

Звіт проведення публічного діалогу з проблематики

«Обмеження доступу до ринків»

Зміст

1. Вступ
 - 1.1. Зелена книга «Обмеження доступу до ринків»
 - 1.2. Можливі шляхи вирішення проблемних питань
2. Аналіз наданих відповідей/зауважень/пропозицій
3. Подальші кроки

1. Вступ

Діяльність сектору «Ринковий контроль і нагляд» спрямована на побудову ефективного регулювання, спрощення умов ведення бізнесу для малих та середніх суб'єктів господарювання. Пріоритетним завданням сектору є створення оновленої панелі інструментів (засобів) державного регулювання, враховуючи цілі та завдання державного регулювання при обранні інструментів; негативні наслідки від видів економічної діяльності та ймовірність їх настання при обранні інструментів і термінологічний та функціональний підходи при перегляді та систематизації інструментів (засобів) державного регулювання.

З цією метою ми провели повну інвентаризацію регуляторних інструментів (засобів) та класифікували їх за ознаками цілей, для досягнення яких вони застосовані. Таким чином, ми виділили наступні способи державного регулювання (умовні групи згідно зі способами досягнення цілей державного регулювання):

- обмеження доступу до ринків;
- обов'язкова диверсифікація ризиків;
- державне регулювання цін і тарифів;
- регулювання доступу до спільного обмеженого ресурсу;
- державна підтримка;
- державна верифікація;
- державне обмеження ринків;
- державний захист конкуренції;
- технічне регулювання;
- регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- валютне регулювання;
- фіскальне регулювання.

1.1. Зелена книга «Обмеження доступу до ринків»

Зелена книга «Обмеження доступу до ринків» - є першим дослідженням з дванадцяти запланованих, яке присвячене пошуку та аналізу проблем інструментів, віднесених до групи «Обмеження доступу до ринків».

На сьогодні в Україні майже до кожного ринка застосовується регулювання, що в той чи інший спосіб обмежує доступ до нього. Відтак, обмеження доступу до ринків є одним з найпоширеніших способів регулювання, лише станом на дату цього аналізу нами зафіксовано 661 випадок застосування.

Аналізуючи застосування цих інструментів, ми виходимо з того, що метою такого регулювання має бути:

- запобігання (або, принаймні, мінімізація) шкідливому впливу від діяльності суб'єкта господарювання на життя та здоров'я населення, навколишнє природне середовище, безпеку, оборону та економічні інтереси держави, а також на немайнові блага громадян;
- забезпечення мінімально допустимої якості товарів та послуг, які виробляють/надають суб'єкти господарювання.

Правильне та повне усвідомлення цієї проблематики дозволить комплексно підійти до реформування системи державного регулювання бізнесу в Україні з метою підвищення її ефективності.

На сьогодні доступ до ринків малого та середнього бізнесу в Україні регулюється через ліцензування та дозвільну систему у сфері господарської діяльності. Запропонована редакція Зеленої книги спрямована на пошук та аналіз проблем, пов'язаних із застосуванням класичних інструментів (засобів) обмеження доступу до ринків, а саме: ліцензування, декларування, повідомлення та інструментів дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Мінуси існуючого регулювання, які встановлені в Зеленій книзі наступні: низька якість регуляторного поля, неефективні процедури і помилкові, надмірні та невиправдано обтяжливі застосування інструментів державного регулювання.

1.2. Можливі шляхи вирішення проблемних питань

Перший шлях:

Упорядкування і регламентація цілісної дозвільної системи¹, шляхом побудови єдиного концептуального підходу до застосування способу державного регулювання «Обмеження доступу до ринків».

