

АКТИВІЗАЦІЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ МАЛОГО ТА СЕРЕДНЬОГО ПІДПРИЄМНИЦТВА: ЗАСТОСУВАННЯ ПРИНЦИПУ «СПОЧАТКУ ПОДУМАЙ ПРО МАЛИЙ БІЗНЕС»

PROMOTION OF SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES ECONOMIC ACTIVITY: THE APPLICATION OF "THINK SMALL FIRST" PRINCIPLE

Малолітнева В.К.,
провідний юрист

відділу проблем модернізації господарського права і законодавства
Інституту економіко-правових досліджень
Національної академії наук України

Статтю присвячено досвіду Європейського Союзу з підтримки малих і середніх суб'єктів господарювання. Розглядається принцип Європейського Союзу «спочатку подумай про малий бізнес», який передбачає врахування інтересів малих і середніх підприємств на найбільш ранніх етапах розробки регуляторних актів у сфері господарської діяльності. З огляду на досвід Європейського Союзу та в контексті необхідності активізації підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб зі Сходу України розроблено пропозиції з удосконалення законодавства України з питань державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Ключові слова: суб'єкти малого та середнього підприємництва, господарська діяльність, право Європейського Союзу, державна регуляторна політика, регуляторний акт.

Статья посвящена опыту Европейского Союза по поддержке малых и средних субъектов хозяйствования. Рассматривается принцип Европейского Союза «сначала подумай о малом бизнесе», который предусматривает учет интересов малых и средних предприятий на самых ранних этапах разработки регуляторных актов в сфере хозяйственной деятельности. С учетом опыта Европейского Союза и в контексте необходимости активизации предпринимательской деятельности внутренне перемещенных лиц с Востока Украины разработаны предложения по усовершенствованию законодательства Украины по вопросам государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности.

Ключевые слова: субъекты малого и среднего предпринимательства, хозяйственная деятельность, право Европейского Союза, государственная регуляторная политика, регуляторный акт.

The present paper is dedicated to the EU's experience in supporting small and medium enterprises (SMEs). Special attention is given to "think small first" principle, which implies that policy makers give full consideration to SMEs at the early policy development stage. Based on the experience of the EU and in the context of the necessity to foster entrepreneurial activity of internally displaced persons from the East of Ukraine, proposals on improvement of Ukrainian legislation in the sphere of state regulatory policy were elaborated.

Key words: small and medium-sized enterprises, economic activity, European law, state regulatory policy, regulatory act.

Постановка проблеми. Згідно з даними Державної служби статистики України в 2013 р. в Україні загальна кількість підприємств складала 393 327, серед яких кількість великих підприємств становила лише 659 (0,2% загальної кількості підприємств). Основну частину становлять малі й середні підприємства (далі – МСП), які є рушійною силою економічного розвитку держави (див. табл. 1).

При цьому слід зазначити, що на Донецьку область у 2013 р., згідно з даними Державної служби статистики України, припадала значна кількість підприємств – 28 731, з них великих підприємств було 67, середніх – 1 587, малих – 27 041. Однак останні статистичні дані 2014 р. свідчать про скорочення кількості підприємств на території Донецької області більше ніж удвічі. Так, загальна кількість підприємств у 2014 р. становила вже 11 355, з яких великих налічувалося 54, середніх – 768, малих – 10 533. Така ж ситуація склалася в Луганській області. У 2013 р. загальна кількість підприємств становила 11 385, з яких великих було 28, середніх – 660, малих – 10 697. А в 2014 р. загальна чисельність підприємств зменшилась до 3 226, з яких кількість великих підприємств складала 9, середніх – 249, малих – 2 968 [1]. Наведені дані свідчать про необхідність допомоги й активізації підприємницької діяльності внутрішньо переміщених осіб, зокрема тих, які займалися підприємницькою діяльністю на території Донецької й Луганської областей. Крім того, складна суспільно-політична та економічна ситуація в Україні потре-

бує підтримки всіх МСП, які становлять основу економічного розвитку країни.

