

## СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ЄС В СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МАЛИХ ТА СЕРЕДНІХ ПІДПРИЄМСТВ

**Король В. І.,**

*кандидат юридичних наук, завідувач відділу міжнародного приватного права  
та порівняльного правознавства НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України*

*Статтю присвячено особливостям застосування такого інструменту регуляторної політики Європейського Союзу, як оцінка впливу щодо малих і середніх підприємств у цілому та мікропідприємств зокрема.*

**Ключові слова:** регуляторна політика, ЄС, оцінка впливу, малі й середні підприємства, мікропідприємства.

Європейський Союз став одним із тих суб'єктів, які зазнали найбільш важких економічних та соціальних наслідків у результаті світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. Основні надії на відновлення економічного зростання, зменшення рівня безробіття та досягнення інших стратегічних цілей ЄС до 2020 року пов'язані з відновленням ефективного функціонування таких суб'єктів підприємницької діяльності як малі та середні підприємства (Small and Middle Enterprises), яких в державах-членах створено більше 20 мільйонів та які репрезентують 99 % усіх суб'єктів підприємництва ЄС.

Для України проблеми розвитку малого й середнього підприємництва також зберігають актуальність, про що свідчать, зокрема, положення національної доповіді «Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні», підготовлену у 2010 році Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва. Вирішення таких проблем потребує системного підходу, у тому числі, через удосконалення регуляторної політики з урахуванням та адаптованим використанням позитивного досвіду інших держав та їх інтеграційних об'єднань.

Виходячи з того, що саме на малі та середні підприємства (надалі – МСП) покладено тягар досягнення стратегічних цілей ЄС, доцільно визначити мету статті, якою є розкриття ключових аспектів, пов'язаних, поперше, з критеріями набуття такого статусу, по-друге, з особливостями застосування щодо них інструменту «оцінки впливу» (Impact Assessment) проектів актів *acquis communautaire*, що має місце у сфері правотворчої діяльності в Європейському Союзі.

В Україні приділяється певна увага питанням удосконалення правового режиму функціонування МСП, водночас у науково-правових дослідженнях методологічним аспектам застосування такого інструменту регуляторної політики ЄС як оцінка впливу належна увага не приділяється, внаслідок чого поглиблене дослідження такого спрямування у сфері господарського права здійснюється в Україні вперше.

Відповідно до мети статті доцільним є звернення до концептуальних та методологічних розробок Європейської Комісії, що сприятиме розкриттю особливостей оцінювання регуляторного впливу щодо малих та середніх підприємств у цілому та мікропідприємств зокрема, релевантних нормативно-правових актів України для здійснення порівняльно-правового аналізу в окремих аспектах, результатів наукових досліджень тощо.

Відповідно до ст. 48, 81 та 82 Угоди про створення Європейського Співтовариства підприємство слід розу-

міти як будь-яку одиницю, причому незалежно від організаційно-правової форми, включаючи партнерство, сімейний бізнес, асоціацію, яка на систематичній основі здійснює економічну діяльність.

Спираючись на таке визначення і конкретизуючи його, Європейська Комісія запровадила два обов'язкові граничні критерії, відповідно до яких визначає набуття та збереження правового статусу малого або середнього підприємства, а саме, кількість працюючих та обсяг доходу або ж баланс активів, зобов'язань та капіталу (надалі – баланс). При цьому зазначені економічні критерії підлягають застосуванню на альтернативній основі, тобто, може бути обраний один із них самим підприємством або відповідними органами влади, діяльність яких спрямовано, наприклад, на сприяння доступу МСП до джерел фінансування. В цілому Європейська Комісія виходить із цілком слушного підходу, сутність якого полягає у тому, що дійсно МСП потребують підтримки з боку інститутів ЄС та органів влади держав-членів, водночас, очевидно, що за обмеженості ресурсів вона має бути надана саме тим із них, які цього дійсно потребують найбільше.

Таким чином, відповідно до ст. 2 Додатку 1 Рекомендацій Європейської Комісії виділяються:

- Мікропідприємства – до 10 працюючих з річним доходом та/або балансом не більше 2 млн. євро.
- Малі підприємства – до 50 працюючих, дохід/баланс до 10 млн. євро.
- Середні підприємства – до 250 працюючих, дохід до 50 млн. євро або баланс до 43 млн. євро [1].

