

*Малига В. А.,**кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри теорії та історії держави і права
Донецького національного університету*

ПЛАНУВАННЯ ЯК ПРАВОВА ФОРМА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

Анотація. Стаття присвячена з'ясуванню мети, змісту, основних принципів і функцій планування підготовки проєктів регуляторних актів у сфері господарювання.

Ключові слова: державна регуляторна політика, регуляторний акт, мета планування, основні принципи планування, зміст планування.

Постановка проблеми. Державна регуляторна політика у сфері господарювання (далі – ДРП) виступає одним з найважливіших факторів результативного впливу на господарські правовідносини, який здійснюється через систему регуляторних актів (далі – РА). Саме від їх якості та чіткості викладення залежить ефективність здійснення господарської діяльності. Тому планування діяльності з підготовки таких актів потребує належного правового регулювання. Між тим діюче законодавство містить певні прогалини та суперечності, які створюють певні проблеми щодо самої процедури планування діяльності з підготовки РА, а це, в свою чергу, ставить під сумнів можливість реалізації ДРП в повному обсязі.

Вказана проблема безпосередньо пов'язана з широким науковим завданням щодо формування ефективної ДРП та її реалізації у сфері господарювання. При цьому важливим практичним аспектом вищезазначеної проблеми виступає створення необхідних, чітких та зрозумілих, юридично вивірених РА.

Слід вказати на дисертаційні дослідження О.Х. Юлдашева щодо методологічних засад регуляторної політики у сфері господарської діяльності та А.В. Єременко щодо вдосконалення нормотворчої діяльності у сфері господарювання, яка відносить планування діяльності з підготовки РА до системи процедур зі здійснення регуляторної діяльності.

Планування діяльності з підготовки проєктів РА виступає однією з найважливіших правових форм реалізації ДРП, оскільки від того, наскільки точно та однозначно складено відповідні плани, залежить в кінцевому підсумку ефективність РА, які застосовуються у сфері господарювання.

Метою дослідження є конкретизація особливостей планування діяльності з підготовки проєктів РА у якості правової форми реалізації ДРП. Для реалізації вищезазначеної мети необхідно вирішити наступні завдання:

- 1) визначити цілі планування діяльності з підготовки проєктів РА;
- 2) систематизувати основні принципи планування діяльності щодо підготовки проєктів РА;
- 3) встановити зміст планування як одного з важливих механізмів реалізації ДРП;
- 4) виявити найважливіші функції планування діяльності з підготовки проєктів РА.

Викладення основного матеріалу дослідження. Правові форми створюють належні умови ефективної реалізації ДРП. Саме тому їм повинна бути приділена серйозна увага як з боку законодавців, так і з боку науковців та правозастосувачів.

«Правові форми становлять діяльність, яка пов'язана з виконанням юридично значимих дій у чітко встановленому законом порядку. Вони визначаються природою суб'єкта державної влади та його компетенцією у сфері здійснення державно-владних повноважень» [1, с. 34].

Однією з таких форм виступає планування діяльності щодо підготовки РА. «Планування нормотворчої діяльності має бути спрямоване на створення цілісної, науково обгрунтованої системи законодавства і повинне забезпечувати послідовність підготовки, розгляду та прийняття правових актів органами державної виконавчої влади, координацію законотворючої діяльності суб'єктів права законодавчої ініціативи, залучення до законопроектних робіт відповідних наукових установ, громадських організацій та використання у цій діяльності результатів наукових досліджень» [2, с. 102].

Така діяльність не повинна бути спонтанною (стихийною), її здійснення підлягає жорсткій нормативній регламентації та має чітко встановлену послідовність. Зокрема, щодо законодавчої діяльності проєкт ЗУ «Про закони та законодавчу діяльність» [3] встановлює, що вона здійснюється на підставі державних програм розвитку законодавства України. Вони, в свою чергу, стають належною підставою для створення поточних та перспективних планів законодавчих робіт.

За результатами проведення правової експертизи нормативно-правових актів органами юстиції за весь період державної реєстрації попереджено прийняття понад 17 тисяч незаконних правових норм. У середньому ж щороку органи юстиції попереджують прийняття близько півтори тисячі таких норм [1, с. 34-35].

Планування, як і будь-яка діяльність, має власну систему цілей, на досягнення яких вона спрямована. Серед них, зокрема, – формування цілісної, гармонійної, внутрішньо узгодженої системи регуляторних актів. Така мета передбачає чітке відслідковування системних зв'язків між РА, відсутність протиріч між ними, узгодження змісту РА з інтересами всіх зацікавлених сторін.

