

АКТИВІЗАЦІЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ТОРГІВЛІ ТА ПОСЛУГ

УДК 338.24:334.012.64

Барна М. Ю.,

ORCID ID: 0000-0001-5248-9774, Researcher ID: G-9493-2019, д.е.н., доц., перший проректор, професор кафедри туризму та готельно-ресторанної справи, Львівський торговельно-економічний університет, м. Львів

Мороз С. Г.,

завідувач Полтавського відділення Харківського науково-дослідного інституту судових експертиз імені М. С. Бокаріуса, м. Полтава

УЗАГАЛЬНЕННЯ СВІТОВОГО ДОСВІДУ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ МАЛОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА

Анотація. У статті проведено аналіз і узагальнення ключових аспектів та характеристик, світового досвіду регуляторної політики. Розглянуто на прикладі зарубіжних країн такі елементи регуляторної політики, як: міра поширення регуляторної політики, організаційна структура управління, інструментарій оцінювання ефективності, принципи політики, напрями модернізації регуляторної політики, засоби тестування галузевосекторального впливу, - та подано їх характеристику. Досліджено склад принципів регуляторної політики України, які являють собою симбіоз європейського та американського підходів, та аргументовано, що їх недоліком можна вважати неврегульованість складу принципів регуляторної політики за стратегічними напрямами її реалізації саме в частині державного регулювання економіки. Зроблено висновки про те, як ці аспекти враховуються в межах формування ефективної регуляторної політики розвитку вітчизняного сектора малого підприємництва.

Ключові слова: регуляторна політика, аналіз регуляторного впливу, розвиток, світовий досвід.

Barna M. Y.,

ORCID ID: 0000-0001-5248-9774, Researcher ID: G-9493-2019,

Doctor of Economics, Associate Professor, First Vice-Rector, Professor of the Department of Tourism and Hotel&Restaurant Business, Lviv University of Trade and Economics, Lviv

Moroz S. G.,

Head of the Poltava branch of the Kharkiv Research Institute of Forensic Expertise named after M. S. Bokarius, Poltava

GENERALIZATION OF THE WORLD EXPERIENCE OF REGULATORY POLICY FOR SMALL ENTREPRENEURSHIP DEVELOPMENT

Abstract. The article analyzes and summarizes the key aspects and characteristics of regulatory policy world experience. The following regulatory elements are considered on the example of foreign countries: the degree of regulatory policy spread, the organizational structure of management, the efficiency evaluation toolkit, the policy principles, the directions of regulatory policy modernizing, the means of branch-sectoral impact testing as well as their characteristics are given. The composition of the regulatory policy principles of Ukraine, which represents a symbiosis of European and American approaches, is investigated, and it is substantiated that their disadvantage can be considered as the unsettled regulatory policy principles in the strategic directions of its implementation, namely in the part of economy state regulation. The conclusions are drawn about how these aspects are taken into account in the formation of an effective regulatory policy for the development of the domestic small entrepreneurship sector.

Key words: regulatory policy, analysis of regulatory impact, development, global experience.

JEL Classification: F29; F41; L51

DOI: <https://doi.org/10.36477/2522-1256-2019-24-22>

Постановка проблеми. У наш час розвиток та підтримка малого підприємництва відіграє важливу роль в економічному зростанні розвинених країн та впровадженні нових технологій, що дають змогу посісти міцні позиції на міжнародній економічній арені та забезпечити високий рівень конкурентоспроможності економіки. Проте аналіз стану та проблем функціонування малого підприємництва в Україні свідчить про те, що подальший його розвиток потребує впровадження відповідної державної регуляторної політики, оскільки відсутність активного конструктивного втручання держави може призвести до згорання підприємницької діяльності із загостренням економічних та соціальних проблем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням світового досвіду регуляторної політики розвитку малого підприємництва присвячено праці В. Колеснікова, який особливий наголос ставив на такому аспекті, як інституційний базис регуляторної політики; А. Шульги, яка виділяє такий окремий аспект світового досвіду регуляторної політики, як її принципи, науковця О. Джафарової, що аналізує аспект зарубіжного досвіду реалізації державної регуляторної політики, пов'язаний з інституційно-правовим забезпеченням дерегулювання бізнесу; О. Верховода, що узагальнив два визначальні шляхи відносно якісної політики дерегуляції бізнесу. Проте питання узагальнення усіх аспектів світового досвіду регуляторної політики розвитку малого підприємництва залишається недостатньо розкритим.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження та узагальнення світового досвіду регуляторної політики розвитку малого підприємництва.

