

РЕГУЛЯТОРНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ: ОЧІКУВАННЯ ТА РЕАЛЬНІСТЬ

В статті досліджуються проблеми надмірного державного регулювання, розкривається поняття дерегулювання (регуляторної реформи). Визначено необхідність проведення регуляторної реформи на сучасному етапі історичного розвитку України та основні етапи дерегулювання. Стаття висвітлює проблеми повільного просування реформи та результати, які очікуються від успішного дерегулювання.

Серед широкого українського загалу досі існує думка, що дерегулювання шкідливе тому, що призводить до безконтрольності та знижує стабільність економіки. Більше того, внаслідок дерегулювання населення, яке залишається на одиниці з “диким” ринком, стає менш захищеним. Ці люди по-своєму мають рацію, адже “дикий” ринок справді не є зразковою системою функціонування економіки. Але щодо самого поняття дерегулювання вони помиляються.

Україна перебуває на перехідному періоді. Одними з перших та головних очікувань, пов’язаних у нашій свідомості з трансформацією від радянського тоталітарного режиму з командною економікою до демократичного устрою, побудованого на принципах ринкових відносин, було зменшення міри втручання держави у суспільне життя. Зменшення велетенського апарату державних службовців та відповідно бюджетних витрат на його утримання. Що ми отримали в результаті? Державний апарат збільшився в кілька разів, що ускладнило не тільки перехідну стадію, а й загальне функціонування державної системи. Наше життя повністю зарегульоване, а це призводить до уповільнення суспільного розвитку загалом та ходу реформ зокрема, іноді закінчується стагнацією.

На сьогодні в Україні немає аспекту підприємницької діяльності, який би не був урегульований державою, якщо є така можливість та відповідна нормативна база. В більшості випадків введення регулювань мотивується безпекою населення або назрілими соціальними проблемами. Більше того, мета більшості законів — включити державні органи до процесу прийняття рі-

шень компаніями, встановити жорсткий контроль над їхньою діяльністю.

Для типового підприємця державне регулювання є обтяжливим тому, що вимагає великих коштів, впливає на процедури прийняття працівників на роботу, змушує виробляти продукцію у відповідності з певними стандартами і поглинає багато часу працівників для дотримання всіх норм.

Проблема стає болючішою ще й тому, що діяльність підприємств регулюється не тільки міністерствами та відомствами центрального рівня, органами місцевої влади, а й перевіряється приблизно сотнею інспектуючих органів¹.

Велика частина нормативних актів, якими керуються державні органи, була прийнята ще за радянських часів. В Україні створено інститут приватної власності, але нормативна база для його функціонування ще не адаптована і не розроблена, а це означає, що інспектуючі органи перевіряють акціонерні товариства як підприємства, які належали радянській державі. Досі в Україні діють стандарти, прийняті в 60 роках, які не тільки морально застаріли, а й цілком відірвані від сучасного життя.

Ніхто не заперечуватиме, що державне регулювання є важливим і, безумовно, повинно існувати, бо Уряд — найвища інституція для забезпечення досягнення загальних суспільних цілей шляхом визначення напрямів політики (policy) та збору податків для соціального користування.

“Тільки уряд може встановлювати основні правила, за якими повинні працювати приватні підприємства.

Тільки уряд може знаходити компроміси в політиці щодо охорони навколишнього середовища та збалансувати неприйнятні екологічні ризики з неприйнятними економічними витратами.

Тільки уряд може виробити збалансовану політику, яка не дозволить крайнощів в охороні довкілля”².

Роль державного регулювання є надто важливою: бізнес не може функціонувати, а суспільство — процвітати, без існування певних типів регулювань, зокрема, тих, котрі стосуються:

- безпеки життя та здоров'я громадян;
- національної безпеки;
- виконання прийнятих суспільством норм;
- охорони довкілля;
- використання природних ресурсів;
- рівності учасників системи;
- природної монополії.

Державне регулювання захищає та субсидує не тільки власні інтереси, але й інтереси виробників, споживачів та загально-суспільні інтереси. Саме регулювання забезпечує суспільству досягнення економічних та соціальних цілей.

Нині проблема полягає не у виправдовуванні або засудженні певних видів регулювання (до речі, уряд знаходить юридичні, соціальні та політичні виправдання для будь-якого регулювання), а у виборі регуляторних методів, величині обсягів та ціні того чи іншого регулювання.