Стан дослідження. Питанням підтримки МСП присвячено праці таких вітчизняних авторів, як Н.І. Галан [2, с. 147–154], Т.Г. Раєва [3, с. 51–55] та інші. Крім того, чинний Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [4] визначає правові й економічні засади державної політики

Таблиця 1
Кількість підприємств в Україні за їх розмірами

Усього підприємств	Великі підприємства	Середні підприємства	Малі підприємства
364 935 ¹	658 (0,2%)	18 859 (4,8%)	373 809 (81%)

МСП забезпечують високу зайнятість населення. Так, згідно з даними Державної служби статистики України в 2013 р. кількість найманих працівників на МСП складала 5 093 500 осіб (див. табл. 2).

Таблиця 2
Кількість найманих працівників на підприємствах

Усього осіб	Великі підприємства	Середні підприємства	Малі підприємства
7 285,6 ² тис	2 383,7 тис. осіб (32,7%)	3 010,1 тис. осіб (41,3%)	1 891,8 тис. осіб (26%)

¹ Дані наведено без урахування результатів діяльності банків і бюджетних установ у 2013 р. та без урахування громадян-підприємців.

² Дані наведено без урахування результатів діяльності банків і бюджетних установ у 2013 р. та без урахування громадян-підприємців.

у сфері підтримки та розвитку малого й середнього підприємництва. Однак питання підтримки МСП набувають нового значення в контексті необхідності активізації підприємницької діяльності значної кількості внутрішньо переміщених осіб зі Сходу України, а також стимулювання розвитку МСП, які зазнають негативних наслідків від нестабільної економічної ситуації в країні.

Мета статті полягає у визначенні потенційних засобів підвищення підприємницької активності МСП, а також розробці пропозицій з удосконалення законодавства України у сфері розвитку й підтримки МСП.

Виклад основного матеріалу. У контексті розгляду питань стимулювання підприємницької активності МСП варто звернутися до досвіду Європейського Союзу (далі – ЄС), у якому проводиться активна політика з розвитку та підтримки МСП, адже приблизно 20,8 млн малих і середніх підприємств, зареєстрованих у ЄС, становлять майже 99% усіх підприємств [5, с. 5]. Вони забезпечують дві третини робочих місць у приватному секторі та вносять більше половини загальної доданої вартості, створеної підприємствами в ЄС. Більше того, 9 із 10 малих і середніх підприємств є мікропідприємствами з кількістю працівників менше 10. Кожне мікропідприємство забезпечує роботу в середньому 2 осіб. Протягом останніх 5 років 80% нових робочих місць було створено МСП [6, с. 5]. Тому в ЄС приділяється значна увага спрощенню умов ведення господарської діяльності МСП.

З метою створення більш сприятливого середовища для здійснення МСП господарської діяльності в ЄС у 2008 р. було прийнято Закон про малий бізнес (Small business act for Europe). Цей закон відображає політичну готовність країн-членів ЄС визнати центральну роль МСП в економіці ЄС. В основі закону лежить мета досягнення найкращих умов для МСП на основі застосування принципу «спочатку подумай про малий бізнес» (think small first principle). Цей принцип і засоби для покращення регуляторного впливу на МСП є взаємопов'язаними. Відповідно до Закону про малий бізнес країни-члени ЄС мають враховувати принцип «спочатку подумай про малий бізнес» під час розробки законодавства та спрощення існуючого регуляторного середовища. За результатами опитування малих і середніх суб'єктів господарювання в ЄС найбільш обтяжливим обмеженням виступає необхідність забезпечення відповідності всім вимогам. МСП несуть більше навантаження порівняно з великими підприємствами. Було підраховано, що там, де велике підприємство витрачає 1 євро на одного працівника через необхідність виконання всіх встановлених вимог, середнє підприємство має витратити 4 євро, а мале – 10 євро [7].

Згаданий принцип передбачає, що законодавець повинен розглядати та враховувати інтереси МСП на ранніх стадіях розробки нормативно-правового акта. Правила, які матимуть вплив на господарську діяльність, особливо на підприємницьку, мають розроблятися з позиції МСП. Інакше кажучи, МСП повинні розглядатися державними органами як «головні клієнти», якщо мова йде про регулювання господарської діяльності. Принцип ґрунтується на тому, що «один розмір не підходить для всіх», більш м'який підхід може виявитися корисним і для великих підприємств. І навпаки, правила й процедури, розроблені для великих суб'єктів господарювання, можуть виявитися непропорційними для МСП, які не мають достатніх ресурсів [6, с. 7].

