

АНАЛІЗ ПРОБЛЕМИ

2.2.3. Надмірне та необґрунтоване регуляторне навантаження на бізнес, що обумовлює високий рівень корупції у цій сфері

Наразі в Україні існує проблема надмірного регулятивного навантаження на суб'єктів господарської діяльності, що значно ускладнює процес їх заснування, здійснення господарської діяльності та сприяє існуванню ряду корупційних ризиків.

Держава для реалізації економічної політики, виконання цільових програм економічного і соціального розвитку застосовує різноманітні засоби і механізми регулювання господарської діяльності. Одну з таких груп складають інструменти обмеження доступу до ринків.

1. Наявність великої кількості інструментів, які регламентують доступ до ринків негативно впливає на започаткування господарської діяльності суб'єктами господарювання та їх виходу на ринок.

Складні адміністративні процедури отримання документів дозвільного характеру, ліцензій, погоджень, свідоцтв тощо потребують значних часових витрат суб'єктів господарювання, створюють додаткове фінансове навантаження на них. Крім того, існують випадки застосування подвійного або навіть потрійного регулювання в одній сфері господарської діяльності та застосування однакових вимог для отримання різних документів дозвільного характеру.

За підрахунками Офісу ефективного регулювання нормативне поле налічує 15 типів дозвільних документів¹, а саме: акти, висновки, декларації, довідки, дозволи, згоди, повідомлення, погодження, посвідчення, ліцензії, підтвердження, рішення, свідоцтва, сертифікати, форми реєстрації.

При цьому інструменти, які регламентують доступ до ринків, не взаємопов'язані між собою. Так, ліцензування господарської діяльності регламентується Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі в описі даної проблеми – Закон про ліцензування) та відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (далі в описі даної проблеми – Закон про дозвільну систему) не є частиною дозвільної системи.

Документи дозвільного характеру (далі в описі даної проблеми – ДДХ) складають основу дозвільної системи у сфері господарської діяльності, регламентуються власним рамковим Законом про дозвільну систему та чітко визначені у Законі України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (далі в описі даної проблеми – Закон про перелік).

Документи без визначеного правового статусу, які також регламентують доступ до ринків суб'єктів господарювання, проте не передбачені ні Законом про ліцензування, ні Законом про перелік, можуть мати або не мати ознаки документа дозвільного характеру, не є адміністративними послугами в розумінні Закону України «Про адміністративні послуги» (далі в описі даної проблеми - Закон про адмінпослуги).

¹ Зелена книга “Обмеження доступу до ринків” Офісу ефективного регулювання/2017. URL: <https://regulation.gov.ua/book/4-dostup-na-rinok>

Відсутність взаємопов'язаності інструментів доступу до ринків на нормативному рівні призводить до *розгалуженої та непослідовної регламентації дозвільної системи* та як наслідок до:

1) неприведення порядків видачі інструментів, які не передбачені Законом про перелік, у відповідність до вимог Закону про дозвільну систему, а саме: відсутність визначення платності чи безоплатності видачі інструментів, вичерпного переліку підстав для відмови у видачі, анулювання інструменту, його строку дії тощо у спеціальних законах;

2) надмірної складності та непрозорості процедур видачі інструментів доступу до ринків;

3) прогалин правового регулювання у вигляді відсутності порядків видачі інструментів доступу до ринків;

4) створення умов для порушень прав і законних інтересів суб'єктів господарювання та вчинення дозвільними органами, суб'єктами надання адміністративних послуг корупційних діянь.

Неврегульованість процедур видачі інструментів особливо негативно впливає на підприємницьке середовище, стосується близько 1.9 млн суб'єктів господарювання та справляє значний вплив на організацію бізнес-процесів².

Така статистика характеризує поточну дозвільну систему у сфері господарської діяльності як недосконалу та непослідовну. Неодноразові порушення основних вимог до дозвільної системи, які визначені Законом про дозвільну систему та Законом про адміністративні послуги, свідчать про низьку якість нормативного поля у сфері обмеження доступу до ринків, про відсутність дієвих інструментів аналізу рівня та результативності регулятивного навантаження на різні види бізнесу та про відсутність єдиного комплексного підходу держави до регламентації правовідносин у сфері господарської діяльності. Більше того, проблема надмірного регуляторного навантаження на бізнес зумовлена також відсутністю систематичної взаємодії органів державної влади, зокрема, Мінекономіки, Державної регуляторної служби України (далі в описі даної проблеми ДРС), з представниками бізнес-середовища щодо питань дерегуляції.

