

УДК 346:338.43

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.80.1.72>

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТІВ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ

Киценко О.П.,
*кандидат юридичних наук,
докторант кафедри адміністративного та фінансового права,
Національний університет біоресурсів і природокористування України
ORCID: 0009-0008-3503-2025*

Киценко О.П. Теоретико-правовий механізм оцінювання результатів регуляторного впливу в аграрному секторі.

У статті досліджено окремі питання ефективності законодавчого регулювання оцінювання результатів регуляторного впливу як важливого елементу державної регуляторної політики у сфері сільсько-господарської діяльності в контексті існування тенденції щодо збільшення кількості законодавчих та підзаконних актів як державних регуляторних інструментів. Визначено доцільність оцінювання можливих наслідків активної законотворчої діяльності, зокрема їх впливу на економічну ефективність аграрного сектору. Запропоновано оцінювання регуляторного впливу в аграрному секторі визначати як вплив, спрямований на вдосконалення правового регулювання аграрно-господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами аграрного господарювання та визначено мету такого оцінювання. Обґрунтовано доцільність включення досліджуваного терміну до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». На підставі аналізу зарубіжного досвіду оцінювання результатів регуляторного впливу, запропоновано у науці вітчизняного адміністративного права таке оцінювання виділити у самостійну процедуру, пов'язану з процесом розробки, обґрунтування та ухвалення нормативних правових актів у системі державної політики. Запропоновано здійснення зміщення акцентів оцінювання на дерегулювання відносин в економічній сфері з обов'язковим врахуванням потреб малих, середніх та великих суб'єктів аграрного сектору, а також визначення пов'язаних з ними переваг для різних соціальних груп сільського населення. Надано ряд пропозицій теоретико-методологічного характеру щодо удосконалення порядку проведення оцінювання регуляторного впливу.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, аграрний сектор економіки, інститут оцінювання, публічно-приватні відносини, результат, регуляторний вплив, теоретико-правовий механізм.

Kytsenko O. Theoretical and legal mechanism for evaluating the results of regulatory influence in the agricultural sector.

The article examines specific issues of the effectiveness of legislative regulation of evaluating the results of regulatory influence as an important element of state regulatory policy in the field of agricultural activity in the context of the existence of a tendency to increase the number of legislative and by-laws as state regulatory instruments. The expediency of assessing the possible consequences of active law-making activities, in particular their impact on the economic efficiency of the agricultural sector, is determined. It is proposed to define the assessment of the regulatory impact in the agricultural sector as an impact aimed at improving the legal regulation of agrarian-economic relations, as well as administrative relations between regulatory bodies or other state authorities and subjects of agrarian management, and the purpose of such an assessment is defined. The expediency of including the studied term in the Law of Ukraine «On the principles of state regulatory policy in the field of economic activity» is substantiated. Based on the analysis of foreign experience in assessing the results of regulatory influence, it is proposed in the science of domestic administrative law to separate such an assessment into an independent procedure related to the process of development, justification and adoption of normative legal acts in the state policy system. It is proposed to shift the assessment emphasis to the deregulation of relations in the economic sphere with the mandatory consideration of the needs of small, medium and large subjects of the agrarian sector, as well as

the determination of the related advantages for various social groups of the rural population. A number of proposals of a theoretical and methodological nature regarding the improvement of the regulatory impact assessment procedure have been provided.

Key words: administrative and legal regulation, agrarian sector of the economy, evaluation institute, public-private relations, result, regulatory influence, theoretical and legal mechanism.

Постановка проблеми. Запровадження в Україні європейських механізмів функціонування ринкової економіки, зумовлює необхідність постійного удосконалення правового механізму забезпечення суспільно-економічної діяльності. Одним із способів такого забезпечення, на який звертається авторська увага, є державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності. Адже, державне нормативно-правове регулювання адміністративно-управлінських, виробничо-господарських, бюджетно-податкових та інших відносин в аграрному секторі економіки України відображає рівень державного (позитивного) сприяння розвитку галузі та досягнення високих результатів діяльності у ній.

