

РЕЙТИНГ DOING BUSINESS ЯК ПОКАЗНИК ЯКОСТІ РЕГУЛЯТОРНОЇ РЕФОРМИ

Розглянуто теоретичне підґрунтя рейтингу Світового банку Doing Business, критично проаналізовано його методологію. Оцінено спроможність рейтингу бути показником якості державного регулювання у сфері господарювання. Сформульовано авторське бачення реальної значущості рейтингу для регуляторних реформ в Україні.

Ключові слова: рейтинг Doing Business, заснування бізнесу, державне регулювання господарської діяльності, регуляторна реформа, дерегуляція, інвестиційний клімат.



**Поєдинок
Валерія
Вікторівна,**

доктор юридичних наук, доцент
кафедри господарського права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Наприкінці жовтня 2014 р. відбулася чергова публікація даних авторитетного рейтингу Світового банку *Doing Business* [1], який щорічно оцінює сприятливість регуляторного середовища для заснування і діяльності суб'єктів господарювання у більш як 180 країнах. Україна традиційно посідала низькі позиції в цьому рейтингу, хоч останні роки і засвідчили помірну висхідну тенденцію. Так, 2012 року наша країна займала 152 місце в рейтингу, 2013 р. – 137, 2014 р. – 112. Згідно ж з рейтингом *Doing Business 2015* (який насправді оцінює умови для бізнесу станом на червень 2014 р.) Україна нарешті увійшла до першої сотні країн із найбільш сприятливим регуляторним середовищем, обійнявши 96 місце. Ця подія закономірно викликала значний суспільний і фаховий резонанс, хоч її оцінки були принципово різними – від визнання значних успіхів України на шляху реформ до заперечення значущості даних рейтингу як таких, що не відбивають реального стану речей.

У вітчизняній господарсько-правовій літературі методологія проведення рейтингу *Doing Business* дотепер не була предметом спеціальних досліджень з точки зору її адекватності, здатності продукувати реалістичні та концептуально правильні узагальнення, які можуть бути орієнтиром для майбутніх регуляторних реформ. Здійснення такого дослідження та визна-

чення реальної значущості цього рейтингу і становить *мету* цієї статті.

Рейтинг *Doing Business* має певну передісторію та теоретичне підґрунтя у вигляді низки теорій державного регулювання, до яких належать зокрема такі:

– *теорія публічного інтересу* А. Пігу, яка стверджує, що нерегульовані ринки характеризуються численними провалами – від монопольної ринкової влади і до екстерналій. Держава, яка переслідує цілі соціальної ефективності, протистоїть цим провалам і захищає суспільство за допомогою регулювання. Стосовно доступу на ринок ця теорія вказує, що держава здійснює ретельну перевірку нових економічних агентів, щоб упевнитися у придбанні споживачами високоякісних товарів у «бажаних» продавців. Регулювання знижує ймовірність таких провалів ринку, як виробництво низькоякісної продукції фірмами-одноденками, і таких екстерналій, як забруднення довкілля. Ця теорія асоціює жорсткіше регулювання ринкового доступу, вимірюване зокрема кількістю процедур, з суспільно вищими результатами;

– *теорія публічного вибору*, яка вважає державу менш добродійною, а регулювання – суспільно неефективним. Її варіантом є теорія регуляторної пастки Дж. Стіглера, згідно з якою «регулювання придбається індустрією та розробляється і здійснюється передусім для її блага». Ця теорія вказує, що регулювання доступу на ринок стримує конкуренцію і збільшує прибутки функціонерів індустрії. Оскільки суворіше регулювання ринкового доступу створює

перешкоди для такого доступу, воно призводить до посилення ринкової влади і прибутків тих, хто нею володіє, а не до вигод для споживачів;

– *теорія квиткової каси (tollbooth view)*, яка виходить з того, що регулювання здійснюється заради блага політиків і бюрократів (Е. де Сото). Політики використовують регулювання для сприяння «дружнім» фірмам та іншим політичним спонсорам, отримуючи за це фінансування виборчих кампаній та голоси. Крім цього існування значної кількості дозволів надає чиновникам можливість відмовляти в їх видачі та отримувати хабарі. Регулювання доступу на ринок саме й дозволяє суб'єктам регулювання збирати хабарі з потенційних учасників ринку і не слугує соціальним цілям. Більш екстенсивне регулювання асоціюється з соціально нижчими наслідками, зокрема з корупцією [2, с. 2–3].