Настільки глобальна мета узгоджується з більш конкретною – координація регуляторної діяльності всіх регуляторних органів. Справа в тому, що кожен з таких органів в межах власної компетенції має право видавати певні регуляторні акти. Тому важливо чітко розмежувати їх повноваження саме щодо створення регуляторних актів.

«Слід зауважити, що плани діяльності центральних органів виконавчої влади з підготовки проєктів регуляторних актів формуються на основі затвердженого плану діяльності Кабінету Міністрів України з підготовки проєктів регуляторних актів» [4].

Відповідно до п. 3 глави 2 розділу IV Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 [5] підприємства, установи та організації подають пропозиції щодо прийняття актів Кабінету Міністрів України центральним органам виконавчої

влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим та місцевим органам виконавчої влади, до компетенції яких належить питання, яке передбачається врегулювати.

При цьому велике значення має дотримання ієрархії в системі регуляторних органів. Наприклад, якщо вищий в системі орган врегулював певне питання шляхом прийняття РА, то органи, які стоять в системі нижче, не можуть власними актами змінити встановлене регулювання. Вони не позбавлені права приймати РА з того самого питання, але тільки в межах вже встановленого регуляторного впливу.

Ще однією важливою метою планування виступає залучення якомога ширшого кола громадськості (науковців, громадських організацій, їх об'єднань, фізичних та юридичних осіб) до обговорення підготовлених проектів РА. Планування дозволяє своєчасно ознайомити всіх вищевказаних суб'єктів з назвами та строками прийняття проектів тих РА, прийняття яких заплановано в цьому році.

Поінформовані таким чином суб'єкти можуть належним чином спланувати і власну господарську діяльність. При цьому їх плани можуть бути як короткотерміновими, так і розрахованими на далеку перспективу (до 10 років). Таке планування щодо конкретних суб'єктів надає їм змогу не тільки прорахувати свої подальші кроки, але і одразу аналізувати співвідношення всіх прибутків та витрат від господарської діяльності за умови виконання запланованого обсягу регуляторного впливу.

Метою планування можна вважати і забезпечення послідовності підготовки, розгляду і прийняття РА. Послідовність в даному випадку означає наявність чіткого уявлення про черговість дій регуляторних органів; урахування громадської думки; визначення суб'єктів, які відповідальні за прийняття конкретного РА; систематичність регуляторного впливу на господарські правовідносини.

У якості мети можна розглядати і створення науково обґрунтованих РА. Це означає, що проекти РА повинні базуватися на останніх наукових розробках саме щодо цього напрямку правового регулювання. Творцям проектів РА важливо при цьому опиратися на ті наукові концепції, ідеї та погляди, які вже пройшли певну перевірку і отримали належне наукове обґрунтування і визнання. Сама по собі спірність та неоднозначність наукових поглядів, покладених в основу РА, стає важливою підставою для сумнівів щодо змісту та дієвості самого РА. Якщо в суспільній свідомості наукові погляди ще не набули статусу загальноновизнаних, важко сподіватись, що РА, фундаментом якого вони стали, зможе ефективно діяти.

Оскільки планування діяльності з підготовки проектів РА є одним з найважливіших напрямків діяльності органів виконавчої влади (регуляторних органів), слід звернути увагу на особливості оприлюднення інформації про відповідне планування.

Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади встановлює в якості однієї з основних вимог розміщення і постійне оновлення відповідними органами на офіційних веб-сайтах наступної інформації:

- плани підготовки органом проектів РА та зміни до них;
- відомості про регуляторну діяльність органу;
- відомості про виконання плану заходів з реалізації відповідної Концепції. Така інформація підлягає обов'язковому невідкладному оновленню, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження (ухвалення) документа, наприклад, плану підготовки проектів РА.

Своєчасне оприлюднення вищезазначеної інформації може створити суттєвий вплив на ефективність реалізації

ДРП в цілому, оскільки інакший підхід (запізнення або взагалі відсутність оприлюднення) позбавляють суб'єкта господарювання, фізичних осіб та їх об'єднання можливості прийняти участь в обговоренні проектів РА. Відповідно, такий стан може стати підставою для негативного ставлення вказаних суб'єктів до вже прийнятих (без належного обговорення) РА. А це, в свою чергу, серйозно вплине і на реалізацію вказаних РА.

