

В.К. МАЛОЛІТНЕВА

провідний юрист відділу проблем модернізації господарського права і законодавства Інституту економіко-правових досліджень НАН України

**ЗМЕНШЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОГО НАВАНТАЖЕННЯ НА СУБ'ЄКТІВ
МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА: ЗАСТОСУВАННЯ
«МСП-ТЕСТУ»**

Анотація. Стаття присвячена проблемам регуляторного навантаження на суб'єктів малого та середнього підприємництва (МСП). Розглядається досвід країн Європейського Союзу щодо застосування МСП-тесту, який передбачає здійснення оцінки впливу проектів регуляторних актів на МСП. Виявлені недоліки законодавства з питань здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності і розроблено пропозиції з його удосконалення.

Ключові слова: суб'єкти малого та середнього підприємництва, МСП-тест, право Європейського Союзу, регуляторний акт.

Постановка проблеми. Угодою про асоціацію України з ЄС [1] передбачено співробітництво з питань політики у сфері промисловості та підприємництва з метою покращення умов для підприємницької діяльності для всіх суб'єктів господарювання з особливою увагою до малих та середніх підприємств (далі – МСП). Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [2] серед першочергових реформ та програм було визначено дерегуляцію та розвиток підприємництва, що передбачає створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва. Не зважаючи на кроки, які вже були зроблені в останній час для створення сприятливих умов для підприємницької діяльності, регуляторна політика, яка проводиться в Україні, не в повній мірі відповідає інтересам саме МСП і не враховує останні тенденції європейської практики з активізації підприємницької діяльності МСП. Проблема полягає у неналежному та неефективному державному управлінні та обтяжливому державному регулюванні. Лише

протягом 2014 р. органами виконавчої влади розроблено та подано на погодження до уповноваженого органу 2481 проект регуляторного акту [3]. Крім того, проблема полягає у неврахуванні у більшості випадках під час прийняття регуляторних актів впливу та наслідків саме для МСП у порівнянні з великим підприємствами, що обумовлено відсутністю диференційованого підходу щодо державного регулювання окремих категорій суб'єктів господарювання відповідно до ресурсних можливостей виконання вимог регуляторних актів.

Проблеми обтяжливого державного регулювання для МСП завжди вирізнялися актуальністю та значною увагою з боку науковців [4, с. 145-150; 5, с. 61-63; 6, с. 5-17], що свідчить про здійснення постійного пошуку нових та більш ефективних засобів їхнього вирішення. В умовах складної економічної і політичної ситуації та необхідності активізації підприємницької діяльності значної кількості внутрішньо переміщених осіб зі сходу країни дана тема набуває більшої актуальності та вимагає пошуку нових підходів у створенні сприятливого правового середовища для МСП.

Мета даної роботи полягає у визначенні засобів зменшення регуляторного впливу на МСП, а також розробці пропозицій з удосконалення законодавства України з питань здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Викладення основного матеріалу. У ЄС проблемам значного регуляторного навантаження на МСП давно приділяється підвищена увага та проводиться постійний пошук нових, більш ефективних механізмів створення сприятливого середовища для ведення підприємницької діяльності МСП, які представляють майже 99% всіх підприємств у ЄС. Так, у європейському Законі «Про малий бізнес» (Small Business act) передбачено застосування спеціального МСП-тесту (SME Test), який полягає в тому, що Європейська комісія та країни-члени ЄС мають детально оцінювати вплив законопроектів та інших ініціатив на МСП. МСП-тест передбачає: 1) проведення консультацій з МСП та представниками громадських об'єднань МСП; 2) попереднє визначення та

оцінку суб'єктів господарювання, на чий інтереси може вилинути регуляторний акт; 3) оцінку впливу регуляторного акту на МСП (аналіз витрат та переваг); 4) застосування до МСП пом'якшувальних заходів, якщо це є необхідним [7].