2000 року було опубліковано результати першого у світовій практиці глобального за вибіркою дослідження регулювання заснування нових фірм у 85 країнах, авторами якого були С. Дьянков, Р. Ла Порта, Ф. Лопес-де-Силана та А. Шлейфер. Предметом аналізу стали дані щодо кількості *офіційних процедур, офіційного часу та офіційних витрат*, необхідних для того, щоб новостворений суб'єкт господарювання міг легально розпочати свою діяльність. Було виявлено, що суворіше регулювання доступу на ринок не зумовлює ані більших суспільних вигод у вигляді якісніших товарів, нижчих рівнів забруднення довкілля тощо, ані вищих прибутків фірм. Натомість суворіше

регулювання доступу асоціюється зі значно вищими рівнями корупції та більшою відносною часткою неофіційної економіки. Тобто результати дослідження не підтримали ні теорію руки, що допомагає, ні теорію регуляторної пастки і засвідчили на користь теорії квиткової каси [2, с. 5].

Один з авторів цього дослідження болгарський економіст С. Дьянков і започаткував один із найвідоміших проектів Світового банку – рейтинг *Doing Business* («Ведення бізнесу»), який публікується щорічно починаючи з 2003 р. Проект отримав широке визнання і використовується науковцями, політиками, експертами з розвитку, журналістами і бізнес-спільнотою для критики бюрократії та пропагування регуляторних реформ. За свідченням творця проекту С. Дьянкова, протягом перших п'яти років складання рейтингу в 116 країнах відбулися 193 реформи. Найбільш популярними в цей період були сім видів реформ: скорочення застарілих формальностей (до яких автор відносить зокрема обов'язковість печатки компанії), стандартизація установчих документів, скорочення вимог до мінімального розміру статутного капіталу, виведення реєстрації компаній з відання судів, запровадження добровільності використання нотаріальних послуг, запровадження «єдиного вікна» для реєстрації компаній, дозвіл онлайн-реєстрації [3, с. 9].

Власне методологія рейтингу *Doing Business* не є аксіоматичною і піддається жорсткій критиці. Найбільш розробленою є критика першої складової рейтингу – показника «Заснування бізнесу». Це закономірно

з огляду на те, що й прихильники рейтингу приділяють найбільшу увагу цьому показнику. Іспанський учений-інституціоналіст і громадський діяч Б. Аррунада виділяє п'ять принципових недоліків визначення показника «Заснування бізнесу»:

1) помилкові пріоритети реформ. Показник «Заснування бізнесу» враховує лише витрати, понесені підприємцем на етапі первісної формалізації компанії, нехтуючи всіма іншими чинниками, зокрема цінністю послуг з такої формалізації. Відповідно він спонукає реформаторів зменшувати середній час та вартість первісної формалізації, тим часом як у багатьох країнах, особливо тих, що розвиваються, пріоритетом має бути створення *функціональних* бізнес-реєстрів. Реєстри є функціональними, коли їх інформація достатньо надійна для використання її судами при вирішенні конфліктів. Це означає, що бізнес-контрагенти можуть покладатися на таку інформацію, укладаючи договори, зменшуючи в такий спосіб асиметричність інформації у своїх відносинах і сприяючи неперсоніфікованим транзакціям, що є визначальною рисою розвинених ринкових економік;

2) методології *Doing Business* властиві кілька спрощень: (а) винятковий фокус на *ex ante* витратах формалізації бізнесу, що нехтує суперечністю між *ex ante* та *ex post* витратами, включаючи збільшення майбутніх транзакційних та адміністративних витрат; (б) винятковий фокус на обов'язкових процедурах, що перешкоджає порівнянню вартості обов'язкових і формально добровільних процедур;

(в) винятковий фокус на приватних витратах підприємців, що приховує витрати, які несе держава у зв'язку із забезпеченням більш якісних формалізаційних процедур; (г) ігнорування приватних посередників між підприємцями та агенціями, які здійснюють публічну формалізацію, що перешкоджає обдумуванню належного співвідношення приватного та публічного компонентів формалізації – тобто до якої міри формалізаційний процес має бути вертикально інтегрований у межах держави. Так, є упередження проти вибору між публічними та приватними рішеннями, із заохоченням натомість публічних вертикально інтегрованих «єдиних вікон»;

