

РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА ЯК НАПРЯМ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ В СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

**СТАШЕВСЬКИЙ Олександр Миколайович - професор, член-кореспондент
Міжнародної кадрової академії**

**ДЖУНЬ Вячеслав Васильович - доктор юридичних наук, професор
кафедри господарського та трудового права МАУП**

DOI 10.32782/LAW.UA.2021.2.27

Під час розпочатої трансформації українського суспільства та держави першим етапом стала загальна лібералізація суспільного та економічного життя. В сфері управління економікою ця лібералізація зводилася до перегляду відповідних державних функцій і певної відмови від суцільного і прямого державного втручання в діяльність господарюючих суб'єктів та переходу до принципів ринкового регулювання. Результатом такого роду змін мала б стати розробка ефективних, з позицій інтересів як суб'єктів господарювання так і громадян та суспільства, прозорих та справедливих правил поведінки (нормативно-правових актів) для учасників ринку. Але через те, що з початком процесу ринкової трансформації економіки не було розроблені теоретико-методологічні засади науково обґрунтованої технології розробки таких правил, то й відхід від прямого управління суб'єктами господарської діяльності не дав бажані та очікувані наслідки. Закладення необхідних методичних засад цього вдосконалення здійснено на рівні відповідних Указів Президента України, а потім і прийняття Верховною Радою України Закону від 11 вересня 2003 року №1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Регуляторна політика – це не тільки Закон від 11 вересня 2003 року. Це цілий напрям у здійсненні державного управління, система інституціональних засад та методичного забезпечення реалізації правотворчої та правозастосовчої діяльності. Держава організовує процес регуляторної діяльності, приймаючи відповідні нормативно-правові акти, інструктивно-методичні

матеріали та створюючи цілу систему органів спеціальної компетенції, наділяючи їх та інші органи державної влади, самоврядування та різноманітні організації відповідними обов'язками щодо здійснення регуляторної діяльності, контролює цю діяльність. Це і є інституціональне забезпечення регуляторної діяльності, яке детально регламентується у юридичному і у методичному аспектах. В той же час можливості цього потенційно високопотужного Закону в галузі побудови бажаної системи використовуються на практиці не в повній мірі. Однією з причин проблеми, що склалася (невикористання на практиці можливостей Закону від 11 вересня 2003 року), є недостатня увага до регуляторної політики з боку освітньої діяльності. Зусилля освіти мають бути сконцентрованими у трьох напрямках, зокрема, на: 1) роз'ясненні, навчанні як майбутніх правників, так і парламентарів (діючих і кандидатів у депутати), держслужбовців здійсненню правотворчої і правозастосовчої діяльності щодо відповідних регуляторних актів; 2) систематизації регуляторних актів; 3) введенні додаткових та подальшому вдосконаленню положень, викладених у Законі від 11 вересня 2003 року. Ці напрямки відповідатимуть загальноприйнятому розрізненню галузі права як навчальної дисципліни, галузі законодавства і як науки.

Ключові слова: регуляторна політика, регуляторна діяльність, здійснення державного управління, інституціональні засади, методичне забезпечення, правотворча та правозастосовча діяльності, нормативно-правові акти, інструктивно-методичні матеріали.

Актуальність теми

Аналіз законодавчої діяльності в Україні у сфері економіки свідчить про те, що за кількісними показниками ця діяльність, а точніше, її результати (законодавчі акти) відповідає загальносвітовим стандартам. У той же час якісні показники (а це результати господарської діяльності, її ефективність) залишають бажати кращого. Головною причиною неефективності (недостатньої ефективності) законодавчих актів в сфері економіки багато хто з фахівців вважає недоліки самого законодавчого процесу - процесу підготовки, розробки проєктів законодавчих актів.

Ступінь розробленості тематики

Проблемами правотворчого й законодавчого процесів займалися А. Заєць, В. Зайчук, В. Крижанівський, С. Лінецький, Н. Нижник, А. Ришелюк, М. Теплюк, В. Шаповал, О.Юлдашев, О. Ющик та ін. Однак у працях учених, як правило, йдеться про правові, конституційні основи зазначених процесів, про регламент парламенту як правову основу законодавчого процесу. Ці аспекти дослідження можна позначити як організаційні. У той же час технологічним аспектам правотворчого й законодавчого процесів приділялось значно менше уваги. Говорячи про технологічні аспекти, ми маємо на увазі державну регуляторну політику, регуляторну діяльність, за допомогою якої реалізується (має реалізуватися) нормотворчий процес. Саме у її послідовній реалізації і лежить, на нашу думку, підвищення ефективності законодавчих актів в сфері економіки.