У загальних рисах МСП-тест складається з наступних кроків.

Крок 0: обов'язкове проведення консультації з представниками МСП одразу після складання проекту регуляторного акту та протягом всіх етапів оцінки впливу регуляторного акту.

Крок 1: визначення проблеми та встановлення, чи є МСП (у т.ч. мікропідприємства) серед суб'єктів, на чий інтереси впливає регуляторний акт. Якщо попередня оцінка свідчить про те, що МСП є серед групи таких суб'єктів, слід з'ясувати, чи не опиняться МСП у несприятливому становищі у порівнянні з великими підприємствами. Якщо так, слід шукати альтернативні способи та більш гнучкі підходи для МСП [8, с. 5].

Крок 2: визначення цілей державного регулювання.

Крок 3: розробка альтернативних способів досягнення визначених цілей.

Крок 4: аналіз впливу кожного альтернативного способу досягнення цілей. Визначення потенційних витрат і переваг пропозицій залежно від розміру суб'єкта господарювання (має бути обов'язкова диференціація між мікро, малими, середніми та великими підприємствами). Підхід «один розмір підходить всім» для МСП досі не довів своєї ефективності. Так, вплив регуляторного акту на мікропідприємство, швидше за все, істотно відрізнятиметься від його впливу на середнє підприємство. Тому у випадках, де це видається можливим та доцільним, слід розраховувати витрати для кожної групи (малі, середні та мікропідприємства) окремо [9]. Кожний регуляторний акт може мати як прямий, так і непрямий вплив на МСП – як позитивний, так і негативний. Такі прямі переваги, як поліпшення умов праці, посилення конкуренції та ін., є свідченням зменшення витрат МСП. У той же час, ці переваги можуть бути знівельовані різними регуляторними навантаженнями, які часто є диспропорційними для МСП:

1) витрати на забезпечення відповідності всім вимогам – спричинені

обов'язками сплачувати збори і мита; на приведення товарів, робіт, послуг у відповідність до стандартів у сфері охорони навколишнього середовища, праці та ін.;

2) адміністративні витрати – спричинені обов'язком подавати інформацію про діяльність підприємства.

При цьому, у методиках ЄС наполегливо рекомендується встановлювати витрати та вплив актів на МСП саме у порівнянні з великими підприємствами.

Крок 5: порівняння альтернативних способів досягнення цілей (пропозицій). Якщо обрана пропозиція до сих пір створює для МСП непропорційно великий тягар, необхідно перейти до наступного кроку.

Крок 6: розгляд можливостей застосування спеціальних заходів з метою зменшення негативного впливу на МСП. МСП несуть більше навантаження у порівнянні з великими підприємствами, тому необхідно розробити спеціальні заходи для створення рівних умов для всіх підприємств. Вичерпний перелік таких засобів відсутній, однак є найбільш популярні: встановлення порогових показників, тобто при досягненні чи перевищенні яких МСП повністю або частково виключаються з-під дії певних правил; спрощення правил щодо подання звітності; встановлення більшого перехідного періоду; зменшення розміру податків або надання прямої фінансової допомоги з метою компенсації витрат у відповідності до законодавства; застосування інших індивідуальних підходів.

Крім того, у ЄС під час здійснення регуляторної політики у сфері господарювання особлива увага приділяється саме мікропідприємствам. У листопаді 2011 р. Європейською комісією було представлено доповідь щодо мінімізації регуляторного впливу на МСП та адаптації державного регулювання ЄС до потреб мікропідприємств [10], в якій було наголошено на важливості приділення особливої уваги мікропідприємствам (підприємства з середньою кількістю працівників не більше 10 та річним доходом, який не перевищує 2 млн євро). Передбачено, що підготовка всіх майбутніх законодавчих пропозицій повинна базуватися на передумові, що саме мікропідприємства апріорі мають