Ступінь розробленості проблеми. Проблема ефективності законодавчого регулювання оцінювання результатів регуляторного впливу стає все більш актуальною в сучасній доктрині адміністративного права в контексті існування тенденції щодо збільшення кількості законодавчих та підзаконних актів як інструментів державного регулювання усіх сфер господарювання. Саме при цьому виникає потреба у оцінюванні можливих наслідків активної законотворчої діяльності, зокрема на суб'єктах аграрного сектору, а також напрацювання шляхів підвищення якості державного правового регулювання, з точки зору визначення його економічної ефективності.

У зарубіжній та вітчизняній науковій літературі існують публікації, присвячені проблемі оцінювання регуляторного впливу. Серед наукових праць правового, економічного та суспільного характеру слід виділити роботи таких зарубіжних фахівців як С. Джекобс [1], К. Кіркпатрік [2] К. Радаеллі [3] та інших. Науковцями досліджені різні аспекти застосування процедури оцінювання якості законотворчої регуляторної діяльності в різних галузях економіки. У вітчизняній правовій доктрині найбільш якісні дослідження за тематикою оцінювання результатів регуляторного впливу на різні сектори вітчизняної економіки (у тому числі й аграрний сектор), здійснено такими вченими як В. Бакуменко, О. Василик, В. Галуцько, М. Дурман, Ю. Іванова, О. Кондратов, В. Курило, С. Мороз, В. Мушенко, О. Радченко, С. Слюсаренко, В. Толуб'як та ін. У царині даного дослідження вітчизняні фахівці дослідили: закріплені у нормативно-правових актах теоретико-методологічні засади формування державно-управлінських рішень [4]; безпосередні адміністративно-правові механізми публічного управління як передумови формування регуляторної діяльності [5]; загальні принципи формування та реалізації державної регуляторної політики в аграрному секторі економіки України [6; 7]; сучасні тенденції державного регулювання економіки [8], перспективи формування оціночної регуляторної політики у сфері діяльності суб'єктів аграрного сектору [9] тощо.

Оскільки інститут оцінювання результатів регуляторного впливу в аграрному секторі є досить новим адміністративно-правовим явищем у царині суспільно-економічних відносин, то ґрунтовний досвід його наукового осмислення наразі не сформований у повному обсязі. Крім того, поза сферою такого оцінювання залишається багато актуальних питань державного регулювання сільськогосподарської діяльності, зокрема, налагодження (відновлення, покращення) інвестиційного клімату в період та в умовах війни.

Метою даного дослідження є аналіз існуючого у сучасній адміністративно-правовій науці теоретичного механізму оцінювання результатів регуляторного впливу, як необхідної умови державного сприяння розвитку аграрного сектору економіки України, а також обґрунтування пропозицій щодо теоретико-методологічного удосконалення окремих елементів такого оціночного механізму.

Викладення основного матеріалу. Отже, здійснюючи дослідження оцінювання регуляторного впливу в аграрному секторі, звернемося до аналізу позиції відомого вітчизняного науковця, професора В.І. Курила, щодо визначення категорії «аграрний сектор економіки України» як сектору економіки держави, який охоплює усі суб'єкти господарської діяльності України, незалежно від форми власності та організаційно-правової форми, які виробляють сільськогосподарську продукцію і продукти її первинної переробки, та пов'язані з ними обслуговуючі підприємства, а також організації, що здійснюють розробку та реалізацію державної аграрної політики [10, с. 91].

Взявши за основу у даному дослідженні розуміння категорії «аграрний сектор», продовжуючи дослідження категорії «оцінювання регуляторного впливу в аграрному секторі», зазначимо, що такий вплив спрямований на вдосконалення правового регулювання аграрно-господарських відносин,

а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами аграрного господарювання різних форм власності та організаційно-правової форми, для: 1) недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів; 2) зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів сільськогосподарської діяльності; 3) усунення перешкод для розвитку аграрного підприємництва в Україні тощо.

В сформованій вітчизняній нормативно-правовій системі здійснення регуляторної діяльності зафіксована категорія, як «аналіз регуляторного впливу» який визначається як 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 [10].