Кроками для досягнення вищезазначеної цілі є:

- 1) Логічне групування та систематизація дозвільних інструментів з подальшим чітким визначенням їх видів.
- 2) Запровадження нової типологізації дозвільних інструментів, шляхом розробки і впровадження Методології застосування інструментів способу державного регулювання «Обмеження доступу до ринків», що передбачатиме:
 - цілі для яких застосовується регулювання при обранні інструментів;
 - критерії кожного інструменту;
 - негативні наслідки від видів економічної діяльності та ймовірність їх настання при обранні інструментів (ризикоорієнтований підхід).
- 3) Уніфікувати процедури отримання дозвільних документів для кожного інструменту.
- 4) Реалізація вищезазначених новацій, шляхом:
 - впровадження єдиного законодавчого акту;

¹ об'єднання ліцензування та інструментів дозвільної системи у сфері господарської діяльності

- внесення змін/скасування попереднього законодавчого регулювання дозвільної системи в сфері господарської діяльності.

Другий шлях:

Нульова альтернатива: залишити регулювання даної сфери без змін.

2. Аналіз наданих відповідей/зауважень/пропозицій

Проведення публічних консультацій з проблематики обмеження доступу до ринків проходило он-лайн (з 16/03/2017 – 01/05/2017) та були проведені круглі столи в містах Києві (04/04/2017) та Дніпрі (25/04/2017).

Огляд наданих відповідей/зауважень/пропозицій, отриманих на круглому столі у місті Києві

При проведенні круглого столу у місті Києві Заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі України Михайло Тітарчук зазначив, що малий та середній бізнес – це основа економіки, і задача держави - це постійна його підтримка. Бізнес має працювати легко. Кожні регуляторні обмеження повинні бути логічними, публічними та прорахованими і прийматися на підставі аналізу даних та прогнозу їх впливу на бізнес. Також він зацентрував на тому, що 50% інструментів регулювання застосовується не правильно, це означає, що виходячи на ринок, малий та середній бізнес стикається з низкою непотрібних бар'єрів, застарілих правил та зайвих обмежень. Підходячи до проблеми регулювання системно, публічні консультації у форматі круглих столів та онлайн-консультації на новоствореній Платформі ефективного регулювання PRO дозволять залучити до виявлення проблем та розробки рішень тих, кому це потрібно в першу чергу – українських підприємців.

Голова Державної регуляторної служби України Ксенія Ляпіна у своєму виступі також зазначила про регуляторні проблеми виходу на ринок суб'єктів господарювання і про намагання державних органів реформувати дану сферу. Вона наголосила, що, намагаючись потрапити на ринок, іноді бізнес стикається не з одним обмеженням, наприклад, як у сфері автомобільних перевезень, де отримання ліцензії не є найскладнішим етапом, в порівнянні з проходженням конкурсу з перевезення пасажирів. Реформування виходу на ринок – це складний процес, що не обмежується лише внесенням змін до сфери реєстрації, а потребує формування таких обмежень, які повинні бути оптимальними і досконалими.

Підтримку регуляторній реформі висловив керівник європейського проекту FORBIZ в Україні Маттіас Хальдер. За його переконанням, ефективні рішення – це ті, які було вироблено спільно з усіма учасниками ринку: «Європейський досвід свідчить, що публічний діалог між державою та усіма учасниками процесу є невід'ємною складовою дієвої регуляторної реформи.

Конструктивний обмін думками та цілеспрямоване залучення бізнес-спільноти у процес прийняття рішень – шлях до створення ефективних регуляторних змін», – переконаний він.

Учасники круглого столу у місті Києві обговорювали і піднімали різноманітні проблемні питання обмеження доступу до ринків суб'єктів господарювання, які потребують негайного вирішення і наразі ускладнюють їх роботу. Так, представник Громадської ради підприємців Миколаївської області та Спілки підприємців Миколаївщини зазначив про необхідність перегляду дозвільних документів органів місцевого самоврядування та створення контролю за прийняттям нових таких актів. Ще одним проблемним питанням, що стосується усіх підприємців за його словами, є безвідповідальність органів місцевого самоврядування, невиконання ними вимог законодавства України та відсутність важелів впливу на них з боку державних органів влади. Він зазначив, що однією з альтернатив подолання регуляторних проблем обмеження доступу до ринків є застосування іноземного досвіду реформування дозвільної системи, коли старе регулювання скасовується, а запускаються нові діючі правила.