Виклад основного матеріалу дослідження. Узагальнення світового досвіду у сфері регуляторної політики доцільно розпочати з загальної еволюції та інституціоналізації цього поняття в різних частинах світу. Вважається, що вперше цей термін у сьогочасному трактуванні почали застосовувати у США у 70-х роках минулого століття (1977 р.), а на початку 1980-х років було інституціоналізовано поняття та процедуру аналізу регуляторного впливу (далі – АРВ), в оригіналі та міжнародній практиці – Regulatory Impact Assessment – центрального місця в системі заходів регуляторної політики.

Вивчення світового досвіду регуляторної політики стосується аналізу й узагальнення тих чи інших його характеристик, ключових аспектів. Передусім звернімо увагу на те, що АРВ законодавчо розповсюджується не на всі рішення влади. Так, у США процедури АРВ поширюються на все нове законодавство та підзаконні регуляторні акти; у Великобританії – на всі нормативно-правові та регуляторні рішення (як нові, так і діючі), що мають вплив на функціонування суб'єктів господарювання, неурядові організації, соціальні та державні структури; у Данії – всі нові законодавчі ініціативи, але не поширюються на підзаконні акти; у Польщі – всі нові нормативно-правові акти та рішення, але не аналізується чинне законодавство.

Найважчий і аспект т. зв. “форми власності” або джерела походження нормативно-правового акту.

Так, у США та Канаді процедура АРВ застосовується лише до прийняття владних рішень, які передбачають бюджетні видатки; у Нідерландах та Великобританії – для всіх нормативно-правових актів; у Південній Кореї та Чехії – для рішень лише органів влади і місцевого самоврядування, але в разі доведення їх доцільності.

Додамо, що найбільшого поширення практика АРВ набула в ЄС та тут навіть еволюціонувала у свої нові більш ефективні форми (на сьогодні – політику якісного управління).

Цей аспект важливий у ключі високої витратомісткості адміністрування державної регуляторної політики. Відповідно, її поширення на всі (і діючі, і нові) нормативно-правові рішення об'єктивно призводить до зростання організаційно-управлінських та фінансово-ресурсних витрат [6]. Відтак у більшості країн застосовується підхід, коли об'єктами регуляторної політики стають здебільшого нові нормативно-правові акти, а також діючі, але ті, які мають стратегічний характер впливу на функціонування і розвиток національної економіки.

Особливо примітно, що в перелік таких стратегічних нормативно-правових актів у більшості держав світу потрапляють аспекти регулювання сектора малого підприємництва. Це, наприклад, Великобританія (законодавчі дії, які мають вплив на діяльність суб'єктів господарювання), Данія (де всі рішення, пов'язані з підприємництвом, аналізуються спеціалізованою групою осіб з бізнес-тестування), Польща (де тестуються всі рішення, що мають вплив на підприємництво, фінанси, ринок праці та будь-які аспекти конкурентоспроможності бізнесу, територій, економіки).

У дослідженні [4, с. 192] особливий наголос робиться на такому аспекті світового досвіду регуляторної політики, як її інституційний базис, причому навіть не стільки інституційно-правовий, як інституційно-організаційний. Практикою країн, де регуляторна політика досягла успіху, доведено, що ці процеси мають належним чином плануватися, організуватися та координуватися. Для цього найбільш вдалим інструментом слугує створення спеціально уповноваженого органу в структурі вищих органів державного управління з поширенням його повноважень у просторово-галузевому аспекті.

Але тут навіть більше прикладне значення має не тільки наявність такої структури з її представництвами, як, по-перше, можливості і компетенції такого уповноваженого органу та, по-друге, на базі чи в межах якої функціонально-структурної владної вертикалі він створюється і функціонує. Відомі приклади заснування спеціально уповноваженої за регуляторну політику інституції на базі адміністративних органів влади, юридичної гілки влади, асоціативних організацій, ін. Зауважимо, що країни колишнього соціалістичного табору пішли шляхом формування спеціалізованого урядового органу в цій сфері на базі державної служби з питань підтримки малого підприємництва, що, на нашу думку, слід вважати позитивним, адже такий підхід дозволяє максимально ув'язати політику держави у сфері розвитку малого бізнесу та регуляторні процедури узгодження відносин влади і підприємництва.

Інший важливий у теоретико-методичному плані аспект зарубіжного досвіду регуляторної політики полягає у відстеженні результативності регуляторних актів.

На сьогодні найбільш прогресивними є практики систематичного моніторингу якості АРВ, особливо в ув'язці з кількісно-якісним оцінюванням міри впливу на параметри економічного зростання, якості і стабільності функціонування розвитку внутрішнього ринку і його сегментів. На нашу думку, без впровадження таких інструментів система управління регуляторною політикою стає неповноцінною та не в повній мірі функціональною.

