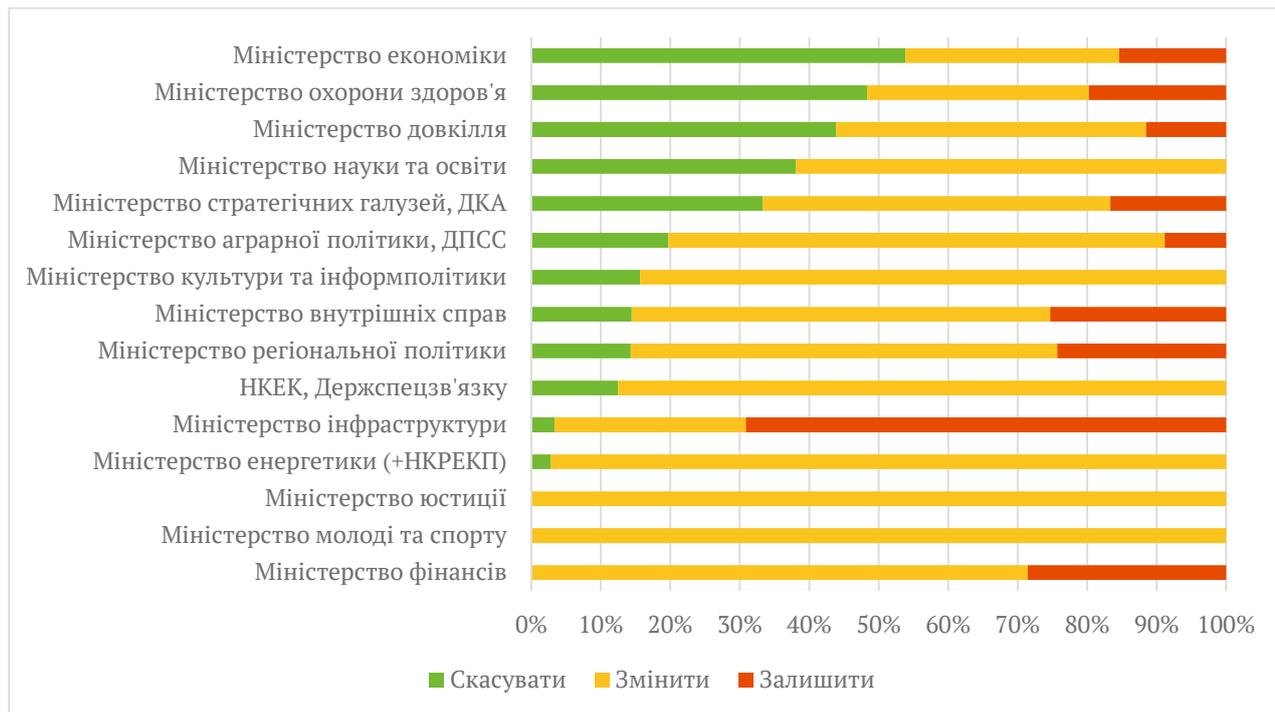
Після цього міністерства та ЦОВВ готували відповідні проекти НПА, ухвалювали самі (якщо це накази) чи на рівні КМУ (постанови тощо). Потім Кабмін схвалював їх та, за потреби, спрямовував до Верховної Ради (законопроекти) чи Офісу Президента (проекти указів).

Протягом січня-жовтня відбулось 17 засідань МРГ, на яких були розглянуті інструменти більшості сфер політик, крім оборони, соціального захисту та справ ветеранів (але в цих міністерствах, з огляду на їх специфіку, могло не бути регуляторних актів).

Засіданням МРГ передували засідання експертних груп (ЕГ), на які запрошували представників всіх зацікавлених сторін – компаній, яких стосувались відповідні регулювання, бізнес-асоціацій, громадських організацій. Це робило процес обговорення та ухвалення рішень досить інклюзивним.

Загалом було розглянуто понад 1000 інструментів, з яких скасувати вирішено 235, змінити – 537, залишити – 238. (В цих розрахунках не враховані інструменти, які за результатом розгляду були визнаними захищеними з різних причин (наприклад, які вимагаються міжнародними угодами) та які не розглядались по суті). Подальша обробка цих рішень триває, станом на зараз скасовано 54 інструменти.

Графік 7. Результати розгляду НПА на МРГ в 2023 році



Джерело: Міністерство економіки, розрахунки ЦЕС

За нашими оцінками, регуляторні акти, які запропоновано скасувати або змінити, впливають на суб'єктів близько 300 ринків (якщо міряти кодами КВЕД). Таких суб'єктів станом на початок 2023 року нараховувалось 197 тис. юридичних осіб та 735 тис. ФОП, загалом в них було задіяно майже 5 млн. співробітників. За прогнозом Міністерства економічного розвитку та торгівлі, економія від дерегуляції лише в п'яти сферах (сільське господарство, будівництво, енергетика, ІТ/телеком та сфери регулювання Мінекономіки) становитиме 10,5 млрд грн.

4. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Дерегуляція бізнесу – важливий напрям державної економічної політики. Україна – зарегульована економіка, з вартістю регулювання на рівні, що відповідає середньому рівні в Європі на 20 років тому, хоча з того часу в ЄС масово запроваджувались кампанії зі зниження адміністративного навантаження на бізнес. Роботу зі спрощення бізнес-регулювання, яка так чи інакше триває вже десятиліття, необхідно продовжувати.

З огляду на міжнародний досвід та проведений аналіз української практики, ми рекомендуємо уряду найближчим часом:

- При подальших дерегуляційних кампаніях концентруватись на регулюванні, яке має більший вплив (наприклад, діє для більшої кількості суб'єктів). Одні з основних кандидатів – податкова та митна сфери.
- Обираючи інструменти для дерегуляції, слід спиратись на опитування бізнесу. Опитувати потрібно явно, запитуючи, які НПА їх непокоять найбільше (попросити назвати 10 чи 20 таких), а не пропонуючи оцінити конкретні акти.
- Особливо обережно приймати рішення щодо дерегулювання сфер, які мають особливі причини бути регульованими через наявність різних вад ринку (монополії тощо) або через безпосередній вплив на життя людей (трудові відносини, охорона здоров'я тощо).

Після завершення воєнного стану, коли буде змога виділити більше коштів з бюджету, також можна буде здійснити такі заходи:

- Повномасштабний, методологічно коректний розрахунок вартості бізнес-регулювання за методикою SCM. На основі цих розрахунків побудувати подальші плани з дерегуляції.
- За аналогією з тим, що було зроблено в країнах ЄС, – для дерегуляційної кампанії слід встановити конкретну ціль щодо зниження вартості регуляторного навантаження (наприклад, на ті ж 25%, як в Європі).
- Розглянути можливість запровадження підходу, запропонованого законопроектом №8058, про «регуляторну гільйотину» (з урахуванням зауважень, описаних вище — великі бюджети та терміни, а також без правила «один за два»).