

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ
КОМПЕТЕНЦІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
У СФЕРІ ДЕРЕГУЛЯЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Досліджено адміністративно-правові умови формування змісту компетенції дерегуляції господарської діяльності органів виконавчої влади в Україні. Надано поняття «дерегуляція» у значенні забезпечення прав і свобод громадян. Визначено зміст поняття «компетенція органів виконавчої влади у сфері дерегуляції господарської діяльності», що включає цілі, завдання і повноваження діяльності ОВВ щодо забезпечення права громадян на господарювання та інші суміжні права і свободи. Обґрунтований зміст цілей державної регуляторної діяльності, що можуть бути досягнуті лише із урахуванням потреб і інтересів громадян, господарських організацій, взаємовигідного балансу публічно-владних, приватних чи колективних інтересів в суспільстві.

Ключові слова: дерегуляція, органи виконавчої влади, правотворчість, публічно-сервісні відносини, регуляторна діяльність, удосконалення адміністративно-правового регулювання.

Исследованы административно-правовые условия формирования содержания компетенции дерегуляции хозяйственной деятельности органов исполнительной власти в Украине. Представлено понятие «дерегуляция» в значении обеспечения прав и свобод граждан. Определено содержание понятия «компетенция органов исполнительной власти в сфере дерегуляции хозяйственной деятельности», что предусматривает цели, задачи и полномочия деятельности ОВВ по обеспечению права граждан на хозяйствование и другие смежные права и свободы. Обосновано содержание целей государственной регуляторной деятельности, которые могут быть достигнуты только с учетом потребностей и интересов граждан, хозяйственных организаций, взаимовыгодного баланса публично-властных, частных или коллективных интересов в обществе.

Ключевые слова: дерегуляция, органы исполнительной власти, публично-сервисные отношения, правотворчество, регуляторная деятельность, совершенствование административно-правового регулирования.

The administrative-legal conditions of the formation of the content of the competence of deregulation of economic activity of executive authorities in Ukraine are investigated. The concept of “deregulation” is presented in the meaning of ensuring the rights and freedoms of citizens. The content of the concept of “competence of executive authorities in the field of deregulation of economic activity” is defined, which provides for the goals, objectives and powers of the activities of the SIA to ensure the right of citizens to manage and other related rights and freedoms. It substantiates the content of the goals of state regulatory activity, which can be achieved only taking into account the needs and interests of citizens, business organizations, a mutually beneficial balance of public-power, private or collective interests in society.

Key words: deregulation, executive authorities, improvement of administrative action, law-making, regulatory activities, public-service relations.

Постановка проблеми. Положеннями Концепції адміністративної реформи в Україні визначено, що виконавча влада, реалізуючи конституційні принципи демократичної, соціальної і правової держави, повинна створювати умови для реалізації прав і свобод громадян, цілеспрямовано мінімізувати втручання в життєзабезпечення громадян і постійно прагнути дерегуляції [1]. Також, дерегуляція та розвиток підприємництва визначені положеннями сучасної Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» як один із першочергових пріоритетів та індикаторів належних організаційних й політико-правових умов діяльності органів виконавчої влади [2]. Планом заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 № 615-р, зі змінами, внесеними згідно з Розпорядженням КМ від 16.01.2019 № 15-р передбачені заходи із спрощення адміністративних процедур регулювання господарської діяльності, розширення можливостей суб'єктів господарювання щодо участі у наданні публічних послуг тощо [3]. Разом з цим на тлі сучасних основних стратегічних планів держави продовжує існувати проблема адміністративно-правової невизначеності на рівні законодавства щодо змісту поняття «дерегуляція» господарської діяльності та змісту компетенції органів виконавчої влади щодо формування державної політики дерегулювання та практичної реалізації її положень.