Є підстави говорити про такий окремий аспект світового досвіду регуляторної політики, як її принципи. Як вже зазначалося, принципи є невід'ємним елементом регулювання, оскільки вони встановлюють певні фреймові умови і засади, в яких, власне, і відбувається регулювання [5]. Вихід за їх рамки може означати прорахунки в регулюванні, запуск певних процесів, які матимуть деструктивні наслідки. З огляду на це склад принципів регуляторної політики та умови їх дотримання визначні в плані успішності регулювання.

Як зазначається у [7, с. 117], склад принципів, застосовуваних у тих чи інших державах світу, достатньо типовий. Пояснюється це в певній мірі наслідкуванням базових положень міжнародного законодавства в цій сфері. Так, в країнах ЄС здебільшого дотримуються принципів необхідності, пропорційності, субсидіарності, прозорості, відповідальності, доступності та простоти. Організацією економічного співробітництва та розвитку визначений аналогічний список принципів, за виключенням лише принципу необхідності. Відповідно, більшість країн – членів цих структур у внутрішньому законодавстві прописали саме ці принципи.

Але у міжнародній практиці наявні й суттєві відмінності. До прикладу, в Канаді до принципів регуляторної політики відносяться: результативність, економічна ефективність, своєчасність, прозорість та відповідальність; у Великобританії – пропорційність, відповідальність, послідовність, прозорість та адресність.

Відносно України, то прискіпливий аналіз відповідного складу принципів регуляторної політики дозволяє зробити висновок, що це такий собі симбіоз європейського та американського підходів, що в принципі прийнятно, але недоліком можна вважати нерегульованість складу принципів регуляторної політики за стратегічними напрямками її реалізації саме в частині державного регулювання економіки.

Зауважимо, що істотне прикладне значення має вивчення зарубіжного досвіду регуляторної політики в аспекті сучасних трендів її розвитку та модернізації. Як вже зазначалося, на етапі впровадження регуляторної політики мова йшла про її сутнісно-змістові характеристики, мету і завдання розробки і застосування процедур АРВ. Надалі, на початку 2000-х років, Європейською комісією був розроблений та впроваджений метод т. зв. “якісного регулювання” (“better regulation”) як новий більш

сучасний вектор розвитку регуляторної політики. Втім, через декілька років цей підхід зазнав значної та справедливої критики і був замінений на метод “smart regulation” (політики “розумного” регулювання).

Як зазначається у [8, с. 163-165], дана концепція покликана значно підвищити ефективність регуляторної політики, а також краще задовольнити інтереси її суб'єктів та об'єктів, адже усуває недоліки надмірного державного втручання і контролю, а також і покращує адміністрування та перевірку владних рішень. В її основі – три ключові критерії: по-перше, оперування “життєвим циклом” процесів (на всіх етапах – від розробки до скасування дії), по-друге, орієнтування і на якість регулювання, і водночас на економічний, а також і на соціальний розвиток, по-третє, акцентування на ефективності та результативності.

При цьому, важливо вести мову й про три ключових інституційних базиси концепції “розумного” регулювання. Це: 1) комплексна система АРВ на всіх етапах управлінського процесу; 2) наявність центрального і допоміжних органів регуляторної політики для належної координації співробітництва між органами законодавчої, виконавчої та контролюючої влади; 3) створення і впровадження інструментів для активної і повноцінної участі в регуляторній політиці інших суб'єктів – підприємств, організацій, населення, територіальних громад.

Вважаємо таку практику сучасною і прогресивною, відтак її положення та інституціональні й організаційні аспекти слід враховувати при формуванні і вдосконаленні державної регуляторної політики у сфері розвитку малого підприємництва.

Як показує позитивний зарубіжний досвід, відстеження має стати завершальним (у контексті “регуляторного циклу”) етапом регуляторної політики, що передбачає повторний системно-періодичний аналіз результативності регуляторних актів та в разі необхідності – його перегляд. Учасниками на цьому етапі виступають регуляторні органи, суб'єкти регулювання, погоджувальні органи, профільні постійні комісії місцевих рад.

У дослідженні [2, с. 21] аналізується аспект зарубіжного досвіду реалізації державної регуляторної політики, пов'язаний з інституційно-правовим забезпеченням дерегулювання бізнесу. Наводиться приклад Великобританії, де політика в цьому напрямі базується на дворівневому підході.