На нашу думку, в Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 № 1160-IV доцільно використовувати більш точну смислову конструкцію – «оцінювання результатів регуляторного впливу». Для обґрунтування нашої позиції звернемося до Юридичного словника-довідника, у якому поняття «оцінювання результатів» (*outcome evaluation*) трактує як оцінювання, що визначає, наскільки заходи чи політики/ програми/ проекту вплинули на досягнення цілей, а також до яких запланованих і незапланованих кінцевих результатів привела програма [11]. Тобто, у відповідних статтях зазначеного вище Закону (в усіх 52 випадках) доцільно використовувати поняття оцінювання результатів регуляторного впливу» замість – «аналіз регуляторного впливу».

Порушуючи питання щодо необхідності теоретико-методологічного удосконалення окремих елементів механізму оцінювання результатів регуляторного впливу, як необхідного позитивного впливу держави на розвиток аграрного сектору, в межах розвитку сучасної адміністративно-правової науки, звернемося до зарубіжного досвіду правового регулювання такого типу суспільно-економічних управлінських відносин.

Отже, перші ініціативи щодо оцінювання регуляторного впливу проектів нормативно-правових актів було здійснено 1966 року у Данії, а найбільше розповсюдження оцінювання регуляторного впливу набуло після 2000 року, коли для більшості держав стало актуальним питання про оптимізацію державного регулювання з метою зниження необґрунтованих адміністративних бар'єрів, що перешкоджають здійсненню ефективної підприємницької діяльності. За останні роки таке оцінювання виділилася з інших аналітичних інструментів, що супроводжують формування державної політики у самостійну процедуру, пов'язану з процесом розробки, обґрунтування та ухвалення нормативних правових актів [8, с. 56].

Враховуючи викладене вище, та вважаючи за доцільне виділити оцінювання результатів регуляторного впливу в аграрному секторі у самостійний процедуру нами пропонується авторське розуміння зазначеної категорії як процедури використання органами влади, для формування державної політики в аграрному секторі, спеціальних аналітичних інструментів, вкладених у виявлення й оцінювання можливих вигод (прибутків), витрат (збитків) чи інших позитивних ефектів від нового чи існуючого нормативно-правового акта як ефективного інструменту державного регулювання.

Слід також акцентувати увагу на тому, що оцінювання результатів регуляторного впливу у вітчизняній нормативно-правовій системі повинно визначатися як процес систематичного виявлення та оцінки за допомогою послідовного аналітичного методу можливих ефектів, які можуть проявитися в результаті введення тих чи інших регуляторних заходів.

На нашу думку, теоретико-правовий механізм процедури оцінювання результатів регуляторного впливу в аграрному секторі полягає в аналізі проблем та цілей державного регулювання в галузі сільськогосподарського виробництва, виявленні та оцінці альтернативних варіантів вирішення проблем, а також визначення пов'язаних з ними вигод та витрат різних соціальних груп сільського населення, на яких впливатиме таке державне регулювання, для вибору найбільш ефективного варіанту регуляторного впливу. Тобто, першочергово таке оцінювання повинно спрямовуватися на дерегулювання відносин в економічній сфері з обов'язковим врахуванням потреб малих, середніх та великих суб'єктів аграрного сектору. Адже, для нашої держави аграрний сектор є важливим сектором забезпечення економічного зростання.

У контексті даного дослідження звернемося до позиції С.Г. Мороз, яка зазначає, що у аграрному секторі, оцінка можливих наслідків тих чи інших регуляторних заходів фактично спрямована на визначення ефективності правового регулювання аграрно-економічних відносин, а правовий моніто-

ринг дозволяє відслідковувати якість прийнятих та чинних нормативних правових актів, оцінювати стан системи права, здійснювати її своєрідне коригування на основі даних про проблеми правозастосування, спричинені недоліками нормативної основи [8, с. 77].

Нами повністю підтримується існуюча доктринальна позиція про те, що оцінювання результатів регуляторного впливу в аграрному секторі, покликане виявити та оцінити можливі економічні наслідки дії нормативних правових актів, чим відігравати значну роль у оптимізації законотворчості, визначаючи витрати та вигоди як для держави, так і для суб'єктів аграрного сектору. Особливо важливим наслідком ефективності оцінювання повинно стати забезпечення підтримання малих суб'єктів аграрного сектору (фермерських та особистих селянських господарств) у частині їх вільного доступу до ринків реалізації власної продукції, зменшення негативного впливу конкуренції з великими аграрними виробниками (холдинговими компаніями) тощо.