На перший погляд, наведений підхід вбачається достатньо простим для того, щоб визначитись, чи відноситься той чи інший суб'єкт підприємництва до мікро, малого або середнього підприємства. Водночас у практичній площині обов'язковим є застосування більш складного алгоритму, в рамках якого необхідно врахувати весь комплекс правовідносин, у тому числі, корпоративних або договірних, в яких таке підприємство може перебувати з іншими суб'єктами права, у тому числі, суб'єктами підприємництва, інституційними інвесторами, органами влади, які можуть мати право власності на частку в капіталі або на цінні папери, зокрема, акції, емітовані підприємством. У такому розумінні важливе значення має виявлення трьох категорій підприємств: автономних, партнерів та пов'язаних, набуття статусу яких може створювати підстави для втрати, відповідно, статусу мікропідприємства, малого, середнього підприємств. Дане питання є настільки багатоглядним та ситуативно варіативним, що заслуговує

на те, щоб бути виділеним в окремий предмет дослідження, внаслідок чого залишатиметься в рамках даної статі без подальшої деталізації.

У 2012 році було прийнято Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [2]. Цим Законом внесено доповнення до ст. 55 Господарського кодексу України, згідно з яким суб'єкти господарювання залежно від кількості працюючих та доходів від будь-якої діяльності за рік можуть належати до суб'єктів малого підприємництва, середнього або великого підприємництва. При цьому критерій кількості працюючих для суб'єктів мікропідприємництва, малого та середнього підприємництва є абсолютно аналогічними щодо прийнятого в ЄС. Водночас, звертає увагу запровадження дещо іншого підходу в законодавстві України в частині економічного критерію, який для цих же суб'єктів має, з одного боку, аналогічні граничні розміри, як і в ЄС, з іншого, він обмежується лише річним доходом від будь-якої діяльності за рік. Водночас необхідно акцентувати увагу на тому, що розкритий вище альтернативний підхід щодо економічного критерію запроваджено в ЄС не випадково. Так, у п. 4 Рекомендацій Європейської Комісії спеціально наголошено на недоцільності використання критерію доходу як єдиного, виходячи, насамперед, з необхідності запровадження рівного підходу до підприємств, які функціонують у різних сферах, оскільки є очевидним, що торговельні підприємства будуть мати дохід від реалізації значно більший, ніж виробничі підприємства.

25 червня 2008 року в Європейському Союзі було прийнято Акт малого бізнесу для Європи (Small Business Act), яким запроваджено принцип «Думай спочатку про малих» (Think Small First), який можна віднести до ключових у частині формування та реалізації нової економічної та правової політики на рівні як інститутів, так і держав-членів ЄС.

У практичній площині це означає, що належне забезпечення інтересів малих і середніх підприємств стає основним пріоритетом нормотворчої діяльності в ЄС. Внаслідок цього усі пропозиції, які передбачають розробку нових актів законодавства ЄС або запровадження певних заходів у відповідній сфері політики ЄС, наприклад, зовнішньоекономічній, мають проходити так званий «СМП-тест», (SME-test), який визначатиме оцінку ймовірного позитивного та негативного впливу на їх діяльність.

Такий підхід можна вважати окремим проявом загальної тенденції, яка має місце як у високорозвинених країнах, так і країнах, що розвиваються. При цьому, як підкреслює російський дослідник, директор Центру оцінки регулюючого впливу ІГМУ НІУ ВШЕ Д. Циганков, «на фоні фінансово-економічної кризи 2008 – 2009 рр. відношення в країнах ОЕСР до державного регулювання кардинально змінилось. Не відмова від регулювання на користь ринку, а детальна оцінка та раціональний вибір варіантів регулятивних заходів стають трендом сучасної регуляторики та його ядра – оцінки регулюючого впливу» [3].

На рівні ЄС такий тест став невід'ємною складовою процесу оцінки впливу на інтереси МСП проектів актів

законодавства ЄС, водночас в державах-членах подібний позитивний досвід сприйнято поки що досить слабо, оскільки його запроваджено в практику нормотворення лише в Бельгії, Данії, Фінляндії, Німеччині, Польщі, Словенії, Швеції та Великій Британії [4].