Про проблеми безвідповідальності органів місцевого самоврядування, видачу ними дозвільних документів, які суперечать нормам законів України зазначила і Голова асоціації операторів зовнішньої реклами України Оксана Поліщук. Одночасно вона наголошувала на інших проблемах, які створюють додаткові невинновдані бар'єри доступу до ринків, зокрема, як те, що принцип мовчазної згоди не працює. Невиконання прямих вимог законодавства відбувається не лише органами місцевого самоврядування. Про непослідовність державної політики та невиконання норм законів, говорив учасник круглого столу Громадської організації «Всеукраїнське об'єднання підприємців малого та середнього бізнесу «ФОРТЕЦЯ» Олександр Пліва.

Представник Офісу реформування адміністративних послуг Олександр Андреев зазначив про своєчасність Зеленої книги «Обмеження доступу до ринків» у сфері реформування вимог до бізнесу. Він зазначив, що базове регулювання повинно бути визначено на рівні закону, і про можливість запровадження єдиного закону та єдиного підходу у дозвільній системі та ліцензуванні. Беззаперечно потрібно враховувати базові принципи ліцензування (ліцензування виду господарської діяльності застосовується лише до такого виду, провадження якого становить загрозу порушення прав, законних інтересів громадян, життю чи здоров'ю людини, навколишньому природному середовищу та/або безпеці держави, і лише у разі недостатності інших засобів державного регулювання) при виборі інструменту регулювання до тих чи інших правовідносин.

Учасники круглого столу окреслювали шляхи вирішення проблем доступу до ринків, які полягали в наступному: реалізації положень законів України; застосуванні комплексного підходу при реформуванні будь-якої сфери; запровадженні однакових рівних правил гри на ринках для усіх учасників; введенні більшої відповідальності та контролю за суб'єктами господарювання, при

спрощенні умов ведення бізнесу, які полягають у відміні регулювання на певних ринках, з метою захисту прав споживачів.

Огляд наданих відповідей/зауважень/пропозицій, отриманих на круглому столі у місті Дніпрі

При проведенні круглого столу у місті Києві керівник департаменту економічного розвитку Дніпропетровської ОДА Володимир Лялько зазначив, що бізнес вимагає чітких та ефективних правил гри на ринку, що тільки за таких умов можливий розвиток підприємництва. Уряд вже почав дерегуляцію, за півроку скасовано біля 500 застарілих та незаконних актів. В руслі подальшого поступу дуже важливий регіональний аспект діалогу між бізнесом та владою, адже справжні реформи – це коли їх відчувають люди в регіонах.

Представник європейського проекту FORBIZ в Україні Джошуа Бадаха також відзначив, що ефективні рішення – це ті, що вироблені спільно з усіма учасниками ринку, а також наголосив на необхідності поліпшення регуляторного середовища в Україні. За його словами, Європейський досвід свідчить, що публічний діалог між державою та усіма учасниками процесу є невід’ємною складовою дієвої регуляторної реформи. Коли закон вже прийнятий державою, а бізнес не може за ним нормально працювати – це погана практика. Залучати бізнес потрібно вже на етапі підготовки рішень.

Представник Міністерства економічного розвитку і торгівлі України Заступник Директора Департаменту розвитку підприємництва та регуляторної політики Валерій Прокопець відзначив, що для ефективного регулювання бізнесу потрібні зрозумілі правила, а не створення додаткових дозвільних документів. Одночасно і бізнес, і влада повинні нести взаємну відповідальність, тільки за таких умов побудова правового громадянського суспільства можлива.

Представник Федерації роботодавців експертних та інспекційних організацій Дніпропетровської області Вадим Гудошник виокремив проблему запровадження декларативного принципу започаткування/ провадження господарської діяльності, звернув увагу на необхідність впровадження в Україні кращих міжнародних практик, зокрема, в сфері охорони праці та промислової безпеки.

Учасники круглого столу обговорювали та наголошували на різних регуляторних проблемах з якими стикається бізнес Дніпра, зокрема, тривалі строки проведення експертиз та отримання дозвільних документів, в порушення законодавчо визначених вимог, безвідповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування за порушення порядку видачі дозвільних документів, відсутність працюючих реєстрів тощо.

