

## ДЕЯКІ ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

**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/NP.2021.4.29**

Стаття присвячена правовій регламентації законодавчого процесу стосовно законів, які приймає Верховна Рада у сфері економіки. У даній статті обґрунтовується важливість цієї регламентації та викладено основні положення щодо існуючої організації цього процесу. Державна регуляторна політика почала розвиватися лише наприкінці 90-х рр., а базовий закон у цій сфері було прийнято у 2003 році (Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»). Ця політика спрямована на вдосконалення правового регулювання економічних відносин, а також господарських адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється у межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України. Створено інституційні засоби організаційного забезпечення здійснення регуляторної політики – Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (нині – Державна регуляторна служба України). Якість і ефективність нормативно-правових актів, в т.ч. законодавчих, залежатиме від якості і ефективності регламентації процесу їх розробки. Забезпечення здійснення державної регуляторної політики, говориться в ст. 5 Закону від 11 вересня 2003 року, включає: встановлення єдиного підходу до

підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів; підготовку аналізу регуляторного впливу; планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстеження результативності регуляторних актів; перегляд регуляторних актів; систематизацію регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти; викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності. Таким чином, на законодавчому рівні закріплюються вимоги до відповідних правових актів, а також фактично визнається, що якість державної політики (державного управління, правових актів) залежить від якості процесу її здійснення (технології управління, правотворення і правозастосування).

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

### **Актуальність теми**

Економіка – одна з найважливіших сфер, в якій здійснюється діяльність, життєво необхідна для існування суспільства. Саме економіка, господарська діяльність є визначальною для всіх інших сфер суспільного життя, і тому вдосконалення правового регулювання вищезазначеної діяльності має велике значення.

В Україні перші спроби щодо лібералізації і, органічно пов'язаної до неї, дерегуляції підприємницького середовища почалися на початку та всередині 90-х рр. Завдяки цьому відбулося значне зростання малих та середніх підприємств; бізнес отримав потужний поштовх до свого розвитку. З часом темпи зростання почали зменшуватися через певні об'єктивні та суб'єктивні причини, зокрема, підвищення державою рівня податкового навантаження, введення все нових адміністративних обмежень. Змінилося й ставлення чиновників до бізнесу, внаслідок чого вони (а в їх особі й держава) почали вбачати в підприємцях не партнерів із соціально-економічного розвитку країни, а «дійну корову», в якій потрібно відібрати все, що їй належить, а потім забути. Тому вже на початку 2000-х рр. назріла своєрідна революційна ситуація, коли підприємці не могли більше працювати в таких умовах. Вони почали активно захищати свої права, що й спричинило прийняття владою України низки нормативно-правових актів, які сприяли розвитку підприємництва й захищали бізнес-структури та фізичних осіб – підприємців. І законодавча, і виконавча гілки влади стали звертатися до теми дерегуляції у сфері економіки. Водночас юридичні заходи, що вживалися, здебільшого були спрямовані на виправлення перекосів, які сама держава й створювала. Тобто, суттєвого просування у напрямі вдосконалення правового регулювання нормотворчою діяльністю не було.

Одним з напрямів вирішення проблеми вдосконалення правової регламентації законодавчого процесу в сфері економіки, є державна регуляторна політика. Однак саме цьому напрямку правової регламентації законодавчого процесу приділяється недостатньо уваги.

Теоретичні основи управління законотворчою діяльністю, її правового забезпечення досліджували В. Авер'янов, О. Бандурка, А. Заєць, В. Зайчук, С. Лінецький, Н. Нижник, М. Теплюк, В. Шаповал, О. Ющик та інші.

Однак комплексних робіт, у яких би виявлялися та досліджувалися проблеми правового забезпечення саме регуляторної політики, недостатньо. Все це і зумовлює актуальність дослідження.

### **Основний зміст**

Державна регуляторна політика почала розвиватися лише наприкінці 90-х рр., а базовий закон у цій сфері було прийнято у 2003 році (Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»). Ця політика спрямована на вдосконалення правового регулювання економічних відносин, а також господарських адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється у межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України. Створено інституційні засоби організаційного забезпечення здійснення регуляторної політики – Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (нині – Державна регуляторна служба України).

Необхідність у розробці, функціонуванні та розвитку державної регуляторної політики обумовлена наявними проблемами. Про це свідчать, зокрема, міжнародні рейтинги України стосовно легкості ведення бізнесу, економічної свободи, інвестиційного клімату, поширення корупції тощо. Ці рейтинги останнім часом невинно падають, що відзеркалює якість регуляторного клімату в країні. Неефективність чинної системи здійснення регуляторної політики доводять також незалежні оцінки Інституту конкурентного суспільства, Інституту власності і свобо-

ди та офіційні дані Державної регуляторної служби України.