бути виключені зі сфери дії запропонованого законодавства, якщо не буде доведена необхідність їхнього охоплення дією такого законодавства, наприклад, у випадках, коли виключення мікропідприємств з-під дії певних правил не сприятиме виконанню цілей визначених у Договорі про функціонування ЄС або основних прав. Втім, у разі, коли мікропідприємства все ж таки мають охоплюватися дією законодавчих пропозицій з мотивів необхідності дотримання публічного порядку, слід розглядати можливості щодо запровадження більш м'якого режиму для них. Таким чином, країнам-членам ЄС рекомендується до МСП-тесту включати спеціальні положення про мікропідприємства.

Станом на 2014 р. більшість країн ЄС запровадили МСП-тест або додаткового до своєї загальної методики проведення аналізу впливу регуляторного акту, або в якості складової частини такої методики [11, с. 1].

Серед країн-членів ЄС панують різні позиції щодо частоти застосування МСП-тесту. Є країни, які намагаються застосовувати МСП-тест майже до всіх нових регуляторних актів в якості стандартної процедури для впевненості, що можливий вплив на МСП виявлено та проаналізовано. Як зазначено деякими експертами, у таких країнах існує ризик, що може не вистачити ресурсів для застосування тесту на належному рівні. Деякі країни-члени ЄС проводять МСП-тест тільки у випадках, коли є очевидним, що новий регуляторний акт матиме серйозний вплив на інтереси МСП. На думку експертів такі країни можуть використати свої ресурси для приділення більшої уваги для кожного МСП-тесту та провести його на високому рівні [11, с. 2]. Втім, у цьому випадку є загроза, що деякі проекти регуляторних актів, які мають потенційний вплив на інтереси МСП, можуть бути помилково не відібрані для проведення МСП-тесту. Частина країн-членів ЄС застосовують МСП-тест лише на вибірковій основі (*ad hoc*).

За результатами проведеного у 2011 р. опитування та дослідження було розроблено рекомендації, адресовані країнам-членам ЄС щодо запровадження саме обов'язкового МСП-тесту [11, с. 15]. Наразі згідно з проведеними

опитуваннями та дослідженнями більшість країн-членів ЄС застосовують МСП-тест у всіх випадках, або часто, коли має місце очевидний потенційний вплив регуляторного акту на інтереси суб'єктів господарювання. При цьому, проведений аналіз показав, що у порівнянні з 2011 р., коли проводилась перша оцінка застосування державами-членами ЄС МСП-тесту, у 2014 р. кількість країн, що застосовували МСП-тест у всіх випадках, наразі зменшилась з 12 до 10. У порівнянні з 2011 р. зменшилась і кількість країн, які проводили МСП-тест часто, і наразі застосовують його на вибірковій основі у деяких випадках (ad hoc) – з 8 до 6 [11, с. 21]. При цьому, більшість торговельно-промислових палат країн-членів ЄС виступають за те, щоб МСП-тест проводився якомога частіше, деякі палати – на обов'язковій основі з метою забезпечення належного врахування інтересів МСП.

Станом на 2014 р. у 23 країнах-членах ЄС усі регуляторні органи самостійно проводять МСП-тест та несуть за це відповідальність. У деяких країнах діють спеціальні допоміжні сервіси. Наприклад, у Франції створено централізований сервіс щодо проведення МСП-тесту (з інтернет-сторінкою, методологією та іншими засобами для проведення даного тесту). Регуляторні органи можуть на добровільних засадах подати запит для проведення такого тесту та вирішити для себе пізніше, як включити надану відповідь за результатами проведеного тесту у проект регуляторного акту. Лише у двох країнах-членах ЄС існує централізована система проведення МСП-тесту [11, с. 23].

Усі країни ЄС проводять консультації з представниками МСП. У Австрії, Данії, Угорщині та Латвії проведення таких консультацій носить обов'язковий характер. Однак, до сих пір є країни, які проводять такі консультації не систематично [11, с. 25].