Несистематизована і непрозора законодавча система призводить до громіздких нескінченних бюрократичних процедур та високого рівня хабарництва і зловживань державних службовців. На Заході високий рівень корумпованості в Україні пояснюють тим, що в нас немає традиції доброчесності, яка поряд із людськими якостями повинна бути вироблена та зафіксована на рівні нормативних актів. Відсутність такої традиції призводить до того, що громадяни просто не довіряють урядові, не довіряють державі на рівні масової свідомості. Коротко ситуацію, яка склалася в правовій та політичній системі, можна назвати “створене владою безладдя”.

Всі вищезгадані проблеми можна розв'язати послідовною політикою уряду в галузі дерегулювання, яке полягає в тому, щоб розв'язати заплутане павутиння законодавства, створити прозору й ефективну систему, в якій держава — координатор, а не володар та цербер в житті суспільства у всіх його проявах. Чому це необхідно, як це зробити та які труднощі зустрічаються на шляху регуляторної реформи?

Чому регуляторна реформа необхідна Україні? Тому, що вона буде тим ключовим фактором, який визначатиме, чи зможе багатостраж-

дальна Україна створити ефективний, впливовий та заможний середній клас. Майбутнє цього середнього класу визначить долю України як новонародженої демократії середнього класу: або вона ввійде в ряд безпечних і стабільних країн, або навечно залишиться в сутінках корупції та ворожого державного сектору, переростаючи в загрозу для інших країн.

Дерегулювання (регуляторна реформа) може означати два різних поняття:

1. Усунення регулювань та перекладення регулятивних функцій на механізми вільного ринку.

2. Послаблення системи регулювання, реформа регулювань для того, щоб зробити існуюче регулювання ефективнішим та дієвішим завдяки зменшенню витрат на його виконання, збільшення вигоди від регулювання, “чистці” від непотрібних обмежень та правил.

Основними етапами виходу з цього безладдя шляхом дерегулювання є:

1. Аналіз нормативних актів міністерств та відомств, які безконтрольно випускалися протягом останніх років, на предмет:

- законності (відповідність Конституції України, Законам України, міжнародним угодам);
- послідовності (узгодженість з нормативними актами інших міністерств та відомств);
- необхідності (визначеність мети регулювання та найефективніших форм досягнення цієї мети).

2. Створення фільтру для запобігання прийняттю непродуманих рішень.

3. Поступова зміна законодавчої бази.

4. Реформування процедури виконання регуляторного законодавства, створення механізмів урядового самоконтролю.

Проблеми державної зарегульованості пов'язані не тільки зі змістом законодавчої бази, а й з недосконалістю виконання існуючих законів. Наприклад, у лютому 1998 Верховна Рада України внесла зміни в декрет КМУ “Про прибутковий податок з громадян”. Ці зміни давали право вибору громадянам-торговцям на ринках обирати між традиційною формою сплати податків та внесенням щомісяця до державної скарбниці фіксованої суми податку без сплати інших податків, зборів, ведення бухгалтерської звітності. Такі благі наміри підняти малий бізнес, спростити умови його існування та збільшити надходження до бюджетів були підтримані та схвалені загалом. Але одних намірів виявилось недостатньо. Опитування підприємців свідчило про те, що через незаконні дії місцевої влади, а саме, недотримання букви закону, введення фіксованого податку не вельми істотно покращило ситуацію. В деяких областях підприємці взагалі не мали права обирати спосіб сплати податків, у

половині випадків вони повинні були придбати торговий патент, чого за законом робити не треба. Все це свідчить про те, що в декларативній формі виражається політична воля щось робити, щось змінити, але цього, як видно з вищенаведеного прикладу, недостатньо для впровадження рішень у життя.

Через недосконалість як нормативної бази, так і процедур впровадження законодавства в дію, ліцензійні процедури, складний механізм реєстрації підприємств, надмірний податковий тиск не дають можливості багатьом новим підприємствам приходити на ринок, обмежують конкуренцію та створюють умови для монополізації певних сфер у руках великих компаній. А здорова конкуренція змушує компанії вдосконалювати свої послуги, покупці залишаються задоволеними можливістю вибору і якістю товарів та послуг.

Тіньова економіка та її розквіт в Україні стала наймоднішою темою для дискусій. Функціонування підприємств переважно в нелегальному секторі вельми природно, адже це набагато дешевше і простіше для їхніх кишень, адже дотримуватися законодавства та виконувати всі передбачені державою регулювання є надто дорого і неефективно. Куди легше дати хабаря й уникнути в такий спосіб сплати податків. Неможливість спрогнозувати дії уряду та нестабільність урядової політики створює всі умови для процвітання тіньової економіки.