Це призводить до таких наслідків, як-от:

1) надмірно обтяжливого регулювання;

2) недоцільного регулювання;³

3) неможливості захисту прав, законних інтересів, життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища, обмежених ресурсів держави та забезпечення безпеки держави;

4) корупційних ризиків;

5) уповільнення економічного розвитку.

Головними причинами відсутності взаємопов'язаності інструментів доступу до ринків, що у свою чергу призводить до надмірного адміністративного навантаження на

² Так, за результатами опрацювання нормативно-правової бази Офісом ефективного регулювання було виявлено: 1) 1295 інструментів обмеження доступу до ринків; 2) 22% усіх інструментів доступу до ринків не мають визначеного правового статусу; 3) 34% незаконних інструментів доступу до ринків; 4) 19% інструментів доступу до ринків є неактуальними; 5) у 13% випадків, суб'єкти, які видають інструменти доступу до ринків, не є дозвільними органами (суб'єктами надання адміністративних послуг); 6) у 8% випадків регламентації інструментів доступу до ринків на законодавчому рівні не встановлені суб'єкти, які мають їх видавати; 7) у середньому в 84% випадках регламентації інструментів доступу до ринків на рівні спеціальних законів не визначаються ті чи інші основні вимоги до дозвільної системи у сфері господарської діяльності, що передбачені статтею 4 Закону про дозвільну систему та статтею 5 Закону про адмінпослуги; 8) у 33% випадків порядки видачі інструментів доступу до ринків відсутні. Джерело: Зелена книга "Аналіз інструментів доступу до ринків" Офісу ефективного регулювання.2017. URL: <https://regulation.gov.ua/book/147-zelena-kniga-analiz-instrumentiv-dostupu-do-rinkiv>

³ У зв'язку з неправильним застосуванням лише інструменту ліцензування (наразі ліцензія не є крайнім засобом державного регулювання) суб'єкти господарювання щорічно витрачають близько 900 млн. грн. тільки офіційних платежів. Зелена книга "Аналіз інструментів доступу до ринків" Офісу ефективного регулювання.2017. URL: <https://regulation.gov.ua/book/147-zelena-kniga-analiz-instrumentiv-dostupu-do-rinkiv>

бізнес, є відсутність на державному рівні єдиної законодавчо закріпленої доктрини, яка б регламентувала інтегровану (цілісну) дозвільну систему та її інструменти, а також відсутність ефективного системного перегляду вже діючих регуляторних актів, зокрема органами та посадовими особами місцевого самоврядування.

На сьогодні, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 11.08.2021 № 895 (далі в описі даної проблеми – Постанова) здійснюється експериментальний проект щодо запровадження надання через Портал Дія адміністративних та інших послуг у сфері ліцензування в електронній формі. Даний експеримент діє до 31 жовтня 2023 року та передбачає автоматизацію повного циклу процедур у сфері ліцензійних та дозвільних документів⁴.

Постановою, серед іншого, передбачається:

- створення ліцензійних реєстрів в Єдиній дозвільній системі, в разі, якщо ліцензійні реєстри ще не створені;
- забезпечення взаємодії з ліцензійними реєстрами, що уже створені;
- забезпечення взаємодії з іншими реєстрами органів у разі, якщо інформація з цих реєстрів використовується для ліцензування;
- зберігання ліцензійних справ;
- здійснення контролю та моніторингу строків надання ліцензій та дозволів.

Однак у зв'язку з військовою агресією російської федерації, реалізація експериментального проекту уповільнилася. Також причиною низьких темпів була відсутність достатнього фінансування цього проекту.

Робота над проектом активізувалася восени 2022 року, у т.ч. завдяки наявності фінансування з боку міжнародних партнерів. Так, на сьогодні Мінекономіки, Мінцифри, ДРС спільно з БРДО та міжнародними партнерами вживають заходи, зокрема щодо інтеграції існуючих реєстрів та доопрацювання програмного забезпечення. У подальшому, у 2023 році доцільним вбачається продовження строків реалізації проекту, а також безпосередньо оцифрування процедур видачі ліцензій, визначених в Постанові.

