



УДК 342.4:[32:351](477)(061.1ЄС)

І. Я. Яцків,
*аспірант кафедри державознавства
і права, Національна академія
державного управління
при Президентові України*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті досліджено вітчизняний та європейський досвід забезпечення ефективності нормативно-правових актів органів публічного управління. Проаналізовано європейський досвід зі скорочення бюрократичних витрат та проект “Ведення бізнесу” (“doing business”). Обґрунтовано впровадження ефективної системи нормативно-правового регулювання в Україні. Виокремлено стадії оцінки нормативно-правових актів, умовно які можна поділити на ретроспективну та перспективну оцінки та визначено їх завдання. Сформовано визначення поняття “ефективність нормативно-правових актів” як ступінь досягнення у процесі практичної реалізації цілей та завдань нормативно-правового акта та визначено, що критерієм оцінки ефективності нормативно-правових актів є співвідношення між задекларованими цілями та завданнями, закріпленими на перспективній стадії, та результатом, отриманим на ретроспективній стадії. *Ключові слова:* ефективність, нормативно-правовий акт, покращання нормативно-регулюючої діяльності, бюрократичні витрати.

I. Ya. Yatskiy,
*Ph.D student of the department of state and law, National Academy
for Public Administration under the President of Ukraine*

THE ENSURING OF THE EFFECTIVENESS OF LEGAL ACTS OF PUBLIC ADMINISTRATION: UKRAINIAN AND EUROPEAN EXPERIENCE

Ukrainian and European experience of the ensuring of the effectiveness of legal acts of public service system of public administration, were examined in the

© Яцків І. Я., 2018

article. The analysis European experience of the reducing of the bureaucratic costs and the project “doing business”, were made. The introduction of effective system of legal regulation in Ukraine, were substantiated. The stages of the evaluation of legal acts, conditionally can be divided into retrospective and perspective assessments and their tasks were defined, were formed. The definition of “effectiveness of legal acts” was formed as the degree of the achievement, the goals and the objectives of legal act in the process of practical realization, and were determined and that the criterion of the assessing of the effectiveness of legal acts – the relation between the goals and the objectives were fixed at the prospective stage to the result, that was obtained at the retrospective stage.

Key words: efficiency, legal act, better regulation, bureaucratic costs.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв’язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Важливим аспектом правового регулювання публічного управління виступає не лише закріплення публічно-управлінських відносин, а й їх втілення на практиці. Створені та закріплені на сьогодні процедури законотворчої та підзаконної нормотворчості дають змогу приймати своєчасні та якісні нормативно-правові акти. Однак більшість прийнятих нормативно-правових актів спрямовані переважно на закріплення вже існуючих у суспільстві відносин, а не встановлення нових. А рівень відповідності потреб суспільства змісту прийнятих актів і до сьогодні залишається скоріше теоретичним питанням, ніж конкретними процедурами його визначення. Як відзначила заступник Голови Верховної Ради України О.Сироїд, “ті закони, які реєструє Рада, зовсім не відповідають викликам часу. Люди часто запитують, чому ми так мало приймаємо законів. Але ми їх ухвалюємо більше, ніж усі європейські країни разом взяті. Тому тут питання в якості, а не в кількості, адже більшість законів – неякісні” [12]. З огляду на це питання ефективності нормативно-правових актів, незважаючи на перманентний інтерес до нього як представників науки права, так і публічного управління, є актуальним, у тому числі в контексті порівняння національного та європейського досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання ефективності нормативно-правових актів досліджували К.Смельяненко [5], Н.Онищенко [8], Г.Рибікова і М.Колесник [10], Т.Тарахонич [11], М.Теплюк [13] та ін.

Так, Т.Тарахонич наголошує, що термін “ефективність” означає результат, наслідок того чи іншого явища [11, с. 83]. Водночас слід зазначити, що Г.Рибікова і М.Колесник дійшли висновку, що при визначенні ефективності реалізації правових норм слід брати до уваги, чи досягнута об’єктивно існуюча суспільна потреба в регулюванні певних суспільних відносин [10, с. 21].

Відповідно К.Ємельяненко констатує, що до визначення ефективності правового регулювання необхідно підходити системно, з урахуванням різних правових теорій. Представники юридичного позитивізму як критерій ефективності виокремлюють ступінь досягнення встановленої законодавцем мети, а представники соціологічної школи права акцентують увагу на необхідності узгодженого забезпечення правовими засобами різноманітних соціальних інтересів [5, с. 4].