Основними суб'єктами планування виступають регуляторні органи, які заздалегідь формують перелік тих РА, щодо яких виникла реальна потреба. Досить часто при цьому регуляторний орган не може розпланувати всі свої потреби навіть на рік. Саме тому і виникає потреба у певній корекції вже наведеного (оприлюдненого) плану. У якості такої можуть виступати внесення змін до плану або його доповнення новими РА.

Окремим важливим етапом є оприлюднення планів діяльності з підготовки проектів РА, яке виступає тим необхідним елементом, що дозволяє належним чином реалізувати такі принципи ДРП, як прозорість та врахування громадської думки і передбачуваність. Обидва ці принципи можуть бути втілені в життя тільки в результаті оприлюднення планів належним чином (встановленим в законі).

Оприлюднення дає можливість ознайомитися з видами та назвами проектів, цілями їх прийняття, строками підготовки проектів, найменуванням органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів РА. Така поінформованість дає змогу суб'єктам господарювання, фізичним особам та їх об'єднанням визначитися зі своїм ставленням до можливості та необхідності прийняття таких актів. Якщо при цьому у вказаних суб'єктів виникає бажання (або потреба) прийняти участь в обговоренні проектів РА, то вони можуть запланувати собі такі дії на майбутнє.

Однозначно співзвучним до планування регуляторної діяльності є такий економічний термін, як регулятивне планування, основною ознакою якого виступає компетентність суб'єкта у певній сфері, саме щодо якої він і прогнозує перспективу. Користь такого планування полягає в наявності певного активного співробітництва між суб'єктами з різновекторними інтересами.

Завдання держави за таких умов полягає у координуванні всіх економічних процесів, активному стимулюванні приватного сектору економіки (виключаючи примусові заходи).

В економічній науці традиційно на підставі робіт А. Файоля виділяють такі принципи планування, як єдність, безперервність, гнучкість і точність [8].

Єдність в його розумінні означала розробку загального (зведеного) плану діяльності, в якому кожен окремий пункт спрямований на досягнення єдиної мети. Щодо регуляторної діяльності слід зазначити, що принцип єдності так само залишається актуальним, оскільки плани кожного окремого регуляторного органу створюють єдину систему, спрямовану, в кінцевому підсумку, на ефективну реалізацію ДРП. Подібна єдність забезпечується, в тому числі, наявністю чітко сформульованої мети ДРП.

Безперервність, на думку А. Файоля, свідчить про те, що планування повинно здійснюватися постійно, без пауз (або затримок). Те саме стосується і регуляторної діяльності, щодо планування якої встановлено чіткі строки. Крім того, безперервність планування діяльності з підготовки проектів РА забезпечується тим, що регуляторні органи затверджують такі плани кожного року, але можуть вносити до них зміни та доповнення у разі виникнення такої необхідності.

Гнучкість планування передбачає наявність можливості коригування встановлених показників в залежності від трансформації певних обставин. Саме на цьому принципі і побудований механізм внесення змін та доповнень до відповідних планів регуляторної діяльності. Крім того, на практиці виникає питання, чи може регуляторний орган, який не планував у грудні прийняти жодного РА на наступний рік, протягом року все ж таки підготувати та розглянути проект РА. Практика застосування закону свідчить про наявність такої можливості, тобто саме гнучкий підхід дозволяє за виникнення такої необхідності врегулювати господарські правовідносини, які цього терміново потребують.

Точність планування визначається багатьма факторами, в тому числі і не суто економічними (зокрема, політичними). Саме тому слід вказати, що точність планів підготовки проектів РА залежить від тих органів та підрозділів, на яких покладено відповідальність за створення (розробку) проектів РА, від ступеню конкретизації та деталізації змісту такого проекту, встановлення цілей його прийняття. Точність планування має прямий взаємозв'язок і з тим, наскільки регуляторний орган (його окремі представники) чітко уявляє та усвідомлює лінію своєї поведінки щодо здійснення регуляторної діяльності. При цьому регуляторний орган нижчого рівня не може змінювати нормативні приписи, прийняті регулятором вищого рівня. До того ж, саме точність планування дозволяє звільнитися від дублюючих, суперечливих, недосконалих, недолугих РА, які лише ускладнюють процес здійснення господарської діяльності.

