

## НОРМАТИВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПІДГОТОВКИ ТА ЯКІСТЬ ПРОЕКТІВ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

**О.М. Сташевський**

*здобувач кафедри цивільно-правових дисциплін  
Інституту права МАУП*

**О.О. Юлдашев**

*здобувач кафедри цивільно-правових дисциплін  
Київської державної академії водного транспорту*

**Постановка проблеми.** Найвність ефективного регуляторного середовища в економіці – чи не найважливіша складова, вирішальний фактор розвитку бізнесу, створення сприятливого інвестиційного клімату.

Загалом, регуляторне середовище характеризується такими параметрами: ступінь прозорості та послідовності державної регуляторної політики; вплив на інвесторів з боку органів державної влади різного рівня у вигляді вимог щодо реєстрації, ліцензування, сертифікації підприємницької діяльності тощо; рівень бюрократизму та корупції.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У науковій літературі використовуються два терміни – «регуляторна політика» та «регулятивна політика», які є синонімами терміна «regulatory policy», що застосовується в англійській мові. Вчені-економісти здебільшого вживають термін «регуляторна політика», під яким більшість із них розуміє регулювання економіки в цілому чи окремих її сфер [1, с. 10].

Достатньо конструктивним є визначення (державної) регуляторної політики в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» прийнятим 11 вересня 2003 р. № 1160-IV, де під державною регуляторною політикою розуміється політика вдосконалення нормотворення в сфері господарювання [2].

Проблему розробки та реалізації регуляторної політики держави вивчали як іноземні, так і вітчизняні вчені, зокрема: Д. М. Кейнс, П. Браун, С. Брукс, Д. Веймер, Д. Дерлоу, Е. Квейд, У. Поттер, Г. Саймон, В. М. Геєць, А. Я. Жаліло, А. Гальчинський, В. Бакуменко, О. Кілієвич, Т. Кравцова, О. Кучеренко, Н. Нижник та ін.

Дослідження державної регуляторної політики в аспекті її розуміння як політики вдосконалення нормотворення у сфері господарювання провадилися переважно в Україні [1, 3, 5].

**Мета.** Дослідити перший параметр характеристики регуляторного середовища. Визначити ступінь прозорості та послідовності державної регуляторної політики, проаналізувати нормативне регулювання та якість проектів регуляторних актів.

**Основні результати дослідження.** Уперше механізм регуляторної політики почав формуватися на початку 70-х рр. минулого століття у США для регуляторного нагляду. Згодом він набув подальшого розвитку і зараз спрямований в основному на лібералізацію регуляторного впливу та зменшення кількості регулювань. Для країн ЄС Єврокомісія рекомендує використовувати такі складові регуляторної політики:

- якісне регулювання;

- розгляд альтернатив;
- нормативні документи для підготовки АРВ (аналізу регуляторного впливу);
- координаційний орган з АРВ;
- запровадження політики з АРВ;
- формалізація консультаційних процедур;
- дослідження впливу на малі підприємства;
- преференції для малих і середніх підприємств [3].

Про дієвість сучасного стану застосування регуляторної політики свідчать такі дані: у 2010 р. в Україні спостерігалось поступове відновлення позитивної динаміки економічного зростання. За даними Держкомстату зростання ВВП України в 2010 р. становило 4,1 %, що підтверджує просування економіки на шляху виходу з кризи. Хоча протягом 2010 р. і відбулося відновлення економічного зростання, однак остаточний показник зростання реального ВВП при цьому перекинув лише третину економічного спаду за 2009 р. За прогнозами Україна повернеться до показника доданої вартості до кризового рівня лише на початку 2013 р. [4].

Аналіз нормативного регулювання регуляторної політики. У рамках цього підрозділу мова піде про виконаний нами аналіз нормативного регулювання методичних аспектів регламенту господарських та адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами господарювання.