Таким чином, окреслені підходи свідчать, що в Україні відсутній усталений теоретичний підхід до розуміння ефективності нормативно-правового акта, у тому числі органів публічного управління, а також порівняльний аналіз розуміння ефективності в Україні та європейських країнах.

Відповідно, **метою** статті є порівняння національного та європейського досвіду визначення ефективності нормативно-правових актів, у тому числі тих, якими здійснюється регулювання публічного управління, а також формулювання пропозицій щодо можливостей упровадження європейського досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Незважаючи на те, що правова система України розпочала своє становлення з моменту прийняття Декларації про державний суверенітет, Акта проголошення незалежності України та ґрунтується на принципах правової системи романо-германського типу, однак і до сьогодні вона залишається складною, нечіткою, неузгодженою (суперечливою) та має фрагментарний характер. Крім того, нормативно-правові акти характеризуються надмірною складністю змістового їх навантаження та використання професійної термінології різних сфер діяльності, і, відповідно, викликають труднощі для їх сприйняття й розуміння громадянами.

Практично єдиними нормативно-правовими актами, щодо яких здійснюється оцінка ефективності (однак лише в аспекті результативності – *прим. авт.*), є регуляторні акти, правовою основою якої є Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 та спільна Постанова Кабінету Міністрів України і Національного банку України “Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України” від 14 квітня 2004 р. № 471. Крім того, відповідно до пункту 1 § 50 Регламенту Кабінету Міністрів України до проекту урядового акта має додаватися пояснювальна записка, останній пункт якої повинен містити прогностичну оцінку результатів реалізації акта із зазначенням критеріїв (показників), за якими оцінюється його ефективність, аналізуються можливі ризики та заходи щодо їх мінімізації. Критерії оцінки ефективності повинні виражатися в конкретних одиницях (грошові одиниці, одиниці продукції тощо). Прогнозні розрахунки та критерії оцінки ефективності можуть додаватися до пояснювальної записки.

Відповідно до статті першої цього Закону “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; 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 спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб’єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом” [9].

Аналізуючи положення цього Закону, вбачається, що термін “ефективність” розглядався законодавцем лише як принцип регу-

ляторної політики. Відповідно до ст. 4 Закону “ефективність це – забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб’єктів господарювання, громадян та держави”. Водночас “регуляторна політика у сфері господарської діяльності” – це напрям державної політики, зокрема з метою недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів.

Як слідує із трактування ефективності, законодавцем вона розглядається так само, як і в європейських країнах, тобто як економічна категорія. При цьому, на відміну від європейських держав, по контексту Закону вживається словосполучення “результативність регуляторного акта” для визначення показників, заходів і підготовки звіту з відстеження результативності.

Згідно з інформацією, розміщеною на офіційному сайті Державної регуляторної служби України, за результатами моніторингу виконання центральними органами виконавчої влади вимог законодавства України про регуляторну політику в частині здійснення заходів із відстеження результативності регуляторних актів основними причинами безсистемності, непослідовності та низької ефективності здійснення регуляторними органами заходів з відстеження результативності є відсутність організаційних основ для проведення роботи з відстеження результативності регуляторних актів, чіткої процедури з відстеження результативності, а також пасивна позиція регуляторних щодо систематизації цих актів [17].

У межах справляння регуляторного впливу, що, на думку його розробників, має сприяти ефективності регуляторних актів, стало запровадження в Україні з 2014 р. М-тесту [14], що наслідує запровадженій у 2008 р. в ЄС Акт малого бізнесу (Small Business Act) та має назву Think Small First (“Спочатку думай про малих”).

Зважаючи на особливості національних правових систем країн ЄС, для правової системи ЄС характерні такі тенденції: уніфікація та гармонізація європейського і національного права; формування цілісності правової системи Євросоюзу; зміцнення і розвиток принципу пріоритету права ЄС щодо національного права держав-членів; підвищення значення і ролі суддівського (прецедентного) права в загальній системі європейського права; поси-

лення з розвитком інтегрованої Європи процесу конвергенції різних елементів романо-германського та англосаксонського права як частин європейського права; зростання обсягу “недержавного права” – права, що походить від міжнародних організацій, транснаціональних корпорацій та інших подібних до них недержавних інститутів, у правовій системі ЄС; формування й розвиток галузей та інститутів європейського права тощо [7, с. 324].