На першому рівні застосовуються методи: 1) інституціоналізації на центральному рівні управління лише базисних засад регуляторної політики, тоді як їх деталізація є прерогативою органів державного управління нижчих рівнів; 2) якнайширшого залучення до низки регуляторних процедур неурядових організацій та бізнес-асоціацій, що мають можливість та компетенції для більш прискіпливого вивчення їх наслідків і поведінки економічних агентів при їх зміні; 3) заміщення законодавчих норм т. зв. “кодексами практичної діяльності регуляторних органів” з чіткими нормативно-методичними поясненнями щодо їх діяльності та очікуваних результатів.

На другому рівні впроваджено спеціальний інститут оцінювання пропозицій проектів регуляторних актів. Для цього розроблено чи не найбільш чітку і конкретну методику (процедуру), в межах якої перевірки піддаються аспекти: мети регулювання, сегментів бізнесу та видів економічної діяльності, зростання витратомісткості, впливу на великий бізнес, труднощів та всіх складових витрат на регулювання, впливу на конкуренцію, альтернативних шляхів вирішення проблем та результатів їх аналізу, деякі інші питання.

Такий досвід доволі цікавий і, беззаперечно, містить прикладний аспект. Чим більш регламентованими є процедури аналізу і контролю регуляторного акту, а інституційно-правове забезпечення регуляторної політики – повноцінним і завершеним, тим об'єктивно вищою буде її ефективність та позитивний вплив на регулювання розвитку економіки та її ключових секторів, включно з малим бізнесом.

Визначені вище ключові засади та положення світового досвіду регуляторної політики, а також перспективи та можливості його впровадження в Україні узагальнені в табл. 1.

У багатьох державах світу дані аспекти та особливості були усвідомленими і в межах регуляторної політики прийняті відповідні нормативні та адміністративні запобіжники. Так, як можемо це бачити в дослідженні [3], інструмент нормативного превентування стосується законодавчого закріплення строгого алгоритму утвердження, удосконалення чи заміни нормативно-правових актів у сфері регулювання господарської діяльності; інструмент адміністративного превентування передбачає створення структур публічного адміністрування, власне, відповідальних за всі процеси, що відбуваються в державі чи на різних рівнях системної ієрархії управління економікою у царині прийняття чи зміни регуляторних актів, а також наділених спеціальними компетенціями підтримувати прийняття якісних і ефективних нормативно-правових актів та навпаки – стримувати інституціоналізацію неякісних чи неефективних, загрозливих для стабільного розвитку підприємницького сектора національної економіки та економічної безпеки держави в цілому владних рішень.

Таблиця 1

Результати узагальнення світового досвіду регуляторної політики розвитку малого підприємництва (узагальнено автором)

Елементи (заходи) регуляторної політики	Характеристика елементів	Доцільність та аспекти впровадження в Україні
Міра поширення регуляторної політики	Регуляторні процедури поширюються або лише на нові НПА, а також нові та частково чинні НПА, визначені за певними ознаками	Поширення регуляторної політики на нові рішення влади та чинні НПА, що регулюють стратегічно важливі для економіки сфери (умови підприємництва, інвестиції та інновації, стратегічні галузі та підприємства, державне адміністрування, ін.)
Організаційна структура управління	Створення спеціально уповноваженого органу з питань реалізації регуляторної політики	Формування вертикально-горизонтально орієнтованої структури управління, здатної реалізувати та поєднати регуляторну та регулюючу функції регуляторної політики
Інструментарій оцінювання ефективності	Впровадження методики моніторингу та кількісно-якісного оцінювання потенційних і фактичних наслідків регуляторних актів	Розвиток системи інформаційно-аналітичного та професійно-консалтингового супроводу регуляторної політики
Принципи політики	Встановлення переліку чітких і зрозумілих, визнаних принципів, що будуть витримані в процесі удосконалення та реалізації регуляторної політики	Визначення базових регуляторних принципів, а також складу спеціалізованих (для регулювання в конкретній сфері) принципів
Напрями модернізації регуляторної політики	Впровадження, поширення і розвиток засад та принципів “smart regulation” (політики “розумного” регулювання)	Адаптація положень “розумного” регулювання, узгодження регуляторних принципів, перехід на процесно-орієнтований підхід в межах регуляторної політики
Засоби тестування галузево-секторального впливу	Імплементация нормативно-методичного та процедурного забезпечення різного роду тестів та перевірок щодо впливу регуляторної політики на секторальний і галузевий розвиток	Застосування спеціальних тестів оцінювання регуляторного впливу на розвиток і структурні характеристики сектора малого підприємництва, а також стратегічних галузей та видів економічної діяльності