Огляд наданих відповідей/зауважень/пропозицій, отриманих шляхом заповнення учасниками форм зворотного зв'язку Зеленої книги «Обмеження доступу до ринків» он-лайн, на круглих столах у містах Києві та Дніпрі

Провівши аналіз заповнених форм зворотного зв'язку он-лайн та отриманих у паперовій формі на круглих столах (**Див. Додаток 1**) проводимо наступне узагальнення:

- 1) Переважна більшість учасників погодились з повнотою проведеного експертами Офісу дослідження, визначеними способами та інструментами державного регулювання способу «Обмеження доступу до ринків», проблемами правової невизначеності в сфері регулювання господарської діяльності, недоліки процедур видачі дозвільних документів (в тому числі для декларування), проблеми неправильного застосування інструментів;
- 2) Учасники обговорення у переважній більшості зазначили, що відсутність спеціального законодавства, ліцензійних умов, правил гри на певному ринку є чинниками, що створюють проблеми при веденні бізнесу;
- 3) Стейкхолдери зазначили, що не відповідність норм порядків видачі документів дозвільного характеру вимогам рамкового законодавства або взагалі їх відсутність створюють подвійне навантаження на бізнес, породжує колізії законодавства і ставить проблеми для суб'єктів господарювання. В той же час незаконні порядки видачі документів дозвільного характеру необхідно скасувати;
- 4) Щодо тих видів господарської діяльності, які ліцензуються незаконно (не передбачені у виключному переліку видів ліцензування господарської діяльності, встановленому статтею 7 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»), більшість учасників зазначила, що на такі види необхідно поширити сферу дії вищезазначеного Закону.
- 5) Так само учасники опитування висловились і за включення документів, які отримуються суб'єктами господарювання у різних сферах їх діяльності та мають ознаки документів дозвільного характеру до Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» та поширити на них сферу дії Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності». Одночасно учасники зазначили, що реалізація такого підходу потребує проведення інвентаризації таких документів на предмет визначення доцільності їх застосування у регулюванні певних ринків та подальшого скасування не доцільних.
- 6) Майже усі респонденти (97%) зазначили на необхідності зобов'язати органи державної влади періодично проводити інвентаризацію нормативного поля у сфері ліцензування та дозвільної системи з метою виключення неактуальних норм;

- 7) 75% опитаних зазначили, що на законодавчому рівні доцільно врегулювати поняття «підвид виду господарської діяльності» та передбачити в одному законодавчому акті усі підвиди робіт та послуг кожного ліцензованого виду діяльності. Окремо, учасник опитування зазначив про доцільність приведення назв підвидів видів господарської діяльності до КВЕД;
- 8) Учасники зазначили про доцільність впровадження механізму за допомогою якого орган ліцензування міг би пересвідчитись у відповідності здобувача ліцензії заявленим у поданих документах відомостям (71%). Проте, одночасно, застерегли про те, що такий механізм необхідно впроваджувати лише для деяких видів господарської діяльності;
- 9) Учасники в переважній більшості висловились за введення в законодавство України нового виду санкцій «зупинення дії ліцензії в повному обсязі/частково»;
- 10) Учасники обговорення проблематики виходу на ринки суб'єктів господарювання зосередили увагу також на таких проблемах регулювання, зокрема:
 - Притягнення до відповідальності службових осіб, які порушують дозвільне законодавство;
 - Зарегульованість податкового законодавства;
 - Одночасне застосування декількох регуляторних вимог до одних правовідносин;
 - Відсутність працюючих реєстрів;
 - Недосконале антимонопольне регулювання;
 - Створення підґрунтя для регулювання ринку саморегульвними організаціями;
 - Скасування застарілих правил та норм часів СРСР.