Оскільки законодавчі акти ЄС мають забезпечувати інтереси малих та середніх підприємств через надання максимально можливих переваг, набрання ними чинності об'єктивно буде пов'язане з необхідністю здійснювати відповідні витрати, які можуть, за умови їх непропорційно великого розміру, знецінювати переваги, що суперечитиме принципам сучасної правової політики ЄС щодо СМП. При цьому врахуванню підлягає три групи витрат: фінансові (обов'язкові збори та платежі), матеріальні, які обумовлені вимогами законодавства забезпечити відповідність товарів або послуг економічним, екологічним стандартам (придбання додаткового обладнання) та адміністративні (надання фінансової звітності до податкових органів).

У свою чергу, переваги можна розділити на внутрішні, наприклад, підвищення інноваційного рівня їх діяльності в широкому розумінні – від здатності розробляти нові технології, товари, матеріали до запровадження нових схем управління, надання послуг тощо та зовнішні – доступ до джерел фінансування, інших видів ресурсів, нових внутрішніх та зовнішніх ринків.

Для розрахунку та подальшого порівняння витрат і переваг застосуванню підлягає відповідний метод Cost-Benefit Analysis. Якщо результати такого аналізу свідчатимуть, що на МСП буде покладено непропорційно великий тягар витрат у цілому та в порівнянні з великими підприємствами зокрема, але водночас запровадження певних законодавчих ініціатив неможливо уникнути в силу суттєвої значущості для суспільства, їх розробники зобов'язані, по-перше, виявити та оцінити альтернативні правові шляхи для вирішення проблеми, по-друге, запропонувати спеціальні заходи компенсаційного характеру. До таких заходів відноситься, зокрема:

- повне або часткове виключення конкретних категорій МСП із сфери дії актів законодавства, якщо це, водночас, не призводитиме до втрати здатності досягати цілей правового регулювання;
- тимчасове виключення МСП із сфери дії таких актів (запровадження перехідного періоду);
- зменшення розміру обов'язкових платежів;
- спрощення звітності для державних органів надання податкових пільг або прямої державної допомоги за важливої умови, що це не призводитиме до порушення, зокрема, вимог норм у сфері міжнародної торгівлі [5], тобто, йдеться, про субсидування суб'єктів приватного права з боку держави, що вимагає дослідження питання відповідності таких дій вимогам багатосторонніх угод СОТ.

Оскільки домінуюча більшість суб'єктів малого і середнього бізнесу в ЄС (92 % від загальної кількості малих і середніх підприємств) представлена мікропідприємствами, забезпечення їх інтересів стає одним із основних пріоритетів правової та економічної політики ЄС, що має базуватись на принципі «Думай спочатку про малих».

Внаслідок особливої уваги до необхідності формування більш сприятливого законодавства для МСП, в

загальній структурі такого інструменту регуляторної політики ЄС у сфері підприємництва як оцінка впливу необхідно виділяти не тільки інститут, система норм якого стосується МСП в цілому та визначається як СМП-тест, а й його під-інститут, норми якого стосуються виключно мікропідприємств.

Таким чином, норми щодо мікропідприємств не скасовують, а доповнюють вимоги норм СМП-тесту та становлять його обов'язкову складову на всіх етапах оцінювання впливу майбутнього регуляторного акта в частині визначення співвідношення можливих вигод та витрат [6]. Оскільки потенційні витрати мікропідприємств, які пов'язані з виконанням законодавчих вимог, наприклад, щодо ведення фінансового обліку підприємницької діяльності, подання звітності, здійснення обов'язкових платежів можуть зменшувати частково або знецінювати в цілому вигоди, виникає наступний зворотний негативний зв'язок – чим вище рівень прогнозованих впливів, які порушуватимуть інтереси мікропідприємств, тим менше перспективи прийняття законодавчих пропозицій.

При підготовці проектів актів законодавства ЄС мікропідприємства віднесено до тієї категорії суб'єктів підприємництва, які підлягають виключенню із сфери їх дії. Це слід розглядати як загальний підхід, якого інститути ЄС зобов'язані дотримуватись за декількох ключових умов, якщо таке виключення не призведе: по-перше, до унеможливлення або ускладнення досягнення цілей, передбачених в актах первинного законодавства ЄС, насамперед, в Угоді про створення ЄС, по-друге, до унеможливлення досягнення цілей майбутніх актів вторинного законодавства ЄС (регламентів, директив), по-третє, до порушення концептуальних засад публічного порядку.