Ці тенденції зумовили потребу пошуку уніфікованого засобу створення ефективної правової системи ЄС. Вирішальним із засобів стала оцінка ефективності нормативно-правових актів, що була предметом Лісабонського процесу, який стартував у березні 2000 р. Його основною метою було визначено перетворення Європейського Союзу в одне з найбільш конкурентоспроможних економічних середовищ світу. А досягти мету планувалося завдяки створенню чіткої й ефективної системи правового регулювання.

Відповідно, оцінка ефективності нормативно-правових актів у ЄС спрямована на усунення зайвих бюрократичних витрат, упровадження дерегуляції з метою захисту інтересів і розвитку малого та середнього бізнесу. Крім того, дерегуляція розглядалася і як механізм відновлення релевантності макрпоказників економіки ЄС після світової фінансової кризи.

З метою оцінки ефективності нормативно-правових актів, яка в європейському правовому регулюванні розуміється як зменшення бюрократичних витрат (обтяжень), що можуть виникнути у суб’єктів господарювання/бізнесу, через прийняття нормативно-правових актів, у країнах ЄС було використано два інструменти: проєкт “Ведення бізнесу” (“doing business”) і Модель стандартних витрат (standard cost model) [3], останній з яких виник у Нідерландах. Про скорочення бюрократичних витрат згадувалось ще в 90-х рр. у Великій Британії. Поштовхом для впровадження стратегії зі скорочення бюрократичних витрат слугував звіт під назвою “Less is more-Report” [2].

Проєкт “Ведення бізнесу” належить Світовому банку в Україні, який із 2003 р. розраховує рейтинг простоти ведення підприємництва загалом, а в частині правового регулювання – дає змогу визначити ефективність правового регулювання підприємницької діяльності та зробити висновок про те, що це регулювання

сприяє або обтяжує суб'єктів підприємництва. У рейтингу фігурують малі та середні підприємства і проводиться оцінка нормативно-правових актів, які регламентують діяльність цих підприємств протягом їх життєвого циклу.

Динаміка позицій України у рейтингу “Doing Business” за 2012–2019 роки є прогресивною, беручи до уваги той факт, що станом на 2018 р. Україна посідає 76-те місце серед 190 країн світу, при цьому у 2012 р. – 152-ге, а в 2017 р. – 80-те, плановий показник 2019 р. – 71-ше місце [18].

Водночас більш практично застосованим в ЄС інструментом стала Модель стандартних витрат. У 2001 р. експертна група Європейської комісії підготувала “Звіт Манделькерна” [1], який містив пропозиції щодо впровадження Моделі стандартних витрат у практику правового регулювання національних правових систем країн ЄС. Цей звіт мав фундаментальний вплив та започаткував новий важливий напрям у діяльності Європейського Союзу з метою покращення нормативно-регулюючої діяльності країн-членів ЄС.

Модель стандартних витрат дала можливість розв'язати проблеми: у Нідерландах та Данії – бюрократичних витрат економіки, зумовлених обов'язками із надання інформації; у Великій Британії – бюрократичних витрат економіки та третього сектору щодо надання інформації, політичних чинників бюрократичних обтяжень, відсутності координації з метою подолання надмірної бюрократії шляхом дерегуляції та лібералізації.

Досвід цих країн засвідчив також, що ефективність нормативно-правових актів забезпечує досягнення політичних цілей, є запорукою повернення втраченої довіри громадян до діяльності органів публічного управління, запобігає виникненню надлишкових видатків для громадян, підприємств, установ, організацій та шкоди, яку їм завдають бюрократичні витрати.

Однак упровадження ефективної системи нормативно-правового регулювання потребує “політичної волі”, тобто ініціативності та підтримання урядом не лише на початковому етапі впровадження системи.

Таким чином, оцінка ефективності та дерегулювання у ЄС – це процеси з усунення надмірної бюрократії та реалізації заходів зі скорочення бюрократичних витрат на суб'єктів господарювання.