3) методологія *Doing Business* перешкоджає адаптації до локальних умов. Її наголос на середній вартості певної трансакції (інкорпорація середнього розміру компанії з обмеженою відповідальністю) сприяє капіталомістким рішенням, де можна досягти низьких середніх витрат за рахунок ефекту масштабу, та перешкоджає адаптації інституційного дизайну до локальних умов – як-от домінування малих фірм і надлишок робочої сили у країнах, що розвиваються;

4) помилки в оцінюванні та вимірюванні спотворюють судження. *Doing Business* неодноразово вітав реформи, які були просто провальними або існували тільки на папері;

5) *Doing Business* сприяє неправильним реформам і рентоорієнтованій поведінці. Цей рейтинг презентує свої показники як вимірники успішності замість того, чим вони є насправді – недосконалими інди-

торами структурних відмінностей, багато з яких можуть бути добре пристосовані до локальних обставин. Він також перебільшує достоїнства окремих реформ і просуває марну віру в дешевшу формалізацію як панацею для розвитку. Він визначає як «найкращу практику» рішення, які нехтують вигодами і витратами, які залишаються поза межами його показників. Він використовує формат «спортивної ліги», який заохочує емоційні реакції та пов'язує надання міжнародної фінансової допомоги з рейтинговим місцем. Усе це спрямовує реформи в хибному напрямку, передусім через перебільшення вигод від регуляторного спрощення, пропагування політики «один розмір пасує всім», яка ігнорує місцеві умови, та сприяння рентоорієнтованій поведінці в різних її формах – від прямого лобіювання рейтингу *Doing Business* до впровадження «фасадних реформ» з метою покращення його показників [4, с. 3–6].

Слушність цих критичних зауважень з усією очевидністю виявляє себе на прикладі реформ у царині державної реєстрації суб'єктів господарювання, що відбулися Україні у 2010–2012 роках. Загальновідомо, що ці реформи далеко не завжди викликали однозначно позитивну реакцію бізнес-спільноти. Так, дослідження законодавчих новел 2010–2012 років Центром соціально-економічних досліджень CASE Україна висувало до цих новел ті ж претензії, що й Б. Аррунада (хоч рейтинг *Doing Business* у зазначеному дослідженні не згадується). Це дослідження констатує незадовільні результати реформ

і висуває чотири гіпотези щодо їх інтерпретації:

1) дерегуляція фіктивна – жодного реального поліпшення немає: а) прийняті нормативні акти не працюють; б) полегшення частково заміщено аналогами або досягнуто за рахунок агрегації, без реального зменшення тиску; в) полегшення в одному викликають ускладнення в іншому;

2) дерегуляція «фасадна» стосувалася малозначущих питань (наприклад, відкриття бізнесу вже давно не є значною перешкодою);

3) дерегуляція реальна, але інші складові державної політики звели її ефект нанівець. Дерегуляція співпала в часі з прийняттям Податкового кодексу України, який посилив податковий тиск на підприємців;

4) дерегуляція реальна, але певні об'єктивні обставини звели її ефект нанівець (наслідки світової економічної кризи 2008–2009 років) [5, с. 8–13].

Усі зазначені гіпотези незалежно від того, яку з них вважати базовою, підтверджують, що рейтинг *Doing Business* продукує чорно-біле зображення, не чутливе до нюансів регуляторної політики. На підтвердження цього додамо ще один, новітній, приклад, який так само стосується показника «Заснування бізнесу». 30 жовтня 2014 р. набрав чинності Закон України від 15 квітня 2014 р. № 1206-VII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку відкриття бізнесу», яким зокрема скасовано обов'язковість використання юридичними особами приватного права печаток.