Нормативне регулювання регуляторної політики включає відповідний закон від 11 вересня 2003 р. № 1160 -IV та комплекс підзаконних актів. В.К. Мамутов у своїй доповіді на Міжнародній науково-практичній конференції «Развитие хозяйственного законодательства и хозяйственно-правовой мысли в суверенной Украине», вказує на важливість прийняття Закону України від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» [5, с. 41].

Закон від 11 вересня 2003 р. № 1160 включає дев'ять розділів і ст. 41. У цьому Законі терміни вживаються в такому значенні: державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності (далі – державна регуляторна політика) – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також 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 в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України; регуляторний акт – це: прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого, спрямований на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який, або окремі положення якого, спрямований на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господа-

рювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом; регуляторний орган – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти; регуляторна діяльність – діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами; відстеження результативності регуляторного акта – заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті; перегляд регуляторного акта – заходи, спрямовані на приведення регулятором прийнятого ним регуляторного акта у відповідність з принципами державної регуляторної політики; показники результативності регуляторного акта – показники, на підставі яких при проведенні відстеження результативності регуляторного акта здійснюється оцінка стану впровадження цього регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих при його прийнятті; аналіз регуляторного впливу – документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики; звіт про відстеження результативності регуляторного акта – документ, який містить дані про результати відстеження результативності регуляторного акта та про методи, за допомогою яких було здійснено таке відстеження; розробник проекту регуляторного акта – регуляторний орган або інший орган, установа, організація, особа чи група осіб, що уповноважені розробляти або організовувати, спрямовувати та координувати діяльність з розроблення проекту регуляторного акта (ст.1 Закону України від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності»). Дія цього Закону, як говориться у ст. 3, поширюється на відносини у сфері здійснення державної регуляторної політики та регуляторної діяльності. Дія цього Закону не поширюється на здійснення регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям: постанов Верховної Ради України; актів Національного банку України, за винятком окремих нормативно-правових актів Національного банку України; актів Рахункової палати, Центральної виборчої комісії

та Національної служби посередництва і примирення; стандартів, кодексів уста- леної практики, технічних умов, за винятком випадків, коли положення стан- дартів, кодексів усталеної практики, технічних умов, прийнятих органами дер- жавної влади та органами місцевого самоврядування, маючи у передбачених за- коном випадках обов'язковий характер, встановлюють вимоги до суб'єктів гос- подарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, об- стежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб; санітарних норм, держав- них норм і правил у сфері містобудування, у тому числі державних будівельних норм, державних норм і правил пожежної безпеки, у тому числі загальнодержав- них, міжгалузевих, галузевих нормативних актів з питань пожежної безпеки, дер- жавних міжгалузевих та галузевих нормативних актів про охорону праці, норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки, нормативних документів з метрології, затверджених центральними органами виконавчої влади, фармако- пейних статей, Державної Фармакопеї України, технологічних регламентів виго- товлення лікарського засобу, за винятком випадків, коли у положеннях зазначе- них документів містяться вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення обов'язкових погоджень, аналізів, експертиз, обстежень, випробувань тощо за допомогою третіх осіб; актів, прийнятих з питань запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного, надзвичайного стану, оголошення зони над- звичайної екологічної ситуації, а також з питань мобілізації та демобілізації; актів, що містять державну таємницю України; актів, що містять індивідуально-конкр- етні приписи, за винятком актів, у яких одночасно містяться нормативні та інди- відуально-конкретні приписи; актів, якими доводяться до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань рішення органів, які є вищими по відношенню до органів, які приймають ці акти. Дія цього Закону також не поширюється на поряд- ок укладання, виконання, опублікування, реєстрації та денонсації міжнародних договорів України.

Принципи державної регуляторної політики та вимоги щодо забезпечення її здійснення. Принципами державної регуляторної політики є: доцільність – об- ґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з ме- тою вирішення існуючої проблеми; адекватність – відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потреби у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; ефективність – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта макси- мально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави; збалансованість – забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарю- вання, громадян та держави; передбачуваність – послідовність регуляторної діяль- ності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснюва- ти планування їхньої діяльності; прозорість та врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їхньої регуляторної діяльності, обов'язковий розгляд регулятор- ними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому за- коном порядку фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, обов'яз- ковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізич-

них та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності (ст. 4).