Принцип «спочатку подумай про малий бізнес» включає в себе такі положення:

1) обов'язкове проведення консультування та слухання з МСП не менше ніж за 8 тижнів перед прийняттям будь-якої законодавчої пропозиції, яка матиме вплив на господарську діяльність;

2) застосування «МСП тесту», який полягає в тому, що Європейська комісія та країни-члени ЄС мають детально

оцінювати вплив законопроектів та інших ініціатив на МСП. «МСП тест» слід вважати невід'ємною частиною будь-якої оцінки регуляторного впливу. Кожна пропозиція, яка накладає чи скорочує витрати для бізнесу, вимагає застосування «МСП тесту», що передбачає розробку пропозиції таким чином, щоб вона досягала поставленої мети без не виправданого обмеження або втрати можливостей для малого бізнесу. Звичайно, у певних випадках регулювання може надавати перевагу низці загальних соціальних цілей (наприклад, захисту навколишнього середовища, охороні здоров'я, безпеці тощо), а не інтересам МСП. Тому принцип «спочатку подумай про малий бізнес» повинен тлумачитись ширше та передбачати застосування спеціальних засобів для МСП. Такі засоби сприятимуть досягненню всеохоплюючої мети регулювання, при цьому пом'якшуючи деякі його наслідки для МСП. Вичерпний перелік подібних засобів відсутній, однак найбільш популярними є встановлення порогових показників (за досягнення чи перевищення яких МСП виключаються з-під дії певних правил), спрощення правил щодо подання звітності, встановлення більшого перехідного періоду, зменшення розміру податків і застосування інших індивідуальних підходів. З метою сприяння застосуванню зазначених засобів також можуть допомогти створення довідкових служб, проведення навчальних заходів, он-лайн сервіси [6, с. 12];

3) застосування принципу «лише один раз» (the only once principle), який полягає в тому, що країни-члени ЄС мають утримуватися від того, щоб запитувати від МСП інформацію, яка вже є доступною для відповідного органу, крім випадків, коли вона потребує оновлення. Згідно із цим принципом інформація, яку вже було подано певному органу, не має подаватися іншій службі органу, тобто підприємство не зобов'язане знову надавати інформацію, яку орган отримав іншим шляхом. Головна мета – зменшити паперову роботу та навантаження на МСП [6, с. 17];

4) забезпечення законодавчої визначеності МСП шляхом встановлення єдиних (загальних) дат набрання чинності нормативними актами (common commencement dates), які матимуть вплив на суб'єктів господарювання, особливо МСП. Тобто відповідні правила чи рішення мають вступати в силу в конкретно встановлені дати, кількість яких протягом року є обмеженою, з метою забезпечення більш раціонального потоку нових нормативних актів та надання інформації для МСП про нові правила заздалегідь. Єдиними (загальними) датами, як правило, виступають два дні на рік, яким не менше ніж за 12 тижнів передують публікація інструктивного матеріалу щодо потенційних змін, що дозволяє МСП краще підготуватися, адаптуватися та зрозуміти законодавчі зміни. Тобто головним елементом цієї системи виступає попереднє повідомлення про потенційні зміни, що забезпечує можливість МСП планувати заздалегідь. Таке повідомлення, як правило, має форму щорічного звіту про майбутні нормативні акти, які стосуються суб'єктів господарювання, що включає в себе короткий опис кожної норми, яка має набрати чинності у визначені дні. Мета встановлення єдиних (загальних) дат набрання чинності нормативними актами полягає в наданні суб'єктам господарювання можливості планувати впровадження нових заходів у своїй діяльності та більш ефективно їх реалізовувати, що приводить до зниження витрат. Із часом у ЄС планується, що єдині дати стимулюватимуть законодавця зменшувати обсяги нормативних актів, оскільки їх сумарний тягар стає все очевиднішим [6, с. 19].