Важливо з точки зору реалізації ДРП встановити і зміст планування як одного з важливих механізмів ДРП. Слід вказати, що саме планування дозволяє регуляторним органам оцінити існуючий стан правового регулювання певних господарських відносин, відшукати прогалини, суперечності та інші недоліки, оцінити їх масштаби та важливість як для держави, так і для фізичних та юридичних осіб, визначитися з відповідними заходами реагування (зокрема, один з багатьох варіантів – це створення (підготовка) проекту РА, який покликаний врегулювати певні правовідносини).

При цьому держава в особі регуляторного органу, усвідомлюючи встановлену в законі мету ДРП, узгоджує з нею всі свої дії та плани. Такий підхід може здаватися занадто глобальним, але тільки в такому разі можна отримати саме той результат, про який йдеться, тобто вдосконалення правового регулювання господарських відносин, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних РА, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності.

Перед регулятором стоїть нелегке завдання підготувати та прийняти такі РА, які за своїм змістом не будуть погіршувати правове становище суб'єктів господарювання. Проблема полягає саме у знаходженні тонкої межі між державним регулюванням та державним втручанням. Будь-яке надмірне регулювання, як і занадто мінімальне, загрожує хаосом, в якому недобросовісні суб'єкти господарювання можуть зловживати своїми правами.

Саме чітке, точне, безперервне планування повинно вказати найкоротший шлях ефективної реалізації ДРП та досягнення відповідних цілей.

Планування, як і будь-який управлінський процес, має основні напрямки розвитку (впливу) на господарські відносини. Мова йде про найважливіші функції планування діяльності з підготовки проектів РА. До таких слід віднести, в першу чергу, масштабування, тобто встановлення щодо регуляторного впливу глибини, обсягу та сфер, які цього потребують.

Важливо зазначити, що саме під час планування відбувається складний процес комплексної оцінки правового регулювання певних (конкретних) господарських відносин. Фактично необхідність у підготовці проектів РА обумовлена відсутністю (або недосконалістю, або суперечливістю) правового регулювання. Встановлення цього факту є підставою для внесення певного проекту РА до відповідного плану. У свою чергу, наявність належного правового регулювання певних господарських відносин є підставою для відмови від планування якихось нових РА в цій сфері.

Завдання регуляторного органу полягає в тому, щоб якомога точніше виміряти глибину та обсяг необхідного правового регулювання. Будь-які відступи від останнього тягнуть за собою негативні наслідки.

Планування завеликого обсягу правового регулювання позбавить суб'єкта господарювання можливості вільно здійснювати господарську діяльність призведе до «гіперрегламентації» відносин. З іншого боку, недостатність правового регулювання потягне за собою повний безлад, оскільки кожен суб'єкт, не обмежений РА, вільний у своїх діях, так само, як і всі інші навколо нього. Саме тому планування виступає важливим етапом формування належного регулятивного впливу.

Крім того, важливою функцією планування є встановлення базових засад регулятивного впливу (зокрема, певної послідовності, черговості дій суб'єкта регуляторної діяльності). Чіткий план дій дає змогу суб'єктам господарювання та самим регуляторним органам розуміти і усвідомлювати послідовність тих заходів, які необхідні задля досягнення оптимального результату.

Ст. 7 Закону встановлює, що регуляторні органи затверджують плани діяльності з підготовки проектів РА. Саме під час такого затвердження і повинна відбуватися перевірка, тобто контроль за адекватністю обраних РО заходів. Це свідчить про наявність ще однієї функції – функції контролю, яка дозволяє відсіяти під час затвердження плану неефективні, невідповідні дії (викладені у проектах РА).

Крім того, можна вести мову про розрахункову функцію планування. Зокрема, саме цей процес дозволяє наочно встановити співвідношення певних потреб (у сфері господарювання) та ресурсів, необхідних для їх задоволення; співрозмірність необхідності та можливості використання певних засобів правового регулювання господарських відносин.

Слід вказати і на таку функцію планування, як мотивація прийняття певних рішень. Чітке усвідомлення мотивів підготовки проектів певних РА дозволяє оцінити їх необхідність та доречність. Необхідність у прийнятті нового РА обумовлена, в першу чергу, тим, що вмотивований вибір саме на користь такого рішення з урахуванням того, що певна проблема не може бути розв'язана за допомогою вже існуючих РА (або шляхом внесення змін до них).