Процедура оцінки ефективності нормативно-правового акта, виходячи з Моделі стандартних витрат, включає такі стадії:

- установлення обов’язків із надання інформації (обтяжень на фізичних та юридичних осіб та на органи управління) в проекті нормативно-правового акта;

- розгляд альтернативних варіантів і можливостей спрощення;

- аналіз цінового компонента (вимога надання відомостей, типові види діяльності, затрати часу, тариф, урахування інших витрат);

- оцінка кількісного компонента (періодичність інформування, число випадків/підзвітних підприємств);

- з’ясування загального підсумку;

- відображення бюрократичних витрат у проекті, складеному на рівні структурного підрозділу/органу, що готує проект (відображення на передньому аркуші, відображення в обґрунтуванні).

Натомість у теоретичних розробках розуміння стадій процедури оцінки ефективності зводиться до шести етапів: перший – дослідження тих проблем, які визначили необхідність правових актів і дій; пошук адресатів правових дій; вибір і ранжування критеріїв ефективності; другий етап – виявлення “дерева соціальних цілей” правої норми або дії, співвідношення цілей із соціальними і правовими цінностями; оцінювання правових і соціальних можливостей реалізації кожної складової “дерева цілей”; третій етап – побудова для досліджуваного випадку системи показників ефективності на основі перетворення кожного з узагальнених показників соціальної ефективності; четвертий етап – збирання конкретної інформації про кожен із визначених показників ефективності; п’ятий етап – аналіз і оцінювання фактичного стану ефективності за кожним показником; порівняння фактичних наслідків із бажаними (що визначаються метою правового акта або правової дії) за кожним показником ефективності; шостий етап – формування практичних висновків із результатів аналізу для кожного критерію ефективності [15].

На нашу думку, ефективна система нормативно-правового регулювання повинна охоплювати всі названі етапи оцінки ефективності нормативно-правових актів, однак її доцільно умовно поділити на ретроспективну та перспективну оцінки.

Завданнями перспективної оцінки нормативно-правового регулювання виступають: визначення проблеми, яка потребує розв'язання; систематизація та обговорення поданих пропозицій; висунення альтернативних варіантів (шляхів) розв'язання проблеми; обґрунтування доцільності прийняття суб'єктом владних повноважень управлінського рішення (нормативно-правового акта), побудова концепції; ретроспективної – дослідження стану суспільних відносин певної сфери, яка зазнала змін з моменту набрання нормативно-правовим актом чинності.

Зважаючи на такий поділ, ефективність нормативно-правових актів – це ступінь досягнення у процесі практичної реалізації цілей та завдань, визначених нормотворцем. А її критерієм стане співвідношення задекларованих цілей та завдань, закріплених на перспективній стадії, та результату, отриманого на ретроспективній стадії.

Як свідчить досвід окремих країн ЄС, оцінка ефективності, крім Моделі стандартних витрат, може включати й інші інструменти. Зокрема, у Швейцарії до оцінки ефективності залучені активні представники публічної влади та навчальних закладів. Крім того, у 1996 р. засноване Швейцарське товариство з оцінки (SEVAL) [16], яке сприяє обміну інформацією та досвідом між політикою, публічними органами, неурядовими організаціями та приватним сектором. Це товариство налічує 450 членів та складається з таких робочих груп, як: стандарти оцінки, компетенції в оцінці, дослідження з оцінки, оцінка в розвитку співробітництва та ін.

Перспективна оцінка закону у Швейцарії розпочинається з моменту надходження законопроекту до парламенту, водночас урядом готується пояснення, яким чином діятиме закон. Окремі закони та підзаконні акти містять положення щодо здійснення періодичної оцінки їх дії. Також існує практика прийняття “експериментальних” законів, які обмежені в часі їх дії з метою дослідження та підтвердження факту їх ефективності.

Слід зазначити, що близька до цієї практики починає впроваджуватись в Україні, у рамках розроблення пілотних проєктів, зокрема прийняття урядом постанови щодо деяких питань реалізації пілотного проєкту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх

проведення. Строк дії проекту – з 1 жовтня 2017 р. по 15 квітня 2019 р. [6].

У Німеччині практикуються також експериментальні закони, дія яких поширюється на конкретну територіальну-адміністративну одиницю на визначений період часу, після закінчення якого оцінюється ситуація, яка була до моменту введення цього закону, та в процесі його дії. Як наслідок, приймається рішення щодо скасування чи поширення дії закону на всю територію держави.