З огляду на зазначені вище причини існування необґрунтовано великої кількості інструментів, які регламентують доступ до ринків, у **Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки** для досягнення очікуваних стратегічних результатів 2.2.3.1, 2.2.3.2, 2.2.3.4 закладено систему заходів, реалізація яких дозволить належним чином:

- впровадити модуль оцінки регуляторного навантаження на різні види бізнесу;
- впровадити ІТ-інструмент «Регуляторний дашборд», який забезпечить моніторинг діяльності регуляторних органів у частині запровадження ними нових регуляторних інструментів та дотримання принципу “one in two out”.
- забезпечити функціонування модулю взаємодії з бізнес-середовищем на Регуляторному порталі;
- забезпечити оприлюднення на Регуляторному порталі Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності.

- реалізувати експериментальний проект щодо запровадження автоматизації повного циклу процедур у сфері ліцензування та дозвільної системи та подати пропозиції відповідним центральним органам виконавчої влади щодо законодавчого врегулювання надання адміністративних та інших послуг у сфері ліцензування та дозвільної системи в електронній формі;

⁴ В першу чергу передбачається проведення експерименту щодо 10 ліцензій у сфері господарської діяльності, а саме, на такі: посередництво у працевлаштуванні за кордоном; роздрібна торгівля алкогольними напоями (крім столових вин); роздрібна торгівля тютюновими виробами; роздрібна торгівля паливом; зберігання пального; провадження туроператорської діяльності; провадження господарської діяльності з ветеринарної практики; провадження господарської діяльності з обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів; провадження господарської діяльності у сфері дошкільної освіти; провадження господарської діяльності з медичної практики.

- розробити концепцію Єдиної інтегрованої дозвільної системи доступу до ринків, в якій, у тому числі, враховано результати зазначеного вище експериментального проекту.

2. Відсутність можливості відкриття поширених видів бізнесу онлайн згідно з принципом життєвих ситуацій.

Можливість для особи відкрити бізнес за допомогою онлайн-інструментів має ряд переваг: від швидкості та зручності користувача до мінімізації контактів з органами державної влади та корупційних ризиків процесу створення суб'єктів господарювання. Передбачення можливості створення суб'єктів господарювання в режимі онлайн сприятимуть посиленню прозорості не лише правового регулювання, а й самої сфери господарювання, а також в організаційному сенсі сприятимуть бізнесу (особливо малому і середньому, для якого важливим є оптимізація витрат, часу і зусиль на подібні процеси) як за звичайної ситуації в економіці, так і за наявності обмежень, що можуть встановлюватися для забезпечення суспільного благополуччя⁵.

Однак наразі на вебпорталі державних послуг онлайн Дія наявна лише можливість відкриття ФОП та реєстрації ТОВ на підставі модельного статуту.

З огляду на зазначені вище переваги можливості відкриття поширених видів бізнесу онлайн згідно з принципом життєвих ситуацій, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* для досягнення очікуваного стратегічного результату 2.2.3.3 закладено систему заходів щодо розробки та введення в експлуатацію модулю «Відкриття бізнесу онлайн» на Єдиному вебпорталі електронних послуг Дія.

3. Дублювання інформації, що подається суб'єктом господарювання, у різних видах звітності.

Суттєво посилює адміністративне навантаження на бізнес необхідність заповнення та подання різних форм звітності. Відповідно до ч.2 ст.3 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» бухгалтерський облік є обов'язковим видом обліку, який ведеться підприємством. Фінансова, податкова, статистична та інші види звітності, що використовують грошовий вимірник, ґрунтуються на даних бухгалтерського обліку⁶.

Зазвичай форми звітності містять дублюючу інформацію, яку бізнес має неодноразово заповнювати. Наприклад, у сфері оподаткування форми декларацій містять обов'язкові для заповнення реквізити, як мінімум третину з яких необхідно виключити, оскільки вони повторюються та містяться, зокрема в електронному кабінеті платника податків. Разом з тим, варто відмітити, що за останні 2 роки кількість обов'язкових статистичних форм зменшилась на 20%⁷.

З огляду на зазначені вище причини існування необґрунтовано великої кількості видів звітності, яку суб'єкту господарювання необхідно подавати різним органам, а також визначені у п. 3.2.3. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* закладено систему заходів, реалізація яких дозволить належним чином:

- проаналізувати можливість внесення змін до законів з метою оптимізації кількості, форми та змісту звітності, яку подають суб'єкти господарювання;
- забезпечити набрання чинності закону, який буде розроблено за результатами вищезазначеного аналітичного дослідження.
- впровадити подання податкової звітності через Єдиний вебпортал електронних послуг Дія, у тому числі шляхом внесення змін до Наказу Міністерства фінансів України

⁵ Вінник О. Роль модельних установчих документів (шаблонів) у процесі цифровізації сфери господарювання. Підприємство, господарство і право. Київ, 2020. № 7. С.62–68.