Як бачимо, на даний момент держава проводить кардинально протилежну політику щодо бізнесу для успішного виходу з кризи. Держава заважає бізнесові розвиватися замість того, щоб сприяти цьому. Уряд має триматися від бізнесу на відстані. Від ролі контролера та палача уряд повинен поступово перейти до ролі координатора економічної активності, передати частину регулятивних функцій іншим інституціям, ринку. Економіка повинна перейти од залежності від уряду до залежності від ринку.

Чому регуляторна реформа не може бути швидкою та миттєво результативною? Незважаючи на те, наскільки очевидно буде необхідність у реформі нашої регуляторної системи, багато сил чинитимуть опір переминам. Одна з цих сил — бюрократія. Окрім того, незважаючи на

невідкладність та потенційну популярність, регуляторна реформа має дуже слабку політичну основу.

1. Широкий загаль не досить поінформований про реформу, в зв'язку з чим часто виникає нерозуміння суті реформи.

2. Окрім бізнесів, кінцеві бенефіціарії, як правило, не усвідомлюють своєї ролі в прогресі реформи.

3. Тому що вигоди від реформи окремому громадянину є надто малими порівняно з коштами, необхідними для здійснення реформи; існує проблема недостатньої ініціативи з боку громадян, окрім тих, які безпосередньо займаються підприємницькою діяльністю.

4. Ті суб'єкти, які скоріш за все втраять від реформи, або вигода яких нечітко визначена, всіляко протистоять її проведенню в державних структурах.

5. Політики вважають більш вигідним дотримуватися опозиційних течій³.

В результаті з комітетів ВРУ, бюрократів, які впроваджують закони, та груп інтересів утворюється коаліція, яка має велику політичну силу і завдяки цьому активно чинить опір проведенню регуляторної реформи.

Впровадження регуляторної реформи встановить необхідну відстань між урядом та бізнесом, значно спростить умови діяльності підприємств. Вивільняться великі бюджетні кошти й капітали бізнесменів, які можна буде реінвестувати в економіку. Набагато покращиться інвестиційний клімат. Ми зможемо навіть впливати на ціни — адже 5 % ціни, яку ми платимо за будь-яку продукцію — ціна регулювання.

Вже набридло чути, що в Україні багато труднощів, а Україна — суцільна проблема. Існує великий простір діяльності й дуже багато цікавої та потрібної роботи, яка повинна бути зроблена. Якщо регуляторна реформа буде успішною, нам пощастить створити якісно нову, ефективну, послідовну, прозору та зрозумілу систему державного регулювання, яка враховуватиме інтереси як споживачів, так і підприємців. Ця система забезпечить ефективний захист населення й інтересів держави при мінімальному використанні ресурсів як держави, так і підприємств.

¹ За даними дослідження "Макролегальний аналіз процесів контролю, інспектування, нагляду державними органами суб'єктів підприємницької діяльності", Міжнародний центр перспективних досліджень, грудень 1998.

² Переклад з Mobil Corporation, "Energy Solutions and

Nonstarters; Where a Government Role Is Needed: Accent on Achievement", New York, Mobil, 1978.

³ Див.: *George Steiner. Business, Government and Society.* New York: Random House Business Division — 1988, стор. 206.

Література

Cutting red Tape: The Government's Deregulation Campaign from the Better Regulation Unit, <http://www.open.gov.uk/co/du/duhome/htm>.

In Love With Regulation, *The Economist*, August 2, 1977.

Masty S. J. Red Tape Regulatory Reform and Job Creation in Russia and Ukraine, London, Adam Smith Institute, 1997, 133 p.

Steiner G. A., Steiner J. F. Business Government, and Society: A Managerial Perspective, New York, Random House Business Division, 1988, 703 p.

The Hidden Cost of Red Tape, *The Economist*, July 26, 1996.

Лівочентристська перспектива України: збірник експертних матеріалів, Київ, Інститут громадянського суспільства, 1997, 48 стор.

Макролегальний аналіз процесів контролю, інспектування, нагляду державними органами суб'єктів підприємницької діяльності, Міжнародний центр перспективних досліджень, грудень 1998.

Leukhina A. G.

**THE REGULATORY REFORM IN UKRAINE:
EXPECTATIONS AND REALITY**

This article contains research concerning the problems of state over-regulation in Ukraine, and defines the term deregulation (regulatory reform). The necessity for conducting regulatory reform in Ukraine at this historical stage and the main steps of regulatory reform are clearly visible. This article illustrates the reasons for the slow process of reform and results, which are expected for successful deregulation.