Отже, головне завдання оцінювання результатів регуляторного впливу в аграрному секторі полягає і у підвищенні якості прийнятих рішень, передусім у системі виконавчої влади, з урахуванням інтересів і мотивацій тих, кого ці рішення спрямовані: це різні соціальні групи сільського населення та сільськогосподарське підприємницьке співтовариство. Адже, оцінювання регуляторного впливу в аграрному секторі на сучасному етапі суспільно-економічних трансформацій дозволяє розглянути максимально широкий спектр можливих рішень проблеми та вибрати найбільш ефективний з них, а також оцінити можливі витрати та вигоди як з боку сільськогосподарських виробників (переробників, посередників), так і з боку бюджетів усіх рівнів.

У результаті проведеного дослідження надамо ряд пропозицій теоретико-методологічного характеру. Що стосується порядку проведення оцінювання регуляторного впливу за суб'єктами правотворчості, то нами пропонується здійснення оцінювання регуляторного впливу щодо: а) вимог, встановлених законами; б) вимог, встановлених відповідно до указу президента; в) вимог, встановлених відповідно до наказів міністерств; г) вимоги, встановлені відповідно до рішень органів місцевого самоврядування.

Перспективи розвитку інституційності оцінювання результатів регуляторного впливу в Україні полягає у: 1) проведенні процедур оцінювання самими розробниками; 2) структуруванні процедур оцінки та публічних консультацій; 3) розширенні предметної області оцінювання такого впливу; 5) здійсненні експертизи чинних актів органів виконавчої влади; б) регіональному розвитку інституту оцінювання такого впливу.

Деталізуємо, що розвиток на регіональному рівні процедур оцінювання результатів регуляторного впливу проектів нормативно-правових актів України підлягає подальшому удосконаленню. Особливо це стосується: 1) сфер державного контролю за сплатою податків суб'єктами аграрного сектору; 2) оскарження ними актів податкових органів, дій (бездіяльності) їх посадових осіб щодо притягнення до відповідальності за вчинення податкового правопорушення; 3) відносин у сфері встановлення, застосування та виконання обов'язкових вимог до якості сільськогосподарської продукції або пов'язаних з ними процесами виробництва, зберігання, реалізації, утилізації, до виконання робіт та надання послуг у галузі порядку та правил митного регулювання сільськогосподарських відносин тощо.

У висновку про оцінювання регуляторного впливу повинна надаватися оцінка відповідних рішень з метою виявлення положень, що входять до надлишкових адміністративних чи інших обмежень та обов'язків для суб'єктів аграрного сектору або сприяють їх впровадженню, а також положень, що сприяють виникненню необґрунтованих видатків такими суб'єктами до бюджетів усіх рівнів бюджетної системи України.

Оцінювання регуляторного впливу не повинно обмежуватися лише вивченням наслідків прийняття того чи іншого нормативного правового акта, а є комплексною системою, яка передбачає попередню оцінку корисності запропонованого до прийняття нормативного правового акта, розгляд альтернативних варіантів правового регулювання, а потім – відстеження його ефективності та вжиття заходів щодо його подальшого вдосконалення. Необхідним тут є аналіз витрат і вигод, а також необхідне здійснення відкритих консультацій із заінтересованими групами осіб.

Важливо також закріпити статус інституту оцінювання регуляторного впливу, який визначається правовими наслідками процедури такої оцінки. Основним під час проведення оцінки є принцип поінформованості особи, яка приймає остаточне рішення, про можливі наслідки прийняття нормативного правового акта, щодо якого проведено процедуру оцінювання регуляторного впливу. Впровадження у діяльність органів публічної влади цього інституту є одним із можливих інструментів запобігання корупційним ризикам. Особливо це стосується перспектив оцінювання результатів регуляторного

впливу, яка повинна проводитись на етапі розробки та прийняття проектів нормативних правових актів. Оскільки, за нашим переконанням, процедуру оцінювання слід впроваджувати на ранній стадії правотворчого процесу.

У цьому випадку з'являється можливість провести громадські консультації, результати яких можуть вплинути на остаточний варіант норми, що розробляється. Однак слід також враховувати, що корупційні ризики можуть бути виявлені і на стадії ретроспективного оцінювання регуляторного впливу, тобто щодо чинних нормативних правових актів. Отже, процедура оцінювання може застосовуватися щодо як проектів нормативних правових актів так і чинного нормативного правового акта.