Основний зміст

Під час розпочатої трансформації українського суспільства та держави першим етапом стала загальна лібералізація суспільного та економічного життя. В сфері управління економікою ця лібералізація зводилася до перегляду відповідних державних функцій і певної відмови від суцільного і прямого державного втручання в діяльність господарюючих суб'єктів та переходу до принципів ринкового регулювання. Результатом такого роду змін мала б стати розробка ефективних, з позицій інтересів як суб'єктів господарювання так і громадян та суспільства, прозорих та справед-

ливих правил поведінки (нормативно-правових актів) для учасників ринку. Але через те, що з початком процесу ринкової трансформації економіки не було розроблені теоретико-методологічні засади науково обґрунтованої технології розробки таких правил, то й відхід від прямого управління суб'єктами господарської діяльності не дав бажані та очікувані наслідки. Навпаки, він породив спотворену систему прийняття державних рішень, яка призводила, по-перше, до появи величезної кількості нормативних актів, багато з яких було пролобійовано зацікавленими владно-бізнесовими колами, а тому і являлися такими, що не тільки не відображають суспільні інтереси, але й є шкідливими для суспільства в цілому. Ці акти мають внутрішні протиріччя та зазнають постійних і досить хаотичних змін. Працювати господарюючим суб'єктам в такому правовому середовищі вкрай важко і економічна активність почала стрімко падати. Така ситуація стимулювала суб'єктів до ухилення від виконання економічно обтяжливих вимог неефективного (з позицій суспільства в цілому) несправедливого, неморального та хаотичного законодавства. А по-друге, зазначена ситуація породжувала бюрократичне (формальне, «для виду»), фактично ж корупційне управління економікою, коли законодавство носить декларативний характер, про обхід його легко домовитися з посадовцями відповідних державних органів. При цьому можна стверджувати, що саме органи влади свідомо по перше, приймають правові акти, які не є першочерговими, найбільш актуальними та необхідними; по друге, «нав'язують та ініціюють» заплутане та складне законодавство, яке характеризується безліччю дублювань, протиріч та «законодавчих дірок». Саме завдяки цьому цілеспрямовано була досягнута ситуація, при якій, з одного боку, в руках посадових осіб органів влади концентрується реальне управління, в умовах якого, утверджується економічна безкарність, а з іншого боку зберігається можливість притягнути будь-кого і в любий час до цивільної, дисциплінарної, адміністративної і, навіть, кримінальної відповідальності. Приклади останніх років тільки доводять ці припущення.

Бюрократичне управління заганає країну у глухий кут, бо породжує ситуацію кругової

поруки, коли нормою стає пряме порушення законодавчих норм, а їх виконання не тільки не схвалюється, але й стає необов'язковим. Ситуація, що склалась на той час, може бути підсумована наступним чином: замість переходу від прямого управління економікою до дійсно ринкового регулювання, в Україні відбулась побудова системи всеохоплюючої корупції, і ці проблеми стали загрозою як для національної безпеки, так і для світової спільноти, куди Україна прагне увійти.

Небезпека втрати обличчя країни на міжнародній арені загрожувала власним інтересам олігархічних кіл країни, і саме тому, починаючи з 1997-1998 років, коли необхідність економічних реформ з розряду декларативних перейшла до розряду нагальних, з'являються відповідні правові акти, спрямовані вже не на урегулювання конкретних господарських правовідносин, а на упорядкування, вдосконалення самого процесу нормотворення. Зокрема, закладення необхідних методичних засад цього вдосконалення здійснено на рівні відповідних Указів Президента України, а потім і прийняття Верховною Радою України Закону від 11 вересня 2003 року №1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Підкреслимо ще раз. Саме життя примусило владу займатися не тільки подальшою нормотворчістю, але й **ВДОСКОНАЛЕННЯМ** правового регулювання в сфері економіки. Функція «вдосконалення» іманентно притаманна науці, а вдосконалення правового регулювання – природньо – правовій науці. Згідно Закону від 11 вересня 2003 року, у якому відобразилися найбільш кардинальні пропозиції вчених (одним із авторів цієї статті підготовлено по цим проблемам спеціальне дослідження щодо такого вдосконалення), регуляторна політика - це напрям політики держави, спрямований на *вдосконалення* правового регулювання господарських та адміністративних відносин у сфері господарювання.

