

**НАУКОВИЙ ВИСНОВОК**  
**на проект Закону України «Про зміну системи регулювання економіки» реєстраційний № 1069 від 27.11.2014 р., внесений народними депутатами України О.П. Продан, О.В. Бельковою та О.В. Юринець.**

Запропонований на розгляд Верховної Ради України проект Закону України «Про зміну системи регулювання економіки» спрямований на вирішення надзвичайно актуальних проблем практики господарювання в межах України, пов'язаним із зменшенням державного тиску на суб'єктів господарювання з боку відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Саме цього на сьогоднішній день гостро потребують вітчизняні підприємства, особливо ті, які здійснюють виробничу діяльність.

Проте, не дивлячись на значення цього Законопроекту, існують істотні зауваження юридико-технічного та змістовного характеру.

**Перше.** Відповідно до ч. 1 ст. 5 Господарського кодексу України правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Виходячи з наведеної норми держава може встановлювати конкретні умови здійснення господарської діяльності в контексті визначення макроекономічних показників економіки України.

Вважаємо за потрібне звернути увагу на наступні правила юридичної техніки:

1) до правил нормотворчої техніки, поруч з іншими, відноситься вимога до змісту нормативного акту, що має містити: а) регулювання однорідних суспільних відносин; б) відсутність прогалин; в) зведення до мінімуму виключень, приміток, відсилок;

2) однією з вимог до форми нормативного акту є відсутність суперечностей всередині нормативного акту, а також між нормативними актами; виключення прогалин.

Варто зазначити, що відступ від вказаних вимог призводить до юридичних помилок в правотворчій діяльності, – це прогалини в нормативному акті, суперечності між його статтями, нечіткі формулювання, стилістичні помилки, що зменшують якість акту, ускладнюють його розуміння і тлумачення, ускладнюють реалізацію норм права в конкретних відносинах.

Крім того, стиль нормативно-правового акту полягає в тому, щоб забезпечити поєднання, з однієї сторони, доступності та переконливості нормативного документу, а з іншої – їх точність та чітку визначеність. Необхідно, щоб нормативний акт, по можливості, містив в собі вичерпні відповіді на всі питання в конкретній сфері. Кожне положення нормативного акту має розумітися лише в одному значенні.

Відповідно до п. 1 поданого на обговорення проекту Закону пропонується зупинити дію положень законодавчих актів України згідно з переліком, що додається, щодо отримання суб'єктами підприємницької діяльності дозвільних документів та/або якими встановлено інші норми, що регулюють господарську діяльність. Доданий перелік Законів України містить посилання на 87 нормативно-правових актів, в яких, на думку розробників Законопроекту, містяться регулятивні норми, що створюють для суб'єктів господарювання адміністративний та корупційний тиск.

Аналіз положень поданого до вивчення Законопроекту, свідчить про порушення основних вимог юридичної техніки. Наше бачення ґрунтується на тому, що відповідний проект Закону:

1) не встановлює, які саме норми законів, вказаних у переліку, мають бути зупинені;

2) не зрозуміло до якого часу буде зупинено дію законів вказаних у законопроекті;

3) не можна дати чітке розуміння та застосування такого положення як: «положення законодавчих актів України згідно з переліком, що додається, щодо отримання суб'єктами підприємницької діяльності дозвільних документів та/або якими встановлено інші норми, що регулюють господарську діяльність»;

4) Законопроектом не встановлюються чіткі умови щодо ведення господарської діяльності (продовження, призупинення, припинення) та отримання (неотримання) дозвільних документів за Законами, передбаченими в переліку;

5) Законопроект не вирішує питання щодо подальшого здійснення уповноваженими державними органами державного нагляду (контролю) за сферами та галузями економіки, в яких усуваються засоби дозвільного регулювання, і не замінюються іншими ринковими важелями впливу.

**Друге.** Зі змісту запропонованого Законопроекту потрібно виключити посилання на ті нормативно-правові акти, які не містять в собі жодного обов'язку отримувати відповідні дозвільні документи. Так, Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», який включено в цей перелік не регулює суспільних відносин у сфері надання суб'єктам господарювання будь-яких дозвільних документів. Цей Закон встановлює порядок здійснення державного нагляду за підприємствами, установами, організаціями з боку відповідних органів державної влади та місцевого самоврядування. Будь-яке втручання в його зміст порушить той дієвий механізм захисту прав і законних інтересів господарюючих суб'єктів, який ним зафіксовано.

**Третє.** У переліку містяться посилання на Закони, в які вже внесено кардинальні зміни, пов'язані з адаптацією до законодавства ЄС. Така ситуація склалася із Законом України «Про безпечність та якість харчових продуктів», який з 20 вересня 2015 р., набере чинності в новій редакції, прийнятій 22 липня 2014 р., на виконання дій щодо уніфікації національного законодавства України із правом Європейського союзу. Перспективні зміни,

що набудуть чинності в майбутньому, вже відміняють основну кількість дозвільних документів, які діють на сьогоднішній день. А ті обов'язки виробників харчової продукції, що залишились, є обов'язковими з точки зору права ЄС і їх відміна створить істотні перешкоди експортерам вказаної продукції.