⁶ Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 № 996-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-14#Text>

⁷ Протягом 2020-2021 р. було скасовано 12 форм статистичної звітності, 10 форм зазнали змін, зокрема щодо зменшення кількості показників для державних статистичних досліджень і періодичності їх подання

від 14.07.2017 № 637 «Про затвердження Порядку функціонування Електронного кабінету» та до постанови Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137 «Питання Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та Реєстру адміністративних послуг».

4. Відсутність ефективного системного перегляду прийнятих регуляторних актів.

Велике значення для прийняття прогнозованих, економічно-обґрунтованих регуляторних норм, які в подальшому впливатимуть на бізнес середовище, має належне дотримання регуляторними органами вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Однак на сьогодні рівень виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади процедур підготовки, прийняття та відстеження результативності дії регуляторних актів, а також стан виконання органами виконавчої влади вимог та принципів державної регуляторної політики в частині дотримання органами виконавчої влади принципу передбачуваності регуляторної діяльності, оцінювання рівня відповідності проектів регуляторних актів вимогам та принципам державної регуляторної політики, дотримання центральними та місцевими органами виконавчої влади вимог оновленої методології проведення аналізу впливу при підготовці проектів регуляторних актів, проведення моніторингу прийняття регуляторних актів з дотриманням вимоги щодо обов'язковості погодження проектів актів з Державною регуляторною службою, а також здійснення регуляторними органами відстеження результативності дії регуляторних актів є низьким.

За I півріччя 2022 року на погодження до ДРС надійшло 219 проектів регуляторних актів, розробниками яких виступали органи виконавчої влади (209 проектів центральних та 10 проектів місцевих органів виконавчої влади). З них погоджено 127 проектів (119 центрального та 8 – місцевого рівня) та відмовлено в погодженні 32 проектів центральних органів виконавчої влади.⁸ Протягом звітного періоду залишено без розгляду 23 проекти регуляторних актів ЦОВВ та 1 – МОВВ як такі, що підготовлені з порушення вимог регуляторного законодавства, а саме, щодо них не здійснено аналіз регуляторного впливу, не оприлюднено проект з метою отримання зауважень і пропозицій та/або не внесений до затвердженого регуляторним органом плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів та 2 проекти регуляторних акта відкликано розробниками. Крім того, прийнято 8 рішень про погодження та 1 рішення про відмову в погодженні проектів місцевих органів виконавчої влади.

При цьому, за результатами опрацювання 361 проекту регуляторних актів, розробниками яких є органи місцевого самоврядування, стосовно 146 проектів надано пропозиції щодо їх удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики, стосовно 20 проектів відсутні пропозиції щодо їх удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики, по 50 проектам розробників повідомлено про відсутність у органів місцевого самоврядування повноважень щодо прийняття відповідних актів. Протягом звітного періоду щодо 49 проектів регуляторних актів органам місцевого самоврядування повідомлено про відмову у підготовці пропозицій у зв'язку з недотриманням розробником статті 34 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Усі 361 проекти, надані органами місцевого самоврядування, потребували проведення М-тесту. Фактично М-тест було проведено до 307 проектів (85 %).

Недотримання регуляторними органами при розробці проектів регуляторних актів основних принципів державної регуляторної політики посилює ризики до ухвалення економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, збільшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, появи корупційних ризиків, а також до

⁸ Стан виконання Плану роботи Державної регуляторної служби України на 2022 рік. URL:- <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2022/07/Stan-vykononannya-Planu-DRS-na-2022-II-kv-na-15.07.2022.pdf>

правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва.

Для вирішення вказаних вище проблем Урядом України доручено⁹ центральним органам виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах, провести аналіз застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності та переглянути доцільність їх застосування в існуючому вигляді. Також, згідно з дорученням має бути утворена Міжвідомча робоча група з питань прискореного перегляду інструментів державного регулювання господарської діяльності (далі в описі даної проблеми – МРГ) за участі представників (на рівні заступника міністра) Мінекономіки, Мінцифри, Мін'юсту, Мінфіну, Мінрегіону, ДРС та відповідно Мінекономіки має забезпечити організацію роботи МРГ на постійній основі до повного виконання завдання. При цьому, центральні органи виконавчої влади мають надати Мінекономіки інформацію щодо інструментів державного регулювання господарської діяльності (ліцензій, дозволів, результатів надання інших адміністративних послуг). За результатом прийнятих МРГ рішень має бути підготовлений та внесений на розгляд Уряду відповідний проект Закону України.