Останні дослідження та публікації. Теоретичні й прикладні аспекти проблеми діяльності органів виконавчої влади у сфері дерегуляції господарської діяльності на рівні спеціальних робіт досліджували такі вчені-правознавці як О. А. Колесніков, О. Х. Юлдашев та ін.; у сфері економічних досліджень щодо проблем ефективності державного регулювання Г. С. Третяк та ін. Так, у царині господарсько-правових досліджень надані пропозиції (О. А. Колесніков) щодо удосконалення змісту поняття компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регуляторну політику, визначено міжгалузевий характер функцій такого органу, встановлено відсутність безпосереднього правового зв'язку між зазначеним органом та суб'єктами господарювання тощо. Також встановлено проблеми законодавства у сфері регуляторної діяльності, зокрема, нерозвиненість демократичних інститутів, низький рівень громадської активності у підприємницькому середовищі, низькій кваліфікаційний рівень державного апарату тощо [4, с. 12–13, 177]. Разом з цим, досліджуючи проблеми компетенції центрального органу виконавчої влади у сфері реалізації державної регуляторної політики вченими не достатньо враховано і приділено увагу питанням пов'язаним із 1) більш змістовним адміністративно-правовим наповненням феномену «компетенція» регуляторної діяльності, що включає компетенцію «формальних процедур» створення нормативних актів, а також публічно-сервісні відносини; 2) визначеністю змісту компетенції регуляторної діяльності, дерегулювання не лише уповноваженого органу але і інших органів виконавчої влади; 3) не здійснено визначення особливостей публічно-сервісного змісту компетенції щодо «дерегуляції» господарської діяльності та ін.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Основним завданням даної роботи є визначення особливостей змісту поняття «дерегуляція» у сфері господарської діяльності і «компетенція органів виконавчої влади у сфері дерегуляції господарської діяльності».

Виклад матеріалу дослідження. Початком юридичного закріплення змісту поняття «дерегуляція» у сфері господарської діяльності вважається прийняття Указу Президента України від 03.02.1998 № 79 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» [5, с. 110]. Нормами зазначеного нормативно-правового акту було передбачено поняття «дерегулювання» як сукупність заходів спрямованих на зменшення втручання державних органів у підприємницьку діяльність, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва [6]. На нашу думку, зазначене визначення у порівнянні із сучасним законодавчим поняттям «регуляторна діяльність» є найбільш вдалим з позицій суті належних публічних відносин, основної мети регуляторної діяльності, формування і реалізації державної політики у сфері господарської діяльності, а також виходячи із необхідності забезпечення державою прав і свобод громадян.

Економічна суть «дерегулювання» пов'язана із процесом часткового чи повного зниження рівня регулювання тими чи іншими методами. Економічний зміст поняття «дерегулювання» полягає в тому, що 1) предметом дерегулювання є так звані «надмірно регульовані економічні системи» [7, с. 8]; 2) дерегулювання повинно бути спрямоване на те, щоб ціна регулювання не перевищила отримані від нього позитивні результати [8, с. 151].

Сучасними нормами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» не передбачено поняття «дерегулювання» і термін такого змісту у тексті закону не використовується. Правова дефініція «регуляторна діяльність», що закріплена

у ст. 1 зазначеного спеціального Закону функціонально звужено за змістом у порівнянні із вищезазначеним поняттям «дерегулювання» до формальних процедур підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду 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, зазначеним Законом та іншими нормативно-правовими актами.

Положеннями Концепції адмінреформи надано визначення «дерегулювання» як процесу передачі державних функцій механізмам ринкової саморегуляції і недержавним інституціям, що в значній мірі співпадає із змістом поняття «децентралізація» [8, с. 161; 1] Разом з цим, Концепцією адмінреформи визначені принципів положення на яких має ґрунтуватися «дерегулювання», а саме на : 1) наданні адміністративних послуг з боку органів виконавчої влади (далі – ОВВ); 2) основному критерію регулювання соціальних процесів, що полягає у здійсненні регуляторного впливу з боку держави лише у разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства [1]. Зазначені принципи не сформульовані у зазначеному змісті у нормах Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», але в повній мірі співпадають із змістом сучасних положень Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року, якими встановлено, що система центральних ОВВ за умови її належної побудови повинна забезпечити так звану демократичну легітимність, зокрема задовольнити потреби громадян [9].