**Четверте.** Якщо змодельювати ситуацію з правозастосуванням Законопроекту, виходячи із змісту, у разі його прийняття зупиняють свою дію всі без включення правові норми, які передбачають обов'язок суб'єктів господарювання отримувати будь-які дозвільні документи. Саме по собі формулювання, з точки зору юридичної техніки, викличе величезну кількість проблем під час їх практичного застосування, оскільки не визначено перелік органів та осіб, які повинні виконувати норми Законопроекту, детально не вказано, яких суб'єктів звільнено від обов'язку отримувати дозвільні документи перед початком здійснення господарської діяльності, а також не визначено переліку цих дозвільних документів. У такому випадку, кожен суб'єкт, у разі виникнення будь-яких спірних питань у відносинах із органами державної влади чи місцевого самоврядування, які відповідальні за видачу дозвільних документів, будуть вимушені звертатись до судових установ із відповідними позовами, для того щоб додатково підтвердити право не отримувати певний дозвіл, не дивлячись навіть на те, що це право задекларовано. На нашу думку, необхідною є зміна змісту цього Законопроекту та, замість розміщення посилань на нормативні документи, вказати конкретні назви та номери статей тих актів чинного законодавства України, в яких зафіксовано обов'язок для суб'єктів господарювання отримувати дозвільний документ.

**П'яте.** Як вбачається, Законопроектом не враховані інтереси держави, вимоги її економічної та технологічної безпеки. Перелік законів, положення яких щодо обов'язку отримання дозвільних документів зупиняються, має бути додатково вивчений на предмет доцільності такого зупинення. При цьому критеріями доцільності мають виступати стратегічні державні

принципи збереження ядерної, екологічної безпеки, збереження культурної спадщини та національного надбання. Систематичний аналіз вимог чинного законодавства у сфері регулювання господарської діяльності дозволяє дійти однозначного висновку про те, що дозвільні документи – це не лише «зайве» звернення підприємства, установи, організації до відповідного органу державної влади та місцевого самоврядування, але передбачає спеціальну форму контролю з боку держави за безпекою здійснення того або іншого виду господарської діяльності. І відсутність такого контролю може призвести до істотних порушень прав і законних інтересів всіх громадян України гарантованих Конституцією України.

**Шосте.** Грунтуючись на векторі євроінтеграції, з огляду на зазначене вище, актуальним є досвід країн – членів ЄС у даній сфері. Так, у прийнятій в 2001 році Білій книзі з європейського врядування Єврокомісією проголошено п'ять принципів якісного державного управління, а саме:

- принцип відкритості – полягає в тому, що установи повинні працювати прозоро, використовуючи мову, яка доступна і зрозуміла для громадськості, координуючи діяльність з іншими державами ЄС та керуючись рішеннями ЄС;

- принцип участі полягає у забезпеченні широкої участі громадськості на всіх етапах здійснення політики – від концепції до виконання;

- принцип відповідальності полягає у чіткому визначенні функцій кожного з органів, законодавчих і управлінських процедур, і встановленні відповідальності за виконання закріплених функцій;

- принцип ефективності полягає в тому, що політика повинна базуватись на попередньому досвіді, бути достатньою та своєчасною і визначати конкретні цілі;

- принцип послідовності полягає в тому, що політика і управління повинні бути нерозривні та зрозумілі.

Крім того, законодавство обов'язково повинно передбачати типи дозволів, вимоги до них, процедури видачі, систему контролю та інше. Але, в

супереч логіці законотворення, злам існуючої системи та правил ведення господарської діяльності будується без прийняття відповідної концепції, побудованої на принципах ЕС, та Кабінету Міністрів України у Законопроекті, до вироблення прозорої та зрозумілої всім громадянам та господарюючим і не господарюючим суб'єктам системи державного управління економікою, доручається підготувати ті документи, які повинні прийматися внаслідок реформ, визначених в законах України на підставі, як вважаємо, обговореної та затвердженої Верховною Радою України концепцією.

**Висновок.** На нашу думку, не можна відмінити одночасно всі правові механізми отримання дозвільних документів та контролю за господарською діяльністю. Більш раціональним є зменшити їх кількість, переглянути критерії оцінювання ступеню ризику в діяльності підприємств, змінити саме процедуру їх отримання виключивши з її складу корупційну складову.

У зв'язку з викладеним, вважаємо за доцільне, що за результатами розгляду в першому читанні законопроект необхідно відхилити.

**В.о. директора Інституту**

**Ю.Є. Атаманова**