Вказані принципи можна інтерпретувати як системоутворюючі ознаки регуляторного акту. Треба зауважити про необхідність розробки комплексу методичних матеріалів, які мають регламентувати технологію підготовки проектів регуляторних актів. При цьому мінімальність та достатність вказаних матеріалів визначається виходячи з вимог забезпечення вищеперерахованих принципів цих актів.

Врахування принципів державної регуляторної політики у конкретних актах є дуже важливим. Спеціально уповноважений орган – Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва, має право здійснювати експертизу регуляторних актів центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади на відповідність цих актів, зокрема, вимогам додержання перерахованих принципів. Тобто, якщо громадянин або юридична особа звернеться до Держпідприємництва, то він має прийняти рішення про необхідність усунення виявлених порушень принципів державної регуляторної політики органом, що прийняв цей акт.

Не менш важливими є вимоги щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики. Недодержання цих вимог теж є порушенням. Тому розгляд вимог щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики, на нашу думку, є важливим. Вказані вимоги, згідно ст. 5 Закону України від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» включають:

- 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 чинні 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.

Права громадян та юридичних осіб у здійсненні державної регуляторної політики. Закон України від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» регламентує також права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні державної регуляторної політики. Згідно з цим Законом, громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання та наукові ус-

танови, а також консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та органах місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, мають право:

- подавати до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду;

- у випадках, передбачених законодавством, брати участь у розробці проектів регуляторних актів;

- подавати зауваження та пропозиції щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, брати участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

- бути залученими регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів;

- самостійно готувати аналіз регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які відповідно до цього Закону на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду;

- одержувати від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформацію щодо їх регуляторної діяльності (ст.6).

Якість проектів регуляторних актів. З метою забезпечення високої якості проектів регуляторних актів встановлюються вимоги до них. При цьому ці вимоги можна поділи на три групи: вимоги-принципи; загальні вимоги; спеціальні вимоги. До першої групи принципів (вимог-принципів) відносяться вищезгадані принципи державної регуляторної політики (доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки). До другої групи – такі принципи, як: спрямованість на вирішення першочергових проблем, оптимальність, ефективність, несуперечність тощо. До третьої групи (спеціальних принципів) відносяться вимоги, що пред'являються до конкретної групи актів. Наприклад, як зазначено у ст. 17 ГКУ «Податки в механізмі державного регулювання господарської діяльності»: «З метою вирішення найважливіших економічних і соціальних завдань держави закони, якими регулюється оподаткування суб'єктів господарювання, повинні передбачати: оптимальне поєднання фіскальної та стимулюючої функцій оподаткування; стабільність (незмінність) протягом кількох років загальних правил оподаткування; усунення подвійного оподаткування; узгодженість з податковими системами інших країн».

З метою забезпечення високої якості проектів регуляторних актів, Законом від 11 вересня 2003 р. «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності» передбачено здійснення аналізу їх регуляторного впливу. Так, згідно зі ст. 8 цього Закону, стосовно кожного проекту регуляторного акта його розробником готується аналіз регуляторного впливу. Аналіз регуляторного впливу готується до оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень та пропозицій. Розробник проекту регуляторного акта при підготовці аналізу регуляторного впливу повинен: визначити та проаналізувати проб-

лему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми; обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання; обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них; визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта; визначити цілі державного регулювання; визначити та оцінити всі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин; аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей; описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта; обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта; обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави; обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть унаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені; оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги; оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта; обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта; визначити показники результативності регуляторного акта; визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття. Аналіз регуляторного впливу підписується розробником проекту регуляторного акта, а в разі, якщо розробником проекту є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація – керівником цього органу, установи чи організації.