Отже, положення стратегічних державних концепцій щодо змісту поняття «дерегулювання» надають можливість розглядати регуляторну діяльність ОВВ не через суто формальні адміністративні процедури підготовки, прийняття, відстеження результативності та перегляду регуляторних актів, а через формат конкретних публічно-сервісних відносин ґрунтуючись на принципах суспільного служіння, публічно-приватного партнерства, співробітництва, взаємодії соціальних інституцій та ін. [10, с. 370]. Закріплення на законодавчому рівні базових принципів і правил адміністративних послуг щодо регуляторної діяльності, адміністративної процедури дерегуляції сприятиме правовій визначеності і наданню гарантії дотримання прав громадян і юридичних осіб проектах регуляторних актів.

Такий підхід може значно покращити параметри компетенції дерегуляції ОВВ і взаємозв'язки діяльності ОВВ із забезпечення конкретних запитів і потреб громадян й господарських організацій. На встановлення такого взаємозв'язку або балансу інтересів але з використанням іншого, більш складного порядку для координації ОВВ, спрямовані чинні норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Одним із основних складових змісту публічно-сервісних відносин, у т.ч. у сфері регуляторної діяльності, є інститут адміністративних послуг. Відповідно до норм Закону України «Про адміністративні послуги» *адміністративна послуга* – це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Регуляторна діяльність ОВВ як результат здійснення владних повноважень дерегуляції повинна бути спрямована на усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку підприємництва, у т.ч. через оприлюднення у мережі Інтернет інформації про таку діяльність, відповідно до встановленого порядку і можливостей інформаційної інфраструктури забезпечення [11]. Так Єдиний державний портал адміністративних послуг, згідно із Порядком його ведення [12], може стати майданчиком вирішення завдань компетенції дерегуляції щодо взаємодії із громадськістю, суб'єктами господарювання. Адже до інформації, яка оприлюднюється у мережі Інтернет, згідно із встановленим порядком відносяться нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу; плани підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до них; повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу; звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів; відомості про регуляторну діяльність органу та ін.

Підключення публічно-владного забезпечення досягнення цілей і виконання завдань компетенції дерегулювання у регуляторній політиці й функцій регуляторної діяльності ОВВ до Єдиного державного порталу адміністративних послуг може вирішити питання якості виконання завдань уповноваженого органу щодо координації діяльності ОВВ і узгодження регуляторних актів, організації контрольних заходів уповноваженого у сферах тощо.

Разом з цим, реалізація зазначених вище пропозицій можлива при умові суттєвого доопрацювання параметрів компетенції дерегулювання Державної регуляторної служби України як уповноваженого органу. Так відповідно до Положення про Державну регуляторну службу Укра-

їни, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724, Державна регуляторна служба України (далі – ДРС) є центральним ОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. ДРС реалізує :

- 1) державну регуляторну політику;
- 2) політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності;
- 3) ліцензування у сфері господарської діяльності;
- 4) дозвільної системи у сфері господарської діяльності;
- 5) дерегуляції господарської діяльності [13].

Відповідно до норм Положення про ДРС до основних завдань ДРС віднесені : координація дій ОВВ, інститутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності. Зміст функцій і в цілому компетенції дерегуляції у нормах Положення про ДРС визначено в контексті лише 1) виконання планів дій щодо спрощення регуляторної бази та дерегуляції господарської діяльності, а також 2) ДРС функціонально зобов'язано здійснювати заходи щодо усунення перешкод для розвитку господарської діяльності [13].

Системне порівняння норм Положення про ДРС та норм Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» засвідчив наступне. Нормами зазначеного закону 1) не передбачено термін і/або поняття «дерегуляція»; 2) не закріплені поняття, зміст, класифікація і порядок застосування заходів щодо усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що входить у зміст поняття «дерегуляція», а також більш широкого поняття «державна регуляторна політика» (ст. 1); 3) не встановлено правового режиму експертної, методичної, консультативної, публічно-сервісної діяльності ДРС та порядку формування інформаційної інфраструктури, координації і взаємодії ОВВ; 4) не передбачено функцій й повноважень ОВВ щодо здійснення не лише претензійно-позовної роботи у сфері регуляторної діяльності але і правової роботи в цілому уповноваженого органу ДРС щодо забезпечення правового консультування ОВВ та суб'єктів господарювання тощо.