Майже всі країни-члени ЄС намагаються аналізувати відповідність витрат та переваги для МСП (фінансові або адміністративні). Деякі країни аналізують вплив регуляторного акту на конкурентоздатність та доступ МСП на ринки. Дуже важливо встановити, якою мірою відповідна пропозиція впливає на

конкурентоспроможність МСП та їхнє бізнес-середовище, у порівнянні з великими підприємствами. Деякі країни додатково проводять аналіз впливу регуляторного акту на запровадження інновацій, доступу до фінансів, соціальних аспектів та охорони навколишнього середовища [11, с. 3]. Втім, за результатами проведеного дослідження Європалати (асоціація європейських торгово-промислових палат Європейського континенту) аналіз витрат та переваг для МСП і вираження їх у кількісному та грошову вигляді є досить складною справою. У 2014 р. схвальну оцінку від Європалати отримали лише Австрія та Литва [11, с. 27].

У 2014 р. 18 країн-членів ЄС застосували один або більше пом'якшувальних заходів для МСП. Більшість країн вдалися до допомоги повного або часткового виключення МСП з-під дії певних правил. На другому місці – спрощення обов'язків МСП щодо подання звітності [11, с. 28].

У законодавстві більшості країн-членів ЄС передбачено здійснення контролю за якістю проведеного МСП-тесту. Такий контроль здійснюється переважно тими ж органами, які цей тест провели. Втім, є країни, де перевірка оцінки впливу регуляторних актів на МСП здійснюється окремим незалежним органом. Наприклад, у Німеччині та Швеції такий орган подає для регуляторних органів рекомендації щодо відхилення або прийняття регуляторного акту. Згідно з проведеними дослідженням та опитуванням країн-членів ЄС проведення МСП-тесту має реальний вплив та позитивні наслідки для МСП [11, с. 31].

МСП-тест обов'язково проводить і Європейська комісія. Так, у Законі про малий бізнес Європейська комісія зобов'язала себе ретельно оцінювати наслідки законодавчих та адміністративних ініціатив для МСП і враховувати відповідні результати при розробці пропозицій. МСП-тест виступає складовою частиною методики Європейської комісії щодо проведення аналізу впливу регуляторного акту (Impact assessment). Усі директорати зобов'язані проводити МСП-тест для всіх законодавчих ініціатив. Можливі наслідки для МСП мають братися до уваги на кожному етапі оцінки впливу регуляторного акту.

Контроль за проведеними оцінками впливу пропозицій Європейської комісії здійснює незалежний орган – Рада з оцінки регуляторного впливу (Impact Assessment Board) [12, с. 27]. Даний орган перевіряє, чи переваги та витрати для МСП були ретельно оцінені. Якщо виявиться, що вплив на МСП не було визначено, Рада має право повернути проект регуляторного акту на повторне проведення його оцінки.

Прикладом врахування інтересів МСП та запровадження більш гнучкого підходу для МСП виступають нові Директиви ЄС з державних закупівель [13; 14]. Так, ще на етапі проекту Європейська комісія запропонувала полегшити участь МСП у державних закупівлях. По-перше, відповідно до нових Директив ЄС з держзакупівель замовникам пропонується ділити великі контракти на лоти. Якщо замовник приймає рішення про відмову від такого поділу, у звіті або закупівельних документах мають бути надані пояснення та обґрунтування даного вибору (п. 78 Преамбули Директиви 2014/24). По-друге, відповідно як до попередніх Директив з держзакупівель, так і нових, для оцінки фінансової спроможності постачальників замовник має право встановлювати вимоги про наявність мінімального річного обороту постачальника. Втім, згідно з новими правилами такий мінімальний річний оборот не повинен перевищувати вартість контракту у два рази, крім певних випадків, які наприклад, стосуються ризиків, пов'язаних із характером роботи, послуги або товару. Директивами передбачено ще ряд положень спрямованих на спрощення участі та доступу саме МСП до державних закупівель.