За дорученням прем'єр-міністра Болгарії було утворено міжвідомчу робочу групу, завдання якої полягало в розробленні Концепції практичного здійснення оцінки впливу законодавства в законодавчому процесі Народних зборів (парламент) та Ради Міністрів Болгарії (уряд). Робоча група завершила свою роботу, зробивши згадану Концепцію, методологією якої виступає оцінка впливу законодавчої діяльності виконавчої та законодавчої гілок влади. Концепція передбачає впровадження двох видів оцінки: часткової та повної.

Повна оцінка впливу законодавства проводитиметься, якщо прийняття законодавчого акта матиме значний економічний, соціальний та/або екологічний вплив [4].

Висновки. Досвід України з оцінки ефективності нормативно-правових актів, у тому числі актів органів публічного управління, свідчить, що перспективна оцінка проекту доволі слабка та інколи містить ознаки формального підходу, а ретроспективна – проводиться рідко. Формою цієї оцінки виступає оцінка результативності проектів та чинних регуляторних актів. Щодо інших проектів оцінка і результативності, і ефективності не здійснюється.

У більшості європейських країн для оцінки ефективності проектів нормативно-правових актів, метою якої є зменшення обтяжень на фізичних та юридичних осіб, застосовується методики “Ведення бізнесу” (“doing business”) і Модель стандартних витрат (standard cost model), кожна з яких має підґрунтя для впровадження в правовій системі України. Основою для впровадження має стати урядова концепція з Методики визначення ефективності нормативно-правових актів.

Перспективи подальших наукових розвідок. Предметом подальших наукових розробок мають стати питання критеріїв

оцінки ефективності нормативно-правових актів органів публічного управління та організаційного механізму їх забезпечення.

Список використаних джерел

1. Better Regulation Task Force [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.regulation.org.uk/library/2005_less_is_more.pdf.

2. Mandelkern Group on Better Regulation Final Report 13 November 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

3. The Standard Cost Model: when “better regulation” fights against “red-tape” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/TORR/TORRITI-Standard-cost-model.pdf>.

4. Концепция за практическо въвеждане в нормотворческия процес на Народното събрание и Министерския съвет [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5733>.

5. Ємельяненко К. С. Позитивістський та соціологічний підходи до розуміння ефективності правового регулювання [Електронний ресурс] / К. С. Ємельяненко // Часопис Акад. адвокатури України. – 2013. – № 19. – С. 1–6. – Режим доступу: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bSwBpXKlgoYJ:e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/download/33/30+&cd=13&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>.

6. Деякі питання реалізації пілотного проекту із запровадження електронних земельних торгів і забезпечення зберігання та захисту даних під час їх проведення [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 21 черв. 2017 р. № 688 IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-%D0%BF>.

7. Марченко М. Н. Тенденції розвитку Європейського Союзу та його правової системи [Електронний ресурс] / М. Н. Марченко // Порівняльне правознавство. – 2012. – № 3–4. – С. 316–327. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/popr_2012_3-4_28.pdf.

8. Онищенко Н. М. Соціальна та юридична ефективність законодавства / Н. М. Онищенко, С. В. Бобровник // Законодавство: проблеми ефективності. – Київ, 1995. – С. 13–27.

9. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

10. Рибікова Г. В. Основні підходи до оцінки ефективності реалізації правових норм / Г. В. Рибікова, М. В. Колесник // Порівнял.-аналіт. право. – 2014. – № 8. – С. 19–22.

11. Тарахович Т. І. Ефективність правового регулювання [Електронний ресурс] / Т. І. Тарахович. – Режим доступу: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8235/Tarakhonch_Efektvnist.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

12. Телеканал новин 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://24tv.ua/ukrayina_tag1119/.

13. Теплюк М. О. Ефективність дії закону та умови її забезпечення: окремі питання теорії [Електронний ресурс] / М. Теплюк // Юридична Україна. – 2013. – № 12. – С. 32–41. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2013_12_8.

14. Тест малого підприємництва (м-Тест) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://commerciallaw.com.ua/attachments/article/517/CLC_M-Test_web_01.pdf.

15. Осипова Н. П. Механізм аналізу соціальної ефективності права [Електронний ресурс] / Н. П. Осипова. – Режим доступу: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/320/%CA/24602>.

16. Офіційний веб-сайт SEVAL [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.seval.ch/fr/groupe-de-travail/>.