Зауважимо, що зазначений Закон чи не єдиний на теренах СНГ, спрямований не на зміну діючих або прийняття нових норм права, а на методологічні аспекти правотворення, на процес розроблення правових актів. При цьому засобом вдосконалення правового регулювання господарських та адміністратив-

них відносин, суттєвого підвищення якості відповідних правових актів визначено *вдосконалення процесу* їх підготовки (і це цілком правильно. Адже якість результату будь-якої діяльності забезпечується якістю організації її процесу), а сам цей процес одержує назву **регуляторної діяльності**. Управління цією діяльністю йменується *регуляторною політикою*, яка утворює, як ми вже зазначали, самостійний напрям, окрему функцію державної політики.

Регуляторна політика – це не тільки Закон від 11 вересня 2003 року. Це цілий напрям у здійсненні державного управління, система інституціональних засад та методичного забезпечення реалізації правотворчої та правозастосовчої діяльності. Держава *організовує* процес регуляторної діяльності, приймаючи відповідні нормативно-правові акти, інструктивно-методичні матеріали та *створюючи* цілу систему органів спеціальної компетенції, *наділяючи* їх та інші органи державної влади, самоврядування та різноманітні організації відповідними обов'язками щодо здійснення регуляторної діяльності, *контролює* цю діяльність. Це і є інституціональне забезпечення регуляторної діяльності, яке детально регламентується у юридичному і у методичному аспектах.

Щодо юридичного аспекту, то це статус та діяльність регуляторних органів, визначення їх функцій щодо цієї діяльності. Елементами методичного забезпечення цієї системи є цілий ряд нормативних документів, починаючи від нормативно-методичних і закінчуючи інструктивно-методичними [2, 3, 4].

Слід зазначити, що методологічно Закон від 11 вересня 2003 року побудований на дуже міцній науковій базі – концепції системи, сформульованої в рамках загальної теорії систем всесвітньо відомим українським філософом – А.І.Уйомовим. За його визначенням, система – це множинність елементів, на якому реалізуються відносини, що мають певні (системотвірні) властивості. Із запропонованої концепції випливає, що для побудови або вдосконалення будь-якої системи, в тому числі і системи правових актів, на першому етапі мають завдаватися бажані властивості (вимоги) до об'єкту вдосконалення (системотвірні властивості), а на другому – визначатися засоби за-

безпечення цих вимог. Саме такий же підхід вбачається і у Законі «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». В якості системотвірних властивостей можуть виступати принципи регуляторної політики, перераховані у вищезазначеному Законі. Це доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки. Щодо засобів забезпечення вимог до державної регуляторної політики, то до них слід віднести регламентовані в Законі відповідні етапи здійснення регуляторної політики: порядок планування діяльності з підготовки регуляторних актів, розгляду проєктів цих актів, забезпечення принципу прозорості та врахування громадської думки у здійсненні державної регуляторної політики, а також порядок відстеження результативності та перегляду прийнятих регуляторних актів.

В той же час, на жаль, можливості цього потенційно високопотужного Закону в галузі побудови бажаної системи використовуються на практиці не в повній мірі. Однією з причин проблеми, що склалася (невикористання на практиці можливостей Закону від 11 вересня 2003 року), є недостатня увага до регуляторної політики з боку освітньої діяльності. Зусилля освіти мають бути сконцентрованими у трьох напрямках, зокрема, на: 1) роз'ясненні, навчанні як майбутніх правників, так і парламентарів (діючих і кандидатів у депутати), держслужбовців здійсненню правотворчої і правозастосовчої діяльності щодо відповідних регуляторних актів; 2) систематизації регуляторних актів; 3) введенні додаткових та подальшому вдосконаленню положень, викладених у Законі від 11 вересня 2003 року. Ці напрямки відповідатимуть загальноприйнятому розрізненню галузі права як навчальної дисципліни, галузі законодавства і як науки.