Така ідея бере свій початок із досвіду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії. Нині вона знайшла втілення в Законі про малий бізнес, прийнятому в ЄС. Набрання чинності нормативними актами, які мають вплив на суб'єктів господарювання, обмежується двома датами на рік: 6 квітня та 1 жовтня. На початку кож-

ного року державні відомства публікують звіти, що містять детальну інформацію про майбутні положення, які набирають чинності у встановлені дати, разом із детальними інструкціями з метою допомоги суб'єктам господарювання краще підготуватися. У виняткових випадках законодавець може прийняти рішення щодо набрання чинності нормативними актами, які мають вплив на суб'єктів господарювання, в інші дати. Такими випадками виступають, наприклад, надзвичайні ситуації, пов'язані з питаннями здоров'я людей, тварин і рослин; вжиття заходів, необхідних для термінового усунення прогалин у законодавстві; необхідність усунення положень, які становлять значну небезпеку чи шкоду суб'єктам господарювання; ситуації, коли витрати, пов'язані з дотриманням єдиних дат набрання чинності нормативно-правовими актами, будуть диспропорційними для державного бюджету та/або суб'єктів господарювання. Застосування єдиних дат набрання чинності нормативно-правовими актами виступає складовою програми уряду Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії, яка спрямовується на стимулювання розвитку економіки [6, с. 21].

У Королівстві Нідерланди у відповідь на скарги суб'єктів господарювання на постійне внесення змін до законодавства й недостатність часу для підготовки до таких змін урядом як експеримент було встановлено єдині (загальні) дати набрання чинності нормативно-правовими актами в таких сферах, як природоохоронне законодавство, податкове законодавство та будівництво. Єдиними датами набрання чинності нормативно-правовими актами, які мають вплив на суб'єктів господарювання, було обрано 1 січня та 1 липня. Інформація про нове заплановане законодавство публікується онлайн. Встановлюється мінімальний строк (3 місяці) між публікацією та днем набрання чинності новими нормативно-правовими актами [6, с. 22].

При цьому в разі запровадження єдиних дат набрання чинності нормативно-правовими актами можуть виникати деякі проблемні питання, пов'язані, наприклад, з потенційним навантаженням на суб'єктів господарювання через значну кількість нормативних актів, які набувають чинності одночасно. У цьому разі мають встановлюватися певні обмеження щодо кількості таких актів. Звичайно, попередня публікація відомостей про нормативні акти також може полегшити сприйняття значної кількості актів в один день.

В Україні в результаті опитувань і проведення заходів із метою виявлення проблем, з якими стикаються МСП, переміщені із зони проведення антитерористичної операції, встановлено, що однією з основних перешкод для ведення господарської діяльності виступає постійна зміна законодавства (відповідно, і правил здійснення діяльності), а також значні масиви не лише законів, а й підзаконних актів, що вимагає витрачання додаткового часу, людських і грошових ресурсів на їх опрацювання [8]. На проблемі значного потоку нормативно-правових актів («нормативної інфляції»), що перевищує межі, які дозволяють приділяти належну увагу кожному законопроекту, уже давно наголошується в науковій літературі [9; 10, с. 102]. Такі принципи державної регуляторної політики, як доцільність, ефективність та адекватність, закріплені в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [11], не дотримуються під час прийняття нормативно-правових актів. Найбільш негативні наслідки спричиняє недотримання такого принципу, як передбачуваність, що не дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності та стримує розвиток підприємницької активності. За 24 роки незалежності України було прийнято значну кількість нормативних актів, які разом з адміністративними заходами справляють кумулятивний вплив на суб'єктів господарювання, що обмежує їх щоденну діяльність і впливає на

їх конкурентоздатність. Крім того, тягар є непропорційно більшим для МСП, які порівняно з великими підприємствами не мають відповідних людських чи фінансових ресурсів. Оскільки визнаним фактом залишається те, що МСП забезпечують найбільше робочих місць, органам влади тепер необхідно насамперед визначити шляхи зменшення адміністративних перешкод для таких підприємств.