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямі. Світовим досвідом напрацьовано достатній масив як позитивних практик, так і прорахунків під час реалізації державної регуляторної політики розвитку малого підприємництва. Відтак узагальнення цих результатів є вагомим теоретико-прикладним внеском у дослідження аналізованої проблеми, вивчення якого дало підстави до усвідомлення і попереднього бачення змісту таких ключових елементів державного регулювання в цій сфері, як міра поширення регуляторної політики, організаційна структура управління її реалізацією, інструментарій оцінювання ефективності, принципи регуляторної політики, напрями її удосконалення і модернізації, засоби тестування галузево-секторальної ефективності. Зроблено висновки про те, як ці аспекти враховуються в межах формування ефективної регуляторної політики розвитку вітчизняного сектора малого підприємництва.

ЛІТЕРАТУРА

1. Васильців Т. Г. Системна трансформація використання трудового потенціалу країни / Васильців Т. Г. // Актуальні проблеми економіки. – К. : ВНЗ “Національна академія управління”. – 2015. – № 5 (167). – С. 356-364.
2. Джафарова О. В. Деякі аспекти міжнародного досвіду здійснення органами публічної адміністрації дозвільної діяльності / Джафарова О. В. // Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. – 2017. – Вип. 1. – С. 19-26. – (Серія : Право).
3. Засоби та механізми господарсько-правового регулювання : колективна монографія / [за наук. ред. Д. В. Задихайла]. – Х. : Юрайт, 2013. – 416 с.
4. Колесніков О. А. Регуляторна політика: світовий досвід правового забезпечення / Колесніков О. А. // Вісник Національного університету “Юридична академія України імені Ярослава Мудрого”, 2013. – № 1 (12). – С. 185-196.
5. Папп В. В. Сучасний стан і тенденції розвитку малого підприємництва в Україні / Папп В. В. // Бізнес-Інформ. – 2013. – № 6. – С. 160-164.
6. Чемерис О. М. Державна політика розвитку малого і середнього підприємництва в Україні у контексті результативності / Чемерис О. М. // Ефективність державного управління. – 2017. – Вип. 3 (52). – Ч. 2. – С. 234-250.
7. Шибаєва Н. В. Визначення та принципи регуляторної політики / Шебаєва Н. В. // Економічний аналіз. – 2014. – № 1. – Т. 18. – С. 114-119.
8. Шульга А. В. Розвиток регуляторної політики в ЄС / Шульга А. В. // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2014. – № 2. – С. 159-169.

REFERENCES

1. Vasylytsiv, T. H. (2015), Systemna transformatsiia vykorystannia trudovoho potentsialu krainy, Aktual'ni problemy ekonomiky, VNZ “Natsional'na akademiia upravlinnia”, K., № 5 (167), s. 356-364.
2. Dzhaifarova, O. V. (2017), Deiaki aspekty mizhnarodnoho dosvidu zdijsnennia orhanamy publichnoi administratsii dozvil'noi diial'nosti, Naukovi zapysky Kirovohrads'koho derzhavnoho universytetu imeni Volodymyra Vynnychenka, vyp. 1, s. 19-26. – (Serii : Pravo).
3. Zasoby ta mekhanizmy hospodars'ko-pravovoho rehuliuвання : kolektyvna monohrafiia, za nauk. red. D. V. Zadykhajla (2013), Yurajt, Kh., 416 s.
4. Kolesnikov, O. A. (2013), Rehuliatorna polityka: svitovij dosvid pravovoho zabezpechennia, Visnyk Natsional'noho universytetu “Yurydychna akademiia Ukrainy imeni Yaroslava Mudroho”, № 1 (12), s. 185-196.
5. Papp, V. V. (2013), Suchasnyj stan i tendentsii rozvytku maloho pidpriemnytstva v Ukraini, Biznes-Inform, № 6, s. 160-164.
6. Chemerys, O. M. (2017), Derzhavna polityka rozvytku maloho i seredn'oho pidpriemnytstva v Ukraini u konteksti rezul'tatyvnosti, Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnia, vyp. 3 (52), Ch. 2, s. 234-250.
7. Shybaieva, N. V. (2014), Vyznachennia ta pryntsyphu rehuliatornoj polityky, Ekonomichnyj analiz, № 1. – Т. 18. – С. 114-119.
8. Shul'ha, A. V. (2014), Rozvytok rehuliatornoj polityky v YeS, Naukovi rozvidky z derzhavnoho ta munitsypal'noho upravlinnia, № 2, s. 159-169.

Стаття надійшла до редакції 2 лютого 2019 р.