Щодо **першого напрямку**. Вважаємо, що зараз жоден з підручників навчальних посібників з відповідних галузей права з організаційно-економічної діяльності, не може бути визнаним таким, що відповідає сьогоденню, якщо в ньому не викладаються положення щодо роз'яснення і здійснення регуляторної діяльності. Такі вимоги до навчальної літератури слід пред'являти, принаймні, починаючи з часу прийняття відповідних нормативних

актів щодо формування і здійснення регуляторної діяльності. Але на жаль, цим вимогам відповідають мало які юридичні підручники. Тому створення підручника з регуляторної діяльності відповідало б сьогоденню, вимогам, поставленим Президентом України в Указі від 1 червня 2005 року «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики» де передбачено: «вжити заходів щодо зміцнення кадрового потенціалу регуляторних органів, зокрема, шляхом запровадження системи навчання працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань забезпечення виконання Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Щодо **другого напрямку**, здійснюваного у напрямку розгляду права як галузі законодавства, то у його рамках мало б систематизуватися регуляторне законодавство, вищезазначеним Указом Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики», Кабінету Міністрів України доручено створення у терміни, визначені Указом, робочих груп та входження до їх складу на *паритетних засадах* представників суб'єктів господарювання, їх об'єднань та *науковців*. Питанням щодо *паритетності* робочих груп приділялась значна увага на селекторних нарадах, проведених Кабінетом Міністрів України з представниками центральних та місцевих органів виконавчої влади. Підсумовуючи виконану роботу, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва констатував, що в ході виконання Указу Президента України центральними органами виконавчої влади допущено низку неточностей та порушень, що може призвести до нівелювання самої ідеї прискореного перегляду і перетворити його у формальність. Наслідком стала відсутність позитивного впливу перегляду на регуляторний клімат в Україні. З метою досягнення позитивного ефекту від проведення прискореного перегляду, доцільно зберегти робочі групи при органах виконавчої влади, поліпшивши їх якісний склад та упорядкувавши їх діяльність; продовжити діяльність робочих груп, зосередити її на системній оцінці регуляторного клімату в

пріоритетних галузях економіки, забезпечити включення знання вимог державної регуляторної політики до обов'язкових вимог до кандидатів на заняття посади державного службовця, а Міністерству освіти і науки України - вжити заходів, спрямованих на забезпечення включення до навчальних програм у вищих навчальних закладах питань державної регуляторної політики.

І, нарешті, стосовно **третього напрямку** концентрації зусиль представників юридичної науки, за яким право інтерпретується як наука. Справа в тому, що, незважаючи на високий науковий рівень та потужну практичну потенцію Закону від 11 вересня 2003 року, цей Закон не вільний від недоліків. Доцільно було б їх систематизувати, об'єднавши у дві групи: 1) подальше вдосконалення положень, викладених у Законі про державну регуляторну політику і 2) про введення додаткових положень до цього Закону.

По перше, неповно визначено поняття регуляторних актів. За вищезгаданим Законом, регуляторний акт - це прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. Тобто, під регуляторним розуміється будь-який нормативно-правовий акт, що регулює господарські або адміністративні відносини. Але ж це не так. Головне, що вирізняє регуляторний акт від інших господарських і адміністративно-правових актів – це те, що він є документом, розробленим за відповідною технологією, яка включає ряд обов'язкових етапів, недодержання яких призводить до відмови у реєстрації акта, а отже і до його недійсності. Таким чином, головним критерієм вирізнення регуляторних від інших актів має стати спосіб їх підготовки і застосування, що і повинно вказуватися у визначенні цих актів. По друге, в меті прийняття або в преамбулі до цього закону слід чітко сказати, що засобом вдосконалення правового регулювання господарських та адміністративних відносин, суттєвого підвищення якості відповідних правових актів визначено **вдосконалення про-**