У пояснювальній записці до відповідного законопроекту №2258а необхідність скасування обов'язковості застосування печаток для суб'єктів приватного права обґрунтовується тим, що печатка все легше та частіше підробляється, а її фізичне захоплення при рейдерстві блокує роботу підприємства. Однак висловлюється і думка, згідно з якою на сьогодні українське суспільство та свідомість людей, у якій закарбувалась потреба проставлення печатки на будь-якому офіційному документі, не готові до таких змін. Очевидно, що на підсвідомому рівні потенційні клієнти будуть віддавати перевагу тим, хто надасть документ, скріплений печаткою, а не просто підписаний особою, якої через тиждень може і не бути на підприємстві. Звідси і логічний висновок, що підприємцям буде вигідніше не відмовлятися від використання печатки. Таке «спрощення» відкриє широкі можливості для зловживань, підробки підписів, що спричинить тільки дезорієнтацію. Просте скасування обов'язкового застосування печаток без визначення інших механізмів захисту та підтвердження достовірності документів, підписів осіб призведе до збільшення кількості судових спорів як у господарському, цивільному судочинстві, так і в кримінальному [6].

Разом із тим, з точки зору рейтингу *Doing Business*, скасування печатки є однозначним позитивом. С. Дьянков прямо називає печатку атрибутом минулих століть [3, с. 9].

Зазначимо, що неоднозначну оцінку отримували й інші регуляторні реформи в Україні, принаймні

на початкових етапах їх реалізації. Зокрема це стосується реформи дозвільної системи в будівництві згідно із Законом «Про регулювання містобудівної діяльності» та реформи системи реєстрації прав на нерухоме майно згідно із Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення та спрощення процедури державної реєстрації земельних ділянок та речових прав на нерухоме майно». Однак набрання чинності зазначеними законами мало своїм наслідком негайне суттєве підвищення відповідного показника України в рейтингу *Doing Business*. Разом із тим нова редакція Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» не спричинила «злету» України за показником «Процедури банкрутства» та, можливо, і не могла спричинити, оскільки суть реформ процедур банкрутства полягає в їх *якісному* вдосконаленні. Спрощення не є загальним пріоритетом цих реформ і є принципово значущим лише для регулювання окремих ситуацій банкрутства (як-от банкрутство суб'єктів малого підприємництва, банкрутство відсутнього боржника).

Як підсумок викладеного вище, сформулюємо власну позицію щодо реальної значущості рейтингу *Doing Business*. На нашу думку, не є правильною ані абсолютизація такої значущості, ані її заперечення. Рейтинг *Doing Business* може і має братися до уваги як *один зі зрізів* якості регуляторного середовища з урахуванням його методологічних обмежень. Аргументи критиків цього рейтингу

мають отримувати не менш широке висвітлення, ніж аргументи прихильників. При цьому слід зауважити, що окремі аспекти критики *Doing Business* у свою чергу є вразливими. Так, спрощення процедур допуску і заснування не означає автоматичного зниження цінності інформації, що отримується внаслідок цих процедур і підвищення майбутніх трансакційних витрат; наявність приватних посередників, які надають послуги, що стосуються державної реєстрації, не заперечує необхідності запровадження державою простих і прозорих процедур державної реєстрації, які могли б бути виконані будь-якими заінтересованими суб'єктами самостійно, без звернення до посередників тощо.

Мова має йти про інше: спрощення зазначених процедур є лише однією з численних складових покращення якості державного регулювання господарської діяльності. Як зазначається в одному з досліджень ОЕСР, «існує ризик того, що адміністративна симпліфікація відвертатиме зусилля від інших, інколи фундаментальніших реформ, які приносять навіть більші економічні і соціальні вигоди. Програми адміністративної симпліфікації не є заміною досконалої програми [підвищення] якості регулювання» [7, с. 100].

Крім того методологія рейтингу *Doing Business* має і цілком позитивну, на наш погляд, рису. Можна дискутувати з приводу конкретного набору показників, які визначають якість регулювання господарської діяльності згідно з рейтингом, однак очевидна загальна ідея, яка об'єднує

всі його показники – це фундаментальні чинники бізнес-клімату, які стосуються якщо не всіх, то переважної більшості суб'єктів господарювання. Рейтинг не приділяє жодної уваги пільгам та іншим інструментам селективного регулювання. У цьому плані концепція рейтингу повністю співзвучна з іншою концепцією Світового банку, яка стосується визначення сприятливого інвестиційного клімату: сприятливий інвестиційний клімат є таким, що приносить вигоди кожному у двох відношеннях. По-перше, він слугує суспільству в цілому, а не лише фірмам, зокрема у зв'язку з його впливом на забезпечення зайнятості, зниження цін і розширення бази оподаткування. По-друге, він охоплює всі фірми, а не лише великі або впливові [8, с. 20]. Тобто це інвестиційний (підприємницький) клімат, сприятливий для всіх, максимально конкурентне середовище, яке Йозеф Шумпетер називав «творчою руйнацією», – середовище, у якому фірми мають сприятливі можливості і стимули впроваджувати свої ідеї, боротися за успіх і процвітати або занепадати [8, с. 2–3].