Щодо третього аспекту доцільно зазначити, що необхідність включення мікропідприємств до кола суб'єктів права, на які поширюється дія регуляторних актів у сфері підприємництва, може обумовлюватися інтересами суспільства в частині, наприклад, дотримання стандартів належної якості для споживачів товарів або послуг, забезпечення безпеки праці, захисту навколишнього середовища тощо. У такому випадку інтереси мікропідприємств мають задовольнятися шляхом зменшення регуляторного тягаря, що водночас, дозволить забезпечити досягнення важливих для усього суспільства цілей.

Наведений аспект характеризує суспільний імператив із забезпечення інтересів інших суб'єктів права, водночас очевидною передумовою для поширення дії проектів законодавчих актів на мікропідприємства є відповідність запроваджуваного ними правового режиму їх власним інтересам, що має бути обґрунтовано та відображено при підготовці як проміжних документів, так і заключного звіту з оцінки регуляторного впливу.

Наведені вище особливості застосування одного з основних інструментів правової політики ЄС стосуються майбутнього законодавства, що становить надзвичайно важливий її напрям, який водночас не є єдиним. Не менш важливим напрямом правової політики ЄС є удосконалення чинного законодавства, що здійснюється за двома ключовими векторами, де перший перед-

бачає спрощення (simplification) законодавчих вимог як для СМП в цілому, так і мікропідприємств зокрема через кодифікацію законодавства, другий – зменшення адміністративного тягаря (administrative burden) на них.

При підготовці та розгляді всіх законодавчих пропозицій в ЄС необхідним є доведення, що такі дії здійснюються із дотриманням принципу пропорційності. Зазначений принцип, сутність якого полягає у тому, що будь-які дії Європейської Комісії у сфері нормотворчої діяльності не мають виходити за межі того, що є необхідним та достатнім для досягнення поставлених цілей, набуває важливого значення у такому розумінні. З 2012 р. інститут ЄС як орган публічної влади має доводити правомірність запроваджуваних законодавчих ініціатив, які в майбутньому можуть зачіпати інтереси суб'єктів приватного права – мікропідприємств, малих і середніх підприємств. Це стало новелою обов'язкового характеру в рамках СМП-тесту при застосуванні оцінки впливу в ЄС, внаслідок якої у випадку, якщо не буде обґрунтовано доведено необхідність поширення дії майбутнього акта законодавства на МСП, вони автоматично підлягають виключенню з-під такої дії.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити наступні висновки. Після внесення у 2012 році змін до Господарського кодексу України в контексті адаптації законодавства України до *acquis communautaire* ЄС виникла розбіжність концептуального характеру щодо критеріїв набуття правового статусу суб'єкта мікропідприємства, малого і середнього підприємства. Підхід Парламенту України слід визнати необґрунтовано звуженим та внаслідок цього таким, що потребує удосконалення, оскільки запровадження лише одного економічного критерію – річного доходу за рік, є більш адекватним для торговельних та менш прийнятним для виробничих підприємств, для яких Європейська Комісія спеціально запровадила на альтернативній основі інший критерій – баланс активів, зобов'язань та капіталу.

Основними напрямками удосконалення нормотворчої діяльності в ЄС в частині підвищення рівня забезпечення інтересів малих і середніх підприємств є спрощення вимог законодавчих актів, зменшення адміністративного навантаження, а також здійснення оцінки регуляторного впливу.

Серед широкого спектру заходів на виконання положень Акта малого бізнесу для Європи, одним із основних є запровадження спеціальної процедури у сфері здійснення оцінки впливу, а саме «СМП-тесту», в рамках якого розроблено та застосовується система спеціальних вимог щодо мікропідприємств.

Основними підходами нормотворчого характеру, спрямованими на втілення принципу Think Small First є повне, часткове, або тимчасове виключення малих і середніх підприємств із сфери дії актів законодавства або запровадження спеціального правового режиму, більш сприятливого у порівнянні з великими підприємствами.

З 2012 року підготовка та розгляд усіх законодавчих пропозицій в ЄС має базуватись на презумпції, що мікропідприємства мають бути виключені з кола тих суб'єктів права, на яких майбутні акти будуть поширювати свою дію. У випадку ж обґрунтованого включення

таких суб'єктів підприємництва до сфери дії проектів законодавчих актів, в обов'язковому порядку мають бути розроблені спеціальні норми, які передбачатимуть більш м'які вимоги або адаптаційні заходи для них щодо регуляторного навантаження, які водночас не мають унеможливити досягнення тих цілей, на які спрямовані проекти актів вторинного законодавства ЄС.