В подальшому, постановою Кабінету Міністрів України від 13.01.2023 № 44 утворено МРГ, основними завданнями якої є:

1) сприяння координації дій центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування державної політики у відповідних сферах господарської діяльності, щодо застосування інструментів державного регулювання у відповідних сферах господарської діяльності (ліцензій, дозволів, результатів надання публічних (електронних публічних), зокрема адміністративних послуг, оптимізації процедури застосування інструментів державного регулювання господарської діяльності;

2) удосконалення нормативно-правової бази щодо переведення в електронну форму ліцензій, документів дозвільного характеру, результатів надання публічних (електронних публічних), зокрема адміністративних послуг.

З огляду на зазначені вище причини необхідності перегляду прийнятих регуляторних актів, а також створення МРГ, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* для досягнення очікуваного стратегічного результату 2.2.3.6 передбачено забезпечення підготовки МРГ пропозицій центральним органам виконавчої влади та щопіврічний моніторинг розроблення та набрання чинності нормативно-правовими актами, спрямованими на виконання пропозицій МРГ.

5. Відсутність ефективних каналів співробітництва органів державної влади з Радою бізнес-омбудсмена, націлених на імплементацію системних рекомендацій, наданих останньою.

З метою забезпечення прозорості діяльності органів державної влади, сприяння зниженню рівня корупції та запобігання недобросовісній (нечесній) поведінці стосовно суб'єктів підприємництва в Україні утворено Раду бізнес-омбудсмена.¹⁰

Це спеціальна установа, відповідальна за прийом скарг від юридичних осіб щодо вимагання неправомірної вигоди державними службовцями і пов'язаних з корупцією питань, надання захисту або допомоги бізнесу для вирішення проблем. Крім того, важливою є функція даної установи щодо надання пропозицій для усунення системних проблем, з якими стикаються представники українського бізнесу.

Раду бізнес-омбудсмена регулярно готує та публікує звіти, які стосуються найбільш актуальних системних проблем, які негативно впливають на бізнес та інвестиційний клімат, і пропонує практичні шляхи їхнього вирішення. Ці системні звіти містять рекомендації як для органів влади в цілому, так і для конкретних державних/муніципальних органів. За

⁹ Доручення № 28665/1/1-22 від 01.11.2022

¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2014 р. № 691. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/691-2014-%D0%BF#Text>

шість років діяльності Рада бізнес-омбудсмена підготувала 17 системних звітів про проблеми бізнесу та надала понад 400 рекомендацій державним органам.

Згідно з інформацією, наданою Радою бізнес-омбудсмена, у 2020 році дана установа надала 90 рекомендацій щодо вирішення системних проблем, пов'язаних із занепокоєнням бізнесу щодо корупції, вимагання неправомірної вигоди та пов'язаних із цим питань. З них 13 (14%) виконано, 68 (76%) перебувають у процесі виконання, 9 (10%) не були реалізовані.

Під час візиту ОЕСР стало очевидним, що хоча Рада бізнес-омбудсмена співпрацює та ефективно працює з органами державної влади при підготовці своїх звітів, однак не існує стандартної процедури або офіційного каналу для подання підсумкових звітів та рекомендацій органам державної влади. Відтак, кожне таке подання є спеціальним процесом, що вимагає пояснень з боку Ради бізнес-омбудсмена для різних державних органів влади щодо важливості розгляду рекомендацій по суті¹¹.

З огляду на зазначені вище причини відсутності офіційного каналу для подання Радою бізнес-омбудсмена підсумкових звітів та рекомендацій органам державної влади, а також визначені у п. 3.2.3. Антикорупційної стратегії на 2021–2025 роки очікувані стратегічні результати, у *Державній антикорупційній програмі на 2023–2025 роки* для досягнення очікуваного стратегічного результату 2.2.3.7 закладено необхідність укладення Меморандумів про співпрацю та партнерство між Радою бізнес-омбудсмена та органами державної влади, а також забезпечення здійснення моніторингу та щорічне оприлюднення інформації про результативність упровадження державними органами індивідуальних рекомендацій Ради бізнес-омбудсмена.

¹¹ OECD(2022), Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/anti-corruption-reforms-in-ukraine_b1901b8c-en#page4