Висновки щодо дослідження та перспективи подальших пошуків в даному науковому напрямку. Планування, як і будь-яка діяльність, має власну систему цілей, на досягнення яких вона спрямована. Серед них, зокрема, формування цілісної, гармонійної, внутрішньо узгодженої системи регуляторних актів, координація регуляторної діяльності всіх регуляторних органів, залучення якомога ширшого кола громадськості (науковців, громадських організацій, їх об'єднань, фізичних та юридичних осіб) до обговорення підготовлених проектів РА, забезпечення послідовності підготовки, розгляду і прийняття РА, створення науково обґрунтованих РА.

Серед принципів планування діяльності з підготовки проектів РА слід вказати на єдність, оскільки плани кожно-

го окремого регуляторного органу створюють єдину систему, спрямовану, в кінцевому підсумку, на ефективну реалізацію ДРП. Подібна єдність забезпечується, в тому числі, наявністю чітко сформульованої мети ДРП. Крім того, безперервність планування діяльності з підготовки проектів РА забезпечується тим, що регуляторні органи затверджують такі плани кожного року, але можуть вносити до них зміни та доповнення у разі виникнення такої необхідності. Гнучкість як принцип планування передбачає наявність можливості коригування встановлених показників в залежності від трансформації певних обставин. Саме на цьому принципі і побудований механізм внесення змін та доповнень до відповідних планів регуляторної діяльності.

Важливо з точки зору реалізації ДРП встановити і зміст планування як одного з важливих механізмів ДРП. Слід вказати, що саме планування дозволяє регуляторним органам оцінити існуючий стан правового регулювання певних господарських відносин, відшукати прогалини, суперечності та інші недоліки, оцінити їх масштаби та важливість як для держави, так і для фізичних та юридичних осіб, визначитися з відповідними заходами реагування (зокрема, один з багатьох варіантів – це створення (підготовка) проекту РА, який покликаний врегулювати певні правовідносини).

Висновки. До найважливіших функцій планування діяльності з підготовки проектів РА слід віднести масштабування, тобто встановлення щодо регуляторного впливу глибини, обсягу та сфер, які цього потребують, встановлення базових засад регулятивного впливу (зокрема, певної послідовності, черговості дій суб'єкта регуляторної діяльності), функції контролю, яка дозволяє відсіяти під час затвердження плану неефективні, невідповідні дії (викладені у проектах РА), розрахункову функцію планування, яка дозволяє наочно встановити співвідношення певних потреб (у сфері господарювання) та ресурсів, необхідних для їх задоволення; співрозмірність необхідності та можливості використання певних засобів правового регулювання господарських відносин, функцію мотивації прийняття певних рішень (чітке усвідомлення мотивів підготовки проектів певних РА дозволяє оцінити їх необхідність та доречність).

Взагалі системний підхід до планування діяльності з підготовки проектів РА дозволить сформулювати чітке уявлення про зміст цієї правової форми та її вирішальне значення для ефективної реалізації ДРП.

Література:

1. Железняк Н.В. Нормотворча діяльність як форма реалізації державної правової політики: теоретичні та практичні проблеми // Наукові записки. Том 26. Юридичні науки. – 2004. – С. 29–37.
2. Юлдашев О.Х. Регуляторна політика як інструмент вдосконалення господарського законодавства: Монографія. – К. : МАУП, 2006. – 302 с.
3. Про закони та законодавчу діяльність: проект Закону України від 22.12.2005 р. [Електронний ресурс] // Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/.../webproc34?id...
4. Про роз'яснення законодавства щодо державної регуляторної політики для застосування ефективних форм роботи органів виконавчої влади з громадськістю: Лист Державного комітету України з питань державної регуляторної політики від 26.08.2004 р. № 5787 [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.voladm.gov.ua/index.php.
5. Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 р. № 950 // Офіційний вісник України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.
6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
7. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
8. Файоль А. Общее и промышленное управление [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://gtmarket.ru/laboratory/basis/5783>.

Малыга В. А. Планирование как правовая форма обеспечения подготовки регуляторных актов

Аннотация. Статья посвящена уяснению цели, содержания, основных принципов и функций планирования подготовки проектов регуляторных актов в сфере хозяйствования.

Ключевые слова: государственная регуляторная политика, регуляторный акт, цель планирования, основные принципы планирования, содержание планирования.

Malyga V. Planning as a legal form of providing training regulations

Summary. The article is devoted to clarifying the purpose, content, basic principles and functions of planning drafting regulatory acts in the field of management.

Key words: state regulatory policy, regulatory act, purpose of planning, basic principles of planning, content planning.