За умов відсутності в Україні послідовності й стабільності нормативно-правового регулювання підприємницької діяльності встановлення єдиних дат набрання чинності нормативно-правовими актами, які впливатимуть на суб'єктів господарювання, могло б сприяти активізації підприємницької діяльності МСП. У цьому контексті можна запровадити єдині дати набрання чинності нормативно-правовими актами у сфері господарювання в межах експерименту на фіксований часовий період (1–3 роки) у певній сфері господарської діяльності, за результатами якого може бути прийнято рішення про застосування або, навпаки, відмову від цього способу набрання чинності нормативно-правовими актами, які впливатимуть на суб'єктів господарювання. Для України в контексті узгодження вітчизняного законодавства з вимогами ЄС кількість таких дат може бути більше двох. Сферою, у якій доцільно запровадити єдині дати набрання чинності нормативно-правовими актами у сфері господарювання, є охорона навколишнього середовища. Адже в контексті реалізації положень Угоди про асоціацію з ЄС, зокрема, у сфері охорони навколишнього середовища, очікується значне реформування вітчизняного законодавства з питань охорони довкілля з метою відповідності високим стандартам ЄС у цій сфері, що потребуватиме значних зусиль із боку українських МСП та часу для адаптації до нових умов.

Висновки. Таким чином, нині в Україні існує гостра необхідність в активізації підприємницької діяльності МСП.

Одним із засобів сприяння підвищенню такої активності виступає запровадження принципу «спочатку подумай про малий бізнес», сутність якого полягає у врахуванні інтересів МСП на ранніх стадіях розробки нормативно-правових актів, які матимуть вплив на здійснення господарської діяльності, а також передбачає обов'язкове проведення консультацій і слухань із МСП під час розробки проектів нормативно-правових актів у сфері господарювання, застосування «МСП тесту», забезпечення законодавчої визначеності для МСП шляхом встановлення єдиних дат набрання чинності нормативно-правовими актами.

З метою надання можливості суб'єктам господарювання планувати впровадження нових заходів у своїй діяльності та більш ефективно їх реалізовувати, а також із метою стимулювання законодавця до зменшення обсягу регуляторних актів у сфері господарської діяльності запропоновано запровадити єдині дати набрання чинності нормативно-правовими актами у сфері господарювання в межах експерименту на фіксований часовий період (1–3 роки) у сфері охорони навколишнього середовища, за результатами якого може бути прийнято рішення про застосування або, навпаки, відмову від цього способу набрання чинності нормативно-правовими актами, які впливатимуть на суб'єктів господарювання.

З метою створення сприятливого правового середовища для формування й реалізації державної політики у сфері розвитку малого та середнього підприємництва запропоновано доповнити статтю 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» таким положенням: «Врахування інтересів суб'єктів малого та середнього підприємництва – розробка регуляторного акта з позицій суб'єктів малого й середнього підприємництва, обов'язкова оцінка впливу регуляторного акта на інтереси суб'єктів малого та

середнього підприємництва на найбільш ранніх стадіях його розробки». Також абзац 7 статті 8 цього закону після слів «суб'єктів господарювання» необхідно доповнити словами «насамперед суб'єктів малого та середнього підприємництва». Крім того, пропонується доповнити

статтю 4 Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» частиною 10 такого змісту: «Забезпечення законодавчої визначеності суб'єктів малого та середнього підприємництва».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кількість підприємств за їх розмірами за регіонами // Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Галан Н.І. Державна підтримка малих та середніх підприємств в Європейському Союзі: міжнародні фінанси / Н.І. Галан // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 147–154.
3. Раєва Т.Г. Напрями та перспективи інвестиційної підтримки розвитку малого і середнього підприємництва / Т.Г. Раєва // Вісник Хмельницького національного університету. – 2014. – № 3. – С. 51–55.
4. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22.03.2012 р. № 4618-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 3. – Ст. 23.
5. SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU: a study commissioned by the European Commission, DG Internal market and Services [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf.
6. Think Small First – considering SME interests in policy-making including the application of an 'SME test': report of the expert group / European Commission. – Brussels, 2009. – 26 p.
7. Models to reduce the disproportional regulatory burden on SMEs: report of the expert group [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/regmod/index.htm.
8. Підприємці Слов'янську визначили проблеми: чому бізнес йде з міста [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://msb.enarod.org/підприємці-слов'янську-визначили-про>.
9. Мамутов В.К. Компактність и прозорчість законопроектів – важкі критерії їх якості / В.К. Мамутов, А.І. Ющик // Голос України. – 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iepd.dn.ua/Stat_24.htm.
10. Диковенко К.О. Сучасний стан нормативно-правового забезпечення державного регулювання господарської діяльності в Україні / К.О. Диковенко // Юридична наука. – 2011. – № 2. – С. 99–105.
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.