Позитивним аспектом у сфері виконання завдань захисту прав суб'єктів на господарювання на рівні ДРС є діяльність так званої «експертно-апеляційної ради». Разом з цим, не зважаючи на те, що ДРС здійснює контрольні заходи у широкому спектрі сфер державного регулювання зазначений підрозділ ДРС здійснює свої функції лише у сфері ліцензування. Стосовно інших сфер застосування її функцій не передбачено. Також відсутні адміністративно-правові режими компетенції ДРС, наприклад, щодо експертно-апеляційного розгляду спорів у позасудовому порядку на рівні спеціальної комісії органу в цілому щодо регуляторної діяльності ОВВ та інших учасників відносин. У зв'язку із цим доцільно доповнити норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та визначити функції і відповідні норми компетенції апеляційної комісії щодо адміністративного розгляду спорів.

Висновки.

1. Дерегуляція є публічно-правова сфера відносин, змістом яких є діяльність ОВВ, передбачена нормами законів, що спрямована на задоволення потреб і інтересів громадян, створення умови для реалізації їх прав і свобод, цілеспрямовану мінімізацію втручання органів державного регулювання в життєзабезпечення громадян, усунення правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод у розвитку суб'єктів права.

2. Цілі державної регуляторної діяльності можуть бути досягнуті лише із урахуванням потреб і інтересів громадян, господарських організацій, досягнення взаємовигідного балансу публічно-владних й приватних або колективних інтересів в суспільстві. У цьому зв'язку компетенція ДРС та окремих ОВВ щодо дерегуляції повинна включати правові норми доступу громадян, організацій до публічно владних функцій регулювання суспільних відносин і їх корекції й спрямування.

3. Зміст поняття «компетенція органів виконавчої влади у сфері дерегуляції господарської діяльності» включає : 1) цілі діяльності ОВВ щодо забезпечення права громадян на господарювання та інші суміжні права і свободи; 2) завдання діяльності ОВВ щодо мінімізації втручання у господарську діяльність, створення адміністративно-правових умов для розвитку публічно-сервісних відносин, формування інформаційної інфраструктури та усунення перешкод у розвитку суб'єктів права; 3) система повноважень організації регуляторної діяльності ОВВ, у т. ч. створення стандарту адміністративних послуг надання методичної, інфраструктурної, інформаційної, правової, апеляційної та іншої необхідної допомоги суб'єктам (учасникам) такої діяльності.

В подальших дослідженнях доцільно виділити відмінні позитивні характеристики публічно-сервісної компетенції ОВВ у сфері дерегуляції господарювання у порівнянні із сучасним станом компетенції ОВВ у сфері регуляторної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
3. План заходів щодо дерегуляції господарської діяльності, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 615-рз змінами, внесеними згідно з Розпорядженнями КМ від 16 січня 2019 р. № 15-р [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-2016-p#n13>.
4. Колесніков О. А Модернізація правового забезпечення регуляторної політики держави у сфері господарювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Колесніков Олександр Анатолійович. – Х., 2016. – 200 с.
5. Про стан та перспективи розвитку підприємництва в Україні: Національна наукова доповідь / К.О. Ващенко, З.С. Варналій, В.Є. Воротін, В.М. Геєць, Е.М., Кужель О. В., Лібанова та ін. – К., Держкомпідприємство, 2008. – 226 с.
6. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності : Указ Президента України від 3.02.1998 № 79/98 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79/98/ed20040525/>.
7. Третяк Г. С. Розвиток господарських систем в умовах ринкової трансформації (проблеми ефективності державного регулювання). Автореф. дис. канд. економ. наук 08.02.03. – організація управління, планування і регулювання економікою. – Львівський національний університет ім. Івана Франка, Львів, 2005. – 22 с.
8. Мочерний С. В. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій ; [за ред. С. В. Мочерного]. – Т. 1. – Львів : Світ, 2005. – 616 с.
9. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474 (в ред. Розпорядження КМ України від 18.12.2018 № 1102-р [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p/conv>.
10. Позняков С. П. Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади: [монографія] / Позняков С. П. – Ірпінь: Видавництво НУДПС України, 2015. – 502 с.
11. Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 4.01.2002 № 3 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-p#n18>.
12. Порядок ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 3.01.2013 № 13 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/13-2013-p#n10>.
13. Положення про Державну регуляторну службу України, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/724-2014-p#n7>.