Втім, не зважаючи на позитивний досвід застосування Європейської комісії МСП-тесту, до сих пір цей процес не позбавлений недоліків, що свідчить про його складність. У 2013 р. Європалата провела оцінку якості та застосування МСП-тесту Європейською комісією за період 2011-2013 рр. Оцінка охоплювала сфери, які є найбільш важливими для МСП. Результати перевірки свідчать, що консультації з МСП у більшості випадках мали загальний характер і не носили системного характеру; попередня оцінка регуляторного акту мала переважно поверхневий характер, аніж описовий з

точними оцінками у кількісному та грошовому виразі. Пом'якшувальні заходи були визначені лише у 2 з 14 проведених оцінок впливу. Половина з проведених оцінок впливу з 2013 р. не визначили, чи мають мікропідприємства бути виключеними з-під дії запропонованого регуляторного акту, чи ні [11, с. 14]. Отже, порядок проведення МСП-тесту у ЄС знаходиться під постійною увагою, і проводиться робота щодо удосконалення даного процесу.

У контексті нагальної необхідності зменшення регуляторного навантаження на МСП в Україні та з метою прийняття ефективних та економічно-обґрунтованих нормативно-правових актів пропонується запровадити МСП-тест. Наразі в Україні розроблена та діє Методика проведення аналізу регуляторного акту [15]. Втім, вона не передбачає диференційованого підходу до підприємств за розмірами і не враховує особливі потреби та положення МСП. Пропонується внести зміни до діючої Методики щодо оцінки впливу регуляторного акту для МСП, у т.ч. мікропідприємств.

Крім того, в Угоді про асоціацію зазначено, що співробітництво України з ЄС щодо розвитку МСП передбачає особливу увагу до мікропідприємств та підприємств ремісницького типу, які є надзвичайно важливим елементом економіки України та ЄС. Саме з метою виконання зобов'язань України у контексті реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС та створення сприятливих умов для ведення господарської діяльності мікропідприємствами, кількість яких відповідно до даних Державної служби статистики у 2014 р. становила 278 922 (81,8 % до загальної кількості підприємств)¹ [16], необхідно запровадити окремий підхід до мікропідприємств під час здійснення державної регуляторної політики у сфері господарювання із обов'язковим проведенням МСП-тесту.

Таким чином, на підставі вищевикладеного можна зробити наступні

ВИСНОВКИ:

1. Наразі існує необхідність запровадження диференційованого підходу до

¹ без урахування результатів діяльності банків і бюджетних установ та без урахування тимчасово окупованої території АРК та частини зони проведення антитерористичної операції

державного регулювання окремих категорій суб'єктів господарювання згідно з їхніми особливостями та ресурсними можливостями виконання вимог регуляторних актів;

2. Один із засобів зменшення регуляторного впливу на МСП полягає у зміні підходів до здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності шляхом визначення центральної ролі МСП і запровадження механізму виявлення та аналізу переваг і витрат для таких суб'єктів господарювання під час розробки регуляторного акту шляхом проведення МСП-тесту.

3. З метою зменшення регуляторного навантаження на МСП слід запровадити застосування обов'язкового МСП-тест, який полягає у проведенні оцінки потенційного впливу регуляторного акту на МСП і включає в себе проведення консультацій з представниками МСП; попереднє визначення та оцінку суб'єктів господарювання, на чий інтереси може вплинути регуляторний акт; оцінку впливу регуляторного акту на МСП (аналіз витрат та переваг); застосування у разі необхідності до МСП пом'якшувальних заходів;

3. Пропонується внести зміни до діючої Методики оцінки впливу регуляторного акту шляхом закріплення положень про проведення МСП-тесту із зазначенням всіх етапів, які він себе включає;

4. З метою створення сприятливого правового середовища для мікропідприємств необхідно запровадити для них окремий підхід під час здійснення державної регуляторної політики у сфері господарювання із обов'язковим проведенням МСП-тесту, який передбачатиме обов'язковий розгляд питання щодо можливості виключення мікропідприємств з-під дії нових регуляторних актів або застосування до них спеціальних заходів з метою зменшення регуляторного навантаження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським

Союзом і його державами-членами, з іншої сторони // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна -2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 // Офіційний вісник України. – 2015. – №4. – Ст. 67.