Виходячи з того, що Кабінетом Міністрів України на виконання вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» затверджено дві методики – проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта, у подальшому доцільним є здійснення порівняльно-правового аналізу загальних засад та особливостей застосування відповідного господарсько-правового інструментарію в Україні, ЄС, а також Росії, що може бути корисним як з методологічної, так і практичної точки зору.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. *Communication Recommendation concerning the definition of micro, small and medium-sized enterprises (2003/361/EC) 6 May 2003* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:124:0036:0041:EN:PDF>.

2. *Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22.03.2012 № 4618-VI // Голос України. – № 70. – 18.04.2012.*

3. *Цыганков Д. Умное регулирование* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://2020strategy.ru/data/2012/03/22/1264625701/Умное%20регулирование.pdf>.

4. *Review of the «Small Business Act» for Europe. – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Brussels COM(2011) 78 final. – 23.2.2011. – Р. 5* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0078:FIN:en:PD>.

5. *Impact Assessment Guidelines 15 January 2009 SEC (2009) 92 PART III: Annexes to Impact Assessment Guidelines* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/governance/impact/commission\\_guidelines/docs/iag\\_2009\\_annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf)

6. *Operational guidance on assessing impacts on micro-enterprises in Commission Impact Assessments. – Ref. Ares (2012)557005 – 07/05/2012* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/governance/impact/key\\_docs/docs/meg\\_guidelines.pdf](http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/meg_guidelines.pdf)

*The article is devoted to the peculiarities of such instrument of the regulatory policy of the European Union as Impact Assessment concerning small and middle enterprises as a whole and micro-enterprises in particular application.*

*В статті розкриваються особливості застосування такого інструмента регуляторної політики Європейського Союзу, як оцінка впливу відносно малих і середніх підприємств в цілому і мікропідприємств в особливості.*

## ЄВРОПЕЙСЬКЕ НАКАЗНЕ ПРОВАДЖЕННЯ

**Бобрик В. І.,**

*кандидат юридичних наук, завідувач відділу юрисдикційних форм правового захисту суб'єктів приватного права НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України*

*У статті розглядаються положення актів ЄС, які регламентують європейське наказне провадження (european order for payment procedure). Особливу увагу приділено аналізу Регламенту ЄС № 1896/2006 «Про введення Європейського наказного провадження» від 12 грудня 2006 року.*

**Ключові слова:** цивільне судочинство, наказне провадження, наказ суду, спрощені форми судочинства, Європейський Союз, уніфікація.

Цивільне судочинство в іноземних країнах характеризується диференціацією судових процедур, адже процесуальні законодавства переважної більшості країн світу, окрім основного та традиційного (ординарного, класичного) позовного порядку вирішення справ, передбачають і спрощені процедури винесення судом обов'язкових до виконання актів, які здійснюються або зі значно спрощеним судовим розглядом, або взагалі без нього.

На підставі дослідження іноземних джерел російський дослідник Д. І. Кримський вказує, що в процесуальній доктрині під спрощеними формами судочинства розуміється (і визнається) широкий спектр проваджень у різних категоріях справ. Це поняття охоплює процедури сумарного та наказного проваджень, провадження у справах з незначною ціною позову, провадження, пов'язаного із прийняттям забезпечувальних (охоронних) заходів, і низка інших. Всі ці процедури об'єднуються

на засадах спрощення та скорочення – короткі строки провадження, обмеження правил загальних процедур, зменшення формалізму тощо. В цілому, ці провадження є провадженнями сумарного типу, в яких відбувається свого роду концентрація процесу («сумарний» можна розуміти як «об'єднуючий», тобто процес, в якому все прискорено, скорочено, стисло) [1, с. 13; 2, с. 5].

При порівняльному дослідженні наказного та подібних спрощених судових процедур у сучасному процесуальному законодавстві країн світу потрібно враховувати те, що, як правильно зазначає В. В. Комаров, моделі й тенденції розвитку процесуальних систем все більше адаптують базові цінності судочинства для його подальшої гармонізації на основі використання кращих і більш нейтральних з культурної точки зору елементів континентальної і англосаксонської систем права [3, с. 23]. Відтак існування в сучасному цивільному процесі