Список використаних джерел:

1. Doing Business in Ukraine [Electronic resource] / The World Bank. – Mode of access: <http://www.doingbusiness.org/.../ukraine>.
2. Djankov S. The Regulation of Entry / S. Djankov, R. La Porta, F.L. de Silanes, A. Shleifer // Quarterly Journal of Economics. – 2002. – Vol. CXVII. – Issue 1. – P. 1–37.
3. Djankov S. The Regulation of Entry: A Survey [Electronic resource] / S. Djankov; CEPR discussion paper No. 7080, 2008. – Mode of access: <http://www.cepr.org/.../DP7080.asp>. – 34 p.
4. Arrunada B. How Doing Business Jeopardizes Institutional Reform [Electronic resource]. – Mode of access: <https://repositori.upf.edu/.../1088.pdf?sequence=1>.
5. Дубровський В. Чому не працює дерегуляція? / В. Дубровський; CASE Україна // Проект «Популярна економіка: моніторинг реформ». Місячний звіт. – 2013. – №14. – 14 жовтня. – С. 1–29.
6. Отмена печатей открывает широкие возможности для злоупотреблений, – юрист [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jurliga.ligazakon.ua/.../109116.htm>.
7. Cutting Red Tape: National Strategies for Administrative Simplification / OECD, 2006. – 108 p.
8. World Development Report 2005: A Better Investment Climate for Everyone / The World bank. – World Bank; Oxford University Press USA, 2004. – 288 p.

Поединок В. В. Рейтинг Doing Business как показатель качества регуляторной реформы.

Рассмотрены теоретические основы рейтинга Всемирного банка Doing Business, критически проанализирована его методология. Оценена способность рейтинга выступать показателем качества государственного регулирования в сфере хозяйствования. Сформулировано авторское видение реальной значимости рейтинга для регуляторных реформ в Украине.

Ключевые слова: рейтинг Doing Business, учреждение бизнеса, государственное регулирование хозяйственной деятельности, регуляторная реформа, дерегуляция, инвестиционный климат.

Poiedynok V. V. Doing Business rating as an indicator of regulatory reform quality.

In 2014 Ukraine scored a significantly higher ranking in the World Bank Doing Business rating than ever before. But doubts were cast as to its capability to reflect objectively the quality of regulatory reform.

Despite of the fact that DB's indexes have been widely publicized by the media, heavily promoted as performance scores and often used for motivating policy and defining "best practices", its methodology really has significant drawbacks. Namely, the Starting Business index incurs five sets of failures:

- 1) Distorted reform priorities, as it only considers the costs incurred by entrepreneurs for the initial formalization of a company, disregarding all other costs, especially the value of such formalization services;*
- 2) The exclusive focus on the ex ante cost of business formalization and mandatory procedures, which impedes considering the tradeoff between ex ante and ex post costs, including the reduction in future transaction and administrative costs;*
- 3) Insensitivity to local specifics, as its emphasis on the average cost of a specific transaction (the incorporation of a mid-size, limited liability company) favors capital-intensive solutions;*
- 4) Mistakes in evaluation and measurement distort judgment, as it repeatedly proclaims as successful reforms that are plain failures or exist only on paper (window-dressing reform);*
- 5) Doing Business' marketing promotes misguided reforms and rent-seeking.*

To my opinion, the Doing Business' ranking can't serve as a comprehensive indicator of the regulatory reform quality. It should be seen only as one of the many descriptors in a broad institutional context. Similarly, regulatory simplification shouldn't be seen as a substitute for a full-scale regulatory reform.

Key words: Doing Business rating, starting a business, government regulation of economic activity, regulatory reform, deregulation, investment climate.

Стаття надійшла до редакції 15.03.2015