цесу їх підготовки, а сам цей процес одержує назву **регуляторної діяльності**. Управління цією діяльністю йменується **регуляторною політикою**, яка утворює самостійний напрям, окрему функцію державної політики. В рамках цієї функції, по перше, формується поняття якості регуляторних актів, регуляторної політики, а по друге, - визначаються засоби забезпечення цієї якості - технологія розробки правових актів, здійснення державної регуляторної політики. Ця технологія включає визначення певних етапів розробки кожного акту, які б суттєво підвищували його якість, відстеження за ефективністю та методичне забезпечення реалізації цих етапів. По третє. Перелік принципів, яким, за Законом 11 вересня 2003 року, має відповідати регуляторна політика, з однієї сторони є недостатнім, неповним, а з іншої – містить "зайві" вимоги, вимоги до регуляторного акту, що не викликаються практичними потребами. Так, наприклад, немає такої вимоги як актуальність і важливість проекту правового акту, за якою до розробки мають залучатися найважливіші законопроекти. В результаті відсутності такої вимоги нерідко подаються такі проекти, які не є конче потрібними, а дійсно потрібні не готуються. В той же час необхідність набуття проектом правового акту такої властивості як, наприклад, *адекватність* - відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив, є неочевидною, скоріше за все, зайвою. Що, скажімо, робити, коли проект є надзвичайно ефективним але неадекватним, в той же час адекватний менш ефективний? Потрібно або виключити такі спірні ознаки, або ранжувати всі вимоги до проектів правових актів за пріоритетністю, поділивши їх на основні і додаткові.

Суттєвим недоліком регламенту регуляторної політики є те, що деякі методичні вказівки по забезпеченню тієї чи іншої можливості є декларативними, ставлять завдання, які не тільки не в змозі виконати практик – правник середньої кваліфікації, але й потребують проведення подальших спеціальних наукових досліджень.

Література

1. Закон від 11 вересня 2003 року №1160-IV «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 9, ст. 79

2. Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта та Методика відстеження результативності регуляторного акта, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 «Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта» з подальшими змінами (див. Постанову Кабінет Міністрів України від 16 грудня 2015 р. № 1151 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308» // <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1151-2015-%D0%BF#Text>

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 березня 2004 р. № 152-р «Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади»;

4. Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 05.03.2004 № 1314 «Про роз'яснення положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

*Stashevsky Alexander Nikolaevich, Professor;
Corresponding Member of the International Personnel
Academy*

*June Vyacheslav Vasilyevich, Professor of the
Department of Economic and Labor Law of IAPM,
Doctor of Law,*

REGULATORY POLICY AS A DIRECTION IMPROVING THE EFFICIENCY OF LEGISLATIVE ACTS IN THE FIELD OF ECONOMY

During the transformation of Ukrainian society and the state, the first stage was the general liberalization of social and economic life. In the field of economic management, this liberalization was reduced to a revision of the relevant state functions and a certain refusal of continuous and direct state intervention in the activities of economic entities and the transition to the principles of market regulation. The result of such changes should be the development

of effective, from the standpoint of interests of both business entities and citizens and society, transparent and fair rules of conduct (regulations) for market participants. But due to the fact that with the beginning of the process of market transformation of the economy was not developed theoretical and methodological principles of scientifically sound technology for developing such rules, the departure from direct management of economic entities did not give the desired and expected consequences. The necessary methodological principles of this improvement were laid at the level of the relevant Decrees of the President of Ukraine, and then the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of September 11, 2003 «1160-IV On Principles of State Regulatory Policy in Economic Activity». Regulatory policy is not just the Law of September 11, 2003. This is a whole direction in the implementation of public administration, the system of institutional principles and methodological support for the implementation of law-making and law enforcement activities. The state organizes the process of regulatory activity, adopting relevant regulations, instructional materials and creating a system of special competences, giving them and other public authorities, self-government and various organizations with relevant responsibilities for regulatory activities, controls this activity. This is the institutional support of regulatory activities, which is regulated in detail in legal and methodological aspects. At the same time, the possibilities of this potentially high-power Law in the field of building the desired system are not fully used in practice. One of the reasons for the problem (non-use of the possibilities of the Law of September 11, 2003) is the lack of attention to regulatory policy in the field of educational activities. Education efforts should be focused on three areas, including: 1) clarification, training of future lawyers and parliamentarians (incumbents and candidates), civil servants to carry out law-making and law enforcement activities on relevant regulatory acts; 2) systematization of regulatory acts; 3) introduced additional and further improved provisions set out in the Law of September 11, 2003. These areas will correspond to the generally accepted distinction between the field of law as a discipline, the field of law and as a science.

Key words: *regulatory policy, regulatory activity, implementation of public administration, institutional principles, methodological support, law-making and law-enforcement activities, normative-legal acts, instructive-methodical materials.*