3. Інформація про здійснення органами виконавчої влади державної регуляторної політики у 2014 році / Державна регуляторна служба України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dkrp.gov.ua/info/4311>.

4. Васильців Т. Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні / Т. Васильців // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1(10). – С. 145 – 150.

5. Майсюра О. Сутність та проблеми розвитку малого підприємства в економіці України / О. Майсюра // Економіка та держава. – 2010. – №2 – С. 61 – 63;

6. Глущенко Л. Державні програми стимулювання розвитку малих та середніх промислових підприємств у зарубіжних країнах / Л. Глущенко // Економічний простір. – 2015. – № 93. – С. 5 – 17.

7. SME Test / European Commission. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act/sme-test/index_en.htm.

8. Operational guidance on assessing impacts on micro-enterprises in Commission Impact Assessments / European Commission. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf).

9. Guidelines / European Commission. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/tool_19_en.htm#sdfootnote160sym.

10. Minimizing regulatory burden for SMEs. Adapting EU regulation to the needs of micro-enterprises : report from the Commission to the Council and the European Parliament (COM/2011/0803 final). – [Електронний ресурс]. – Режим

доступу : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0803>.

11. EU member states reporting about their SME-test. Summary and analyses on how they assess the impact of their new regulation on SMEs. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.eurochambres.eu/custom/Report_-_EU_member_states_reporting_about_their_SME-test-2015-00224-01.pdf.

12. Беляєв А. Методические подходы к мета-оцениванию качества заключений об оценке регулирующего воздействия / А. Беляєв, Д. Дерман, Д. Цыганков // Проектирование, мониторинг и оценка. – 2011. – № 1. – С. 23 – 51.

13. On procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 // OJ. – 2014. – L 94. – P. 243 – 374.

14. On public procurement and repealing Directive 2004/18/EC: Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 // OJ. – 2014. – L 94. – P. 65 – 242.

15. Про затвердження методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акту : Постанова КМУ від 11 березня 2004 р. № 308 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 10. – Ст. 612.

16. Кількість підприємств за їх розмірами та видами економічної діяльності у 2014 році / Державна служба статистики України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2013/fin/kp_ed/kp_ed_u/kp_ed_u_2014.htm.

Малолетнева В.К.

Уменьшение регуляторной нагрузки на субъектов малого и среднего предпринимательства: использование «МСП-теста».

Аннотация. Статья посвящена проблемам регуляторной нагрузки на малые и средние предприятия (МСП). Рассматривается опыт стран Европейского Союза по использованию МСП-теста, который предусматривает проведение оценки влияния проектов регуляторных актов на МСП. Выявлены недостатки в законодательстве по вопросам осуществления государственной регуляторной политике в сфере хозяйственной деятельности и разработаны предложения по его усовершенствованию.

Ключевые слова: субъекты малого и среднего предпринимательства, МСП-тест, право Европейского Союза, регуляторный акт.

Malolitneva V.

Reduction of regulatory burden on small and medium enterprises: application of ‘SME Test’.

Summary

The present paper is dedicated to the problems of the disproportionate regulatory burden on small and medium enterprises (SME). Special attention is given to the experience of the EU on application of SME Test, which analyses the possible effects of legislative proposals on SMEs. The proposals on improvement of Ukrainian legislation in the sphere of state regulatory policy were elaborated.

Key words: small and medium-sized enterprises, SME Test, European law, regulatory act.