Недотримання вимог Закону про державну регуляторну політику має системний характер. Нерідко виконання регуляторними органами вимог Закону обмежується, здебільшого, оприлюдненням проектів регуляторних актів та інших документів, що вимагаються законодавством. Проте ключовою складовою регуляторної політики є обґрунтована оцінка наслідків введення в практику ефективності дії регуляторного акта. У контексті цього, важливим є запровадження в практику «кількісного аналізу впливу проекту рішення», т. зв. *cost-benefit analysis* – аналізу вигод та витрат. Однак, незважаючи на окремі успіхи, на багаторічний досвід запровадження Закону про регуляторну політику, Україна значно відстає не тільки від розвинутих країн світу, а й навіть від інших країн, які розпочали регуляторну реформу набагато пізніше за Україну. На думку деяких дослідників, незважаючи на наявність давно прийнятого законодавства про регуляторну політику, перехід від виконання формальних вимог щодо оприлюднення проектів регуляторних актів до кількісного оцінювання вигод та витрат, так і не відбувся. До того ж, відповідно до норм законодавства, розрахунок аналізу вигод та витрат покладено не на незалежний структурний орган, а на розробника проекту регуляторного акта, що унеможливує отримання об'єктивної, неупередженої оцінки регулятивного впливу проекту регуляторного акта.

У такий спосіб, до проблемних питань удосконалення регуляторної політики, які потребують детального дослідження, належать питання правового забезпечення цієї політики як на практичному, правозастосовному, так і на теоретичному рівнях.

За загальними уявленнями, правотворчість — це діяльність компетентних державних органів або самого народу зі встановлення, зміни чи скасування правових норм. Результатом правотворчості є нормативно-правовий акт. Правотворення — всі форми і засоби виникнення, розвитку та зміни права, у тому числі і правотворчість. Правотворчість — поняття вужче, ніж правотворення, вона - частина правотворення, його самостійна і

вирішальна стадія (вищий рівень). Ініціативу, пропозицію про необхідність прийняття того чи іншого закону не можна вважати правотворчістю, хоча з ініціативи може початися правотворчість. Обговорення проекту конституції населенням — це теж не правотворчість, але може призвести до неї. Правотворчість починається тоді, коли прийнято державне рішення про підготовку проекту нормативно-правового акта, скажімо, закону. Головною відмінністю правотворчості від правотворення є те, що творчість права здійснюється державними органами або за їх дорученням. Одна з найважливіших характеристик правотворчості полягає в тому, що це державна діяльність, тобто діяльність, головним чином, органів держави. Вони приймають, створюють норми права, обов'язкові для тих, кому вони адресовані.

Але іноді право створюється за уповноваженням органів держави громадськими організаціями (у вітчизняній правовій системі), безпосередньо в результаті прямої правотворчості народу (на віче в середньовічному Новгороді) або у суді (в англосаксонській правовій системі). У такому разі ми маємо справу з правотворенням.

Висловлено думку про те, що правотворення — форма виникнення і буття права в широкому правовому полі: до правотворчості, поруч із ним, у вигляді правотворчості, після правотворчості, у процесі реалізації права. Правотворення відбувається і поза правотворчості державою, у рамках громадянського суспільства — у правосвідомості, конкретних правовідносинах, правомірній поведінці, правових теоріях, судових прецедентах і т. ін. [1].

Висловимо аксіому: чим якісніші, ефективніші результати правотворчості, тим більш якісними, ефективними будуть і результати право творення, яке «відбувається і поза правотворчості державою, у рамках громадянського суспільства — у правосвідомості, конкретних правовідносинах, правомірній поведінці, правових теоріях, судових прецедентах і т. ін.».

Отже, нас же буде цікавити у даному випадку не правотворення, а саме правотворчість. Основною ідеєю, що покладено в основу регуляторної політики, яка спрямована на

підвищення якості результатів правотворчості – нормативно-правових актів, і перш за все, законів, - є ідея регламентація ефективних процедур її здійснення. Саме тому Інакше кажучи, слід юридично закріпити, регламентувати ефективні дії відповідних державних органів з розробки зазначених документів. Особливо важливим є регламент законодавчого органу державної влади з підготовки і прийняття законів у сфері економіки.

Регламентом законодавчого органу державної влади прийнято вважати сукупність правових норм, які встановлюють порядок здійснення цим органом та його посадовими особами своїх повноважень. Але до запровадження державної регуляторної політики це було лише окреслення компетенції законодавчого органу державної влади, зовнішні рамки якої визначено у Конституції України. В останній, як відомо, окреслено коло суб'єктів, що беруть участь у його діяльності, зміст правоздатності цього органу, початок та припинення його повноважень, Порядок розкриття, уточнення, конкретизація відповідних конституційних настанов і приписів визначається Регламентом Верховної Ради України [2]. І хоча вважається, що Регламент посідає визначальне місце у регулюванні внутрішньої діяльності парламенту, він також покликаний встановити лише загальний порядок діяльності парламенту. Встановлення цього порядку дозволяє йому автономно від інших органів державної влади здійснювати притаманні йому конституційні повноваження. Зрозуміло, що розробка відповідних регламентних норм, регламентних правил має вестися з використанням надбань фундаментальної юридичної науки, досвіду світової практики парламентаризму. Тому на протязі усього часу вітчизняна наука і практика парламентської діяльності будувалися з врахуванням такого досвіду. Зокрема, прикладом цього може слугувати Регламент Верховної Ради України, який був підготовлений у рамках Програма сприяння Парламенту України університету Індіани (ПСП) за підтримки USAID. Цей Регламент спрямовує свою діяльність на досягнення трьох основних цілей: 1) впровадження ефективного та демократичного внутрішнього порядку роботи

ВР; 2) покращення співпраці між законодавчою та виконавчою гілками влади; 3) підвищення рівня доступу громадян до законодавчого процесу та забезпечення зворотного зв'язку між громадянами та Парламентом.