17. Офіційний веб-сайт Державної регуляторної служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/rezultaty-monitoringu-vykonannya-tsentralnomy-organamy-vykonavchoyi-vlady-vymog-zakonodavstva-ukrayiny-pro-regulyatornu-polityku-v-chastyni-zdijsnennya-zahodiv-z-vidstezhennya-rezultatyvnosti-regulyat/.

18. Офіційний веб-сайт Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://>

www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=232ba380-67ec-4689-a90e-f67da7840f9e&title=DoingBusiness.

References

1. Better Regulation Task Force. – Available at: https://www.regulation.org.uk/library/2005_less_is_more.pdf.

2. Mandelkern Group on Better Regulation Final Report 13 November 2001. – Available at: http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf.

3. The Standard Cost Model: when “better regulation” fights against “red-tape”. – Available at: <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/TORR/TORRITI-Standard-cost-model.pdf>.

4. Kontseptsyia praktychnoho vprovadzhennya zakonodavchyy protses Natsionalnykh Zboriv ta Rady Ministriv. – Available at: <http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=5733>.

5. Yemelianenko, K.S. Pozytyvistskyi ta sotsiolohichnyi pidkhody do rozumynnya efektyvnosti pravovoho rehulyuvannya. – Available at: <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bSwBpXKlgoYJ:e-pub.aau.edu.ua/index.php/chasopys/article/download/33/30+&cd=13&hl=uk&ct=clnk&gl=ua>.

6. Deyaki pytannya realizatsiyi pilotnoho proektu iz zaprovadzhennya elektronnykh zemelnykh torhiv i zabezpechennya zberihannya ta zakhystu danykh pid chas yikh provedennya: postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 21 chervnya 2017 № 688 IV. – Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/688-2017-%D0%BF>.

7. Marchenko, M.N. Tendentsiyi rozvytku Yevropeyskoho Soyuzu ta yoho pravovoyi systemy. – Available at: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/porpr_2012_3-4_28.pdf.

8. Onyshchenko, N.M., Bobrovnyk, S.V. (1995) Sotsialna ta yurydychna efektyvnist zakonodavstva. Zakonodavstvo: problemy efektyvnosti. Kyiv – S. 13–27.

9. Pro zasady derzhavnoyi rehulyatornoyi polityky u sferi hospodarskoyi diyalnosti: Zakon Ukrayiny vid 11 veresnya 2003 roku № 1160-IV. – Available at: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.

10. Rybikova, H.V., Kolesnyk, M.V. (2014) Osnovni pidkhody do otsinky efektyvnosti realizatsiyi pravovykh norm / Porivnyalno-analitychne pravo. – № 8. – S. 19–22.

11. Tarakhovych, T.I. – Available at: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/8235/Tarakhonych_Efektyvnist.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

12. Telekanal novyn 24. – Available at: https://24tv.ua/ukrayina_tag1119/.

13. Teplyuk, M. Efektyvnist diyi zakonu ta umovy yiyi zabezpechennya: okremi pytannya teorii. – Available at: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2013_12_8.

14. Test maloho pidpryemnytstva (m-Test). – Available at: http://commerciallaw.com.ua/attachments/article/517/CLC_M-Test_web_01.pdf.

15. Osypova, N.P. Mekhanizm analizu sotsialnoyi efektyvnosti prava. – Available at: <http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/320/%CA/24602>.

16. Ofitsiyyny veb-sayt SEVAL. – Available at: <https://www.seval.ch/fr/groupes-de-travail/>.

17. Ofitsiyyny veb-sayt Derzhavnoyi rehulyatornoyi sluzhby Ukrainy. – Available at: http://www.drs.gov.ua/regulatory_policy/rezultaty-monitoryngu-vykonannya-tsentralnymy-organamy-vykonavchoyi-vlady-vymog-zakonodavstva-ukrayiny-pro-regulyatornu-polityku-v-chastyni-zdijsnennya-zahodiv-z-vidstezhennya-rezultatyv-nosti-regulyat/.

18. Ofitsiyyny veb-sayt Ministerstva ekonomichnoho rozvytku i torhivli Ukrainy. – Available at: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=232ba380-67ec-4689-a90e-f67da7840f9e&title=DoingBusines>.