Якщо проект регуляторного акта одночасно містить норми, що регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, та норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також індивідуально-конкретні приписи, то аналіз регуляторного впливу готується лише щодо норм, які регулюють господарські відносини або адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання. При цьому зазначається, що методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування Національним банком України затверджується спільно Кабінетом Міністрів України та Національним банком України, а методика підготовки аналізу регуляторного впливу для застосування іншими розробниками проектів регуляторних актів – Кабінетом Міністрів України. Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов'язковою для застосування розробниками проектів регуляторних актів.

Слід зазначити, що за вищевикладеним порядком нормотворчої діяльності підготовлено низку проектів ефекти в них правових актів у сфері господарювання. Останні з них – це Проект Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні», що регулює відносини між юридичними особами, фізичними особами – підприємцями та органами виконавчої влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування у сфері розвитку та державної підтримки малого і середнього підприємництва в Україні, визначає інфраструктуру підтримки малого і середнього підприємництва, види такої підтримки (внесено Кабінетом Міністрів України 21.09.2011), Проект Закону України «Про саморегульовальні організації» (внесено 25.10.2011) та ін. У той же час окремі законопроекти, підготовлені без врахування зазначеної технології, не є достатньо ефективними, до них вносяться численні зміни тощо.

**Висновки.** Якість господарського законодавства є одним із найважливіших чинників національної безпеки, забезпечення національних інтересів України. Саме тому завдання його вдосконалення, розробки теоретико-методологічних та методичних засад цього вдосконалення, мають визнаватися як пріоритетні: як у стратегії держави щодо економічного розвитку України, так і планах науково-дослідних робіт наукових і навчальних закладів.

### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Мещеряков А. А., Сопотян С. В.* Регуляторна політика як складова забезпечення економічної безпеки в Україні. 2011. /[http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vamsu\\_econ/2011\\_1/meshch.htm](http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_econ/2011_1/meshch.htm)
2. Закон України від 11 вересня 2003 року, №1160-IV, «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
3. *Васильків Т. Г.* Удосконалення державного регулювання підприємницької діяльності в Україні / Т. Г. Васильків // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 10. – С. 10-12.
3. Державний комітет статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua/>
4. *Кравцова Т.М.* Адміністративно-правові засади здійснення державної регуляторної політики в сфері господарювання: дис... док. юрид. наук : 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 23 с.
4. *Корейко В.І.* Тенденції розвитку малого бізнесу в Україні / В. І. Корейко // Економічний простір. – 2009. – № 22/2. – С. 12-15.
5. *Мамутов В.К.* Развитие хозяйственного законодательства и хозяйственно-правовой мысли в суверенной Украине. Доклад на Международной научно-практической конференции «Хозяйственное законодательство Украины: практика применения и перспективы развития в контексте европейского выбора» 30 сентября 2004 года. – Донецк, 2004. – С. 10-14.

**Шташевський О.М., Юлдашев О.О.** Нормативне регулювання підготовки та якість проектів регуляторних актів

*У статті розглядаються питання існуючої правової регламентації в економіці та проблеми забезпечення якості регуляторних актів.*

**Ключові слова:** державна регуляторна політика, правова регламентація, регуляторний акт.

**Сташевський А.Н., Юлдашев А.А. Нормативное регулирование подготовки и качество проектов регуляторных актов**

*В статье рассматриваются вопросы существующей правовой регламентации в экономике и проблемы обеспечения качества регуляторных актов.*

**Ключевые слова:** государственная регуляторная политика, правовая регламентация, регуляторный акт.

**Stashevskiy O.M., Iuldashev O.O. Control standards for preparation of the regulatory acts projects and their quality assurance**

*The article examines the issues of the current practice of legislative control in the economy and the problems in assuring the quality of regulatory acts.*

**Key words:** state regulatory policy, legislative control, regulatory act.

Стаття надійшла до редакції 24.11.2011.