3. Подальші кроки

1. Вироблення уніфікованого підходу до регулювання обмежень доступу до ринків;
2. Вироблення критеріїв застосування способу «Обмеження доступу до ринків» (застосування регулювання, яке відповідає цілям щодо запобігання (або, принаймні, мінімізація) шкідливому впливу від діяльності суб'єкта господарювання на життя та здоров'я населення, навколишнє природне середовище, безпеку, оборону та економічні інтереси держави, а також на немайнові блага громадян; забезпечення мінімально допустимої якості товарів та послуг, які виробляють/надають суб'єкти господарювання);
3. Оптимізація дозвільних інструментів, враховуючи термінологічний та функціональний підходи;
4. Вироблення критеріїв обрання інструментів державного регулювання способу «Обмеження доступу до ринків», включаючи ризикоорієнтований підхід;
5. Оптимізація процедур отримання дозвільних документів;

6. Проведення перегляду існуючого регулювання на відповідність виробленим критеріям, створення нового регулювання;
7. Проведення роботи з нормативним полем України. Дане питання є дискусійним та може бути втіленим в життя шляхом:
 - 7.1. Розробки єдиного законодавчого акту, яким будуть регламентовані вищезазначені питання та одночасне внесення змін/скасування застарілого законодавчого регулювання дозвільної системи в сфері господарської діяльності;
 - 7.2. Поступового внесення змін до існуючого нормативного поля України/ скасування застарілого законодавства.

Додаток 1

Таблиця 1. Результати заповнення форм зворотного зв'язку Зеленої книги «Обмеження доступу до ринків»

| № п / п | Питання | Місто Київ | | | Місто Дніпро | | | Он-лайн консультація | | | Загальний підсумок | | |
|------------------|---|------------|-----|------------------------------------|--------------|-----|------------------------------------|-------------------------|----|------------------------------------|--------------------|-----|--------------------------------|
| | | Так | Ні | Не визна чився / Інше* | Так | Ні | Не визна чився / Інше* | Так | Ні | Не визна чився / Інше* | Так | Ні | Не визна чився/ Інше* |
| 1 | Чи в повній мірі в Зеленій книзі окреслено перелік способів державного регулювання? | 55% | 18% | 27 % | 21 % | 58% | 21% | 100 % | 0% | 0% | 42% | 35% | 23% |
| 2 | Чи в повній мірі в Зеленій книзі окреслено перелік засобів (інструментів) регулювання обмеження доступу до ринків? | 64% | 26% | 10% | 50 % | 21% | 29% | 67% % | 0% | 33% % | 57% | 21% | 22% |
| 3 | Чи вважаєте Ви відсутність спеціального законодавства, що регулює | 90 % | 10% | 0% | 85% | 15% | 0% | 67% | 0% | 33% | 86% | 11% | 3% |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|--|------|------|-----|-----|-----|----|-------|-----|-----|-----|-----|-----|
| | ліцензований вид господарчої діяльності та відсутність ліцензійних умов проблемами при веденні бізнесу? | | | | | | | | | | | | |
| 4 | Чи створює проблеми для ведення бізнесу не приведення у відповідність порядків видачі документів дозвільного характеру (далі ДДХ) до вимог Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" та Закону України "Про адміністративні послуги" або взагалі їх відсутність? | 90 % | 0% | 10% | 86% | 7% | 7% | 100 % | 0% | 0% | 89% | 3% | 8% |
| 5 | Як Ви вважаєте, чи потрібно поширити Закон про | 63% | 10 % | 27% | 57% | 36% | 7% | 0% | 67% | 33% | 54% | 28% | 18% |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|------|----|-----|------|-----|----|-------|----|-----|-----|----|-----|
| | ліцензування на ті види господарської діяльності, які на сьогодні ліцензуються всупереч нормам даного Закону ? | | | | | | | | | | | | |
| 6 | Чи необхідно скасувати незаконні порядки видачі ДДХ? | 82% | 0% | 18% | 100% | 0% | 0% | 100% | 0% | 0% | 93% | 0% | 7% |
| 7 | Чи вважаєте Ви за необхідне зобов'язати органи державної влади періодично проводити інвентаризацію нормативного поля у сфері ліцензування та дозвільної системи з метою виключення неактуальних норм? | 90 % | 0% | 10% | 100% | 0% | 0% | 100 % | 0% | 0% | 97% | 0% | 3% |
| 8 | Чи вважаєте Ви за доцільне врегулювати на законодавчому рівні поняття «підвид виду господарської | 72% | 0% | 28% | 79% | 14% | 7% | 67% | 0% | 33% | 75% | 7% | 18% |