Summary

An important aspect of the legal regulation of public administration is not only the consolidation of public-managerial relations but also their implementation in practice. Nowadays the procedures for legislative and sub-legislative rule-making have established and consolidated. They allow for timely and quality regulatory legal acts. However, the majority of the adopted normative

legal acts, mainly aimed at consolidating the existing relationships in society, and not the establishment of new ones. And to this day the level of compliance between the needs of society and the content of the adopted acts remains rather theoretical issues than the specific procedures for their definition.

Scientific research shows that Ukraine has no established theoretical approach to understanding the effectiveness of a normative legal act.

Despite the permanent interest in the issue of the effectiveness of normative legal acts of the representatives of science in law and public administration, it is relevant, including in the context of comparing national and European experience.

Accordingly, the purpose of this article is to compare national and European experience in determining the effectiveness of normative legal acts, including those which are used in regulating in public administration. Furthermore, in this article, we also try to formulate proposals on the possibilities of implementation European experience in Ukraine.

The issues of the effectiveness of the normative legal acts were investigated by K.Yemelianenko, N.Onishchenko, G.Rybikova, M.Kolesnik, T.Tarakonich, M.Teplyuk and other.

Even though that the legal system of Ukraine has begun its formation since the adoption of the Declaration on State Sovereignty, the Declaration of Independence of Ukraine and based on the principles of the Roman-Germanic legal system, it remains complex, fuzzy, incoherent (controversial) and her nature is fragmentary.

Moreover, normative legal acts are characterized by the excessive complexity of their content load. They use a lot of professional terminology in various fields of activity. Accordingly, the perception and understanding of these documents cause difficulties by citizens.

Practically the only normative legal acts in Ukraine on which an assessment of efficiency is carried out (but only in the aspect of the resultative – author's note) are regulatory acts.

According to the definition of efficiency (Law of Ukraine “On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity”), it is considered that same as in European countries, that is, as an economic category. In this case, unlike European states, in the context

of this Law, the phrase “effectiveness of a regulatory act” is used to define indicators, measures and to prepare a performance tracking report.

Analyzing European experience in assessing the effectiveness of normative legal acts, which in the European legal regulation is understood as reducing the bureaucratic costs (burdens) that may arise from business entities/businesses, through the adoption of normative legal acts, European Union countries have used two tools: project “Doing Business” and Standard Cost Model.

At the same time, the Standard Cost Model has become more practical in the EU instrument.

The Standard Cost Model has allowed solving the problems in the Netherlands and Denmark – the bureaucratic costs of the economy caused by the provision of information, in the UK – the bureaucratic costs of the economy and the third sector for providing information, the political factors of bureaucratic encumbrances, the lack of coordination to overcome the excessive bureaucracy through deregulation and liberalization.

The experience of these countries has also shown that the effectiveness of the normative legal acts ensures the achievement of political goals. It is a guarantee of the return of citizens' lost trust in the activities of public administration bodies. It prevents excessive expenditures for citizens, enterprises, institutions, organizations, and damage caused to them by bureaucratic costs.

However, the introduction of an effective system of normative legal acts regulation requires “political will”, to wit the initiative of the government and its support, not only at the initial stage of the system’s implementation.

Thus, the assessment of efficiency and deregulation in the European Union is a process for removing excessive bureaucracy and implementing measures to reduce bureaucratic costs for business entities.

In our opinion, an effective system of normative legal acts regulation should cover all stages of assessing the effectiveness of normative legal acts, but it is appropriate to divide it conventionally into a retrospective and prospective assessments.

The tasks of the prospective assessment of normative legal acts regulation are: the identification of the problem that needs to be solved, the systematization and discussion of the submitted proposals, the nomination of alternative options (ways) for problem solving, substantia-

tion of acceptance expediency by a subject of the power of authority of a management decision (normative-legal act), concept development. The tasks of the retrospective assessment are: the study of the state of social relations in some area, which has changed since the entry into force of a normative legal act.

Considering such division, the effectiveness of normative legal acts is the degree of achievement, in the process of practical implementation, of the goals and objectives defined by the rules-maker. And the ratio of declared goals and objectives fixed in the prospective stage to the result obtained at the retrospective stage will be its criterion.

Summarizing the above-mentioned and experience of European countries in the field of deregulation, the project “Doing Business” and the Standard Cost Model, we are convinced that implementation of the system of efficiency of normative legal acts requires implementation in the legal system of Ukraine and the development of a concept of the effectiveness of the normative legal acts.