Додатковим завданням на короткотерміновий період є сприяння законодавчому опрацюванню проектів, спрямованих на подолання корупції, наближення українського законодавства до вимог міжнародних протоколів та законопроектів, що стосуються адміністративної реформи.

Згідно вищезазначеної Програми сприяння Парламенту України університету Індіани (ПСП), законодавчий процес — це нормативно регламентована процедура ухвалення закону, яка складається з окремих стадій — самостійних, логічно завершених етапів і організаційно-технічних дій щодо внесення, розгляду, прийняття (зміни) законів та їх оприлюднення [3].

Однак повноцінне здійснення правотворчості, забезпечення високої якості і ефективності нормативно-правових актів починається тоді, коли визначаються не тільки межі, повноваження щодо підготовки цих актів, а й встановлюються обов'язки, у формі конкретних дій, які має виконати державний (в термінах Закону про державну регуляторну політику – «регуляторний») орган в процесі підготовки проекту регуляторного акту. При цьому і якість, і ефективність нормативно-правових актів, в т.ч. законодавчих, залежатиме від якості і ефективності регламентації процесу їх розробки. «Забезпечення здійснення державної регуляторної політики, говорить в ст. 5 Закону від 11 вересня 2003 року, включає: встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів; підготовку аналізу регуляторного впливу; планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстеження результативності регуляторних актів; перегляд регуляторних актів; система-

тизацію регуляторних актів; недопущення прийняття регуляторних актів, які є непоследовними або не узгоджуються чи дублюють діючі регуляторні акти; викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності».

Таким чином, на законодавчому рівні закріплюються вимоги до відповідних правових актів, а також фактично визнається, що якість державної політики (державного управління, правових актів) залежить від якості процесу її здійснення (технології управління, правотворення і правозастосування).

#### Література

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. — Харків: Консум, 2001. — 656 с.
2. Регламент Верховної Ради України, *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2010, № 14-15, № 16-17, ст.133
3. Програма сприяння Парламенту України. Законотворчість: основні аспекти законодавчого процесу. Електронний ресурс // [http://pdp.org.ua/files/Osnovni\\_aspecty\\_zakonotvor\\_protsestu.pdf](http://pdp.org.ua/files/Osnovni_aspecty_zakonotvor_protsestu.pdf)

*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*

#### **SOME THEORETICAL ISSUES REGARDING STATE REGULATORY POLICY**

*The article is devoted to the legal regulation of the legislative process in relation to the laws adopted by the Verkhovna Rada in the field of economics. This article substantiates the importance of these regulations and sets out the main provisions for the existing organization of this process. State regulatory policy began to develop only in the late 90's, and the basic law*

*in this area was adopted in 2003 (Law of Ukraine «on Principles of State Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity»). This policy is aimed at improving the legal regulation of economic relations, as well as economic administrative relations between regulatory bodies or other public authorities and economic entities, preventing the adoption of economically impractical and ineffective regulatory acts, reducing state interference in economic activities and removing obstacles for the development of economic activity carried out within the limits, in the manner and in the manner prescribed by the Constitution and laws of Ukraine. Institutional means of organizational support for the implementation of regulatory policy - the State Committee of Ukraine for Regulatory Policy and Entrepreneurship (now - the State Regulatory Service of Ukraine). The quality and effectiveness of regulations, including legislative, will depend on the quality and effectiveness of regulation of the process of their development. «Ensuring the implementation of state regulatory policy,» said Art. 5 of the Law of September 11, 2003, includes: establishing a unified approach to the preparation of regulatory impact analysis and to monitoring the effectiveness of regulatory acts; preparation of regulatory impact analysis; planning activities for the preparation of draft regulatory acts; promulgation of draft regulatory acts in order to obtain comments and suggestions from individuals and legal entities, their associations, as well as open discussions with the participation of members of the public on issues related to regulatory activities; tracking the effectiveness of regulatory acts; revision of regulatory acts; systematization of regulatory acts; preventing the adoption of regulatory acts that are inconsistent or inconsistent or duplicate existing regulatory acts; setting out the provisions of the regulatory act in a way that is accessible and unambiguous for the understanding of the persons who must implement or comply with the requirements of this regulatory act; disclosure of information on regulatory activities». Thus, the legislative level establishes the requirements for the relevant legal acts, and in fact recognizes that the quality of public policy (public administration, legal acts) depends on the quality of its implementation process (management technology, lawmaking and law enforcement).*

**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