| | | | | | | | | | | | | | |
|----|---|-----|-----|-----|------|-----|----|------|----|-----|-----|-----|-----|
| | діяльності» та передбачити в одному законодавчому акті усі підвиди робіт та послуг кожного ліцензованого виду діяльності? | | | | | | | | | | | | |
| 9 | Чи вважаєте Ви, що документи, які отримуються суб'єктами господарювання у різних сферах їх діяльності та мають ознаки документа дозвільного характеру, слід включити до Закону України «Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності»? | 63% | 10% | 27% | 79% | 14% | 7% | 67% | 0% | 33% | 71% | 11% | 18% |
| 10 | Чи правильно визначено проблеми | 72% | 10% | 18% | 100% | 0% | 0% | 100% | 0% | 0% | 89% | 3% | 8% |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---------|--|-----|----|-----|-----|-----|-----|------|----|-----|------------|------------|------------|
| | правової невизначеності? | | | | | | | | | | | | |
| 1 1* | Які ще проблеми низької якості регуляторного поля (правил) не враховані в Розділі I ? | 18% | 0% | 82% | 28% | 0% | 72% | 67% | 0% | 33% | 29% | 0% | 71% |
| 1 2 | Чи необхідно впровадити механізм, за допомогою якого орган ліцензування міг би пересвідчитись у відповідності здобувача ліцензії заявленим у поданих документах відомостям? | 63% | 0% | 37% | 72% | 14% | 14% | 100% | 0% | 0% | 71% | 7% | 22% |
| 1 3 | Чи погоджуєтесь Ви, що в законодавстві України необхідно запровадити новий вид санкції – "зупинення дії ліцензії в повному обсязі/ частково"? | 82% | 0% | 18% | 58% | 35% | 7% | 67% | 0% | 33% | 68% | 18% | 14% |

| | | | | | | | | | | | | | |
|---------|--|-----|-----|-----|-----|----|-----|------|----|-----|------------|-----------|------------|
| 1 4 | Чи правильно визначені у Зеленій книзі недоліки процедур видачі документів дозвільного характеру (в тому числі - для декларування)? | 54% | 10% | 36% | 64% | 0% | 36% | 100% | 0% | 0% | 64% | 3% | 33% |
| 1 5* | Які ще недоліки процедур застосування інструментів регулювання в сфері ліцензування та дозвільної системи необхідно проаналізувати в Розділі II? | 10% | 0% | 90% | 57% | 0% | 43% | 67% | 0% | 33% | 39% | 0% | 61% |
| 1 6 | Чи погоджуєтесь Ви з визначеними проблемами неправильного застосування інструментів (помилкового, невиправданого) | 63% | 0% | 37% | 64% | 0% | 36% | 67% | 0% | 33% | 64% | 0% | 36% |

| | | | | | | | | | | | | | |
|------------|---|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|----|------|-------------|------------|------------|
| | обтяжливого, надмірного) ? | | | | | | | | | | | | |
| 17 | Чи відомі Вам інші проблеми неправильного застосування інструментів регулювання, окрім окреслених в Розділі III? | 18% | 18% | 64% | 29% | 7% | 64% | 33% | 0% | 67% | 25 % | 11% | 64% |
| 18* | Як Ви вважаєте, які ще проблеми, окрім тих, які окреслені в Зеленій книзі, створюють бар'єри доступу до ринків нових суб'єктів господарювання та потребують негайного вирішення? | 18% | 0% | 82% | 29% | 0% | 71% | 0% | 0% | 100% | 21% | 0% | 79% |

* -Відповідь «Інше» для питань позначених знаком «* - зірочка»

** - В колонці «Так» надається інформації про відповіді проставлені навпроти позначки «Я не визначився», а колонці «Не визначився/ Інше» - про відповіді проставлені навпроти позначки «Інше»