Процедура оцінювання результатів регуляторного впливу в аграрному секторі повинна ґрунтуватися на таких принципах: 1) ефективність – забезпечення оптимального вибору варіанта державного регулювання з погляду переваг та витрати суб'єктів аграрного сектору; 2) економічність – забезпечення належної якості проведення процедури оцінювання за умови мінімально необхідних витрат на її проведення; 3) збалансованість – забезпечення балансу інтересів усіх заінтересованих сторін; 4) публічність – забезпечення участі заінтересованих сторін у процесі розробки прийнятих рішень та моніторингу прийнятих нормативно-правових актів.

За результатами процедури оцінювання результатів регуляторного впливу в аграрному секторі повинен готуватися висновок, який повинен містити відповіді на такі блоки питань: 1) опис проблеми; 2) цілі регулювання; 3) можливі варіанти досягнення поставленої мети; 4) вигоди та витрати використання кожного варіанту; 5) проведені консультації; 6) рекомендований варіант; 7) реалізація обраного варіанта та наступний моніторинг.

Оцінювання регуляторного впливу в аграрному секторі не повинно обмежуватися лише вивченням наслідків прийняття того чи іншого нормативно-правового акта, а є комплексною системою, яка передбачає попередню оцінку ефективності передбачуваного до прийняття нормативного правового акта, розгляд альтернативних варіантів правового регулювання, а також відстеження його ефективності та подальше вдосконалення.

Висновки. Таким чином, подальший розвиток інституту оцінювання результатів регуляторного впливу нормативно-правових актів на стан та перспективи виробничої діяльності суб'єктів аграрного сектору в Україні сприятиме: 1) підвищенню якості адміністративного та господарського регулювання означених відносин; 2) забезпеченню можливості врахування пропозицій та побажань представників сільського населення; 3) встановленню балансу інтересів як на стадії підготовки проекту нормативно-правового акта, так і на стадії оцінювання фактичного впливу чинного такого акта за допомогою аналізу наслідків та ефектів правового регулювання; 4) визначенню найкращої з погляду ступеня відповідності критеріям доцільності, ефективності, здійсненності та адекватності варіанта правового регулювання для забезпечення взаємної вигоди сільськогосподарських суб'єктів та держави.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Jacobs S. Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making. URL: <https://www.wbginvestmentclimate.org>.
2. Kirkpatrick C. Regulatory Impact Assessment: An Overview URL: <http://www.som.cranfield.ac.uk/som/dinamic-ontent/media/g/207/summary.pdf>.
3. Radaelli C. Regulatory Quality in Europe – Concepts, measures and policy processes. URL: <https://books/details?id=SMBrBgAAQBAJ&rdid=book=1>.
4. Дурман О.М. Прямі та непрямі регуляторні впливи у межах державної регуляторної політики. *Право та державне управління*. 2021. № 1. С. 209–216.
5. Курило В.І., Мушенко В.В. Значення місцевих податків у процесі реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Актуальні проблеми створення інтелектуальних і індустріальних парків: [Збірн. матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Київ, 22 лют. 2016 р.)]. Ред. кол. В.В. Галунько та ін. К.: «МП Леся», 2016., С. 49–51.
6. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Основи. 2002. 750 с.
7. Мушенко В.В. Удосконалення відносин державної фінансової підтримки аграрного сектора економіки. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука» Серія «Юридичні науки»* № 2 (7) 2018. С. 31–35.
8. Мороз С.Г. Регуляторна політика розвитку малого підприємництва в Україні. Дисертація: 08.00.03. Львівський торговельно-економічний університет. Львів. 2019. 263 с.

9. Курило В.І., Мушенюк В.В., Риженко О.С. Податкові ризики сільськогосподарського виробництва України: фінансово-правова характеристика. Монографія. Ніжин, НДУ ім. М. Гоголя, 2017. 191 с.
10. Курило В.І. Про зміст та співвідношення деяких аграрних дефініцій. *Економіка АПК*. 2014. № 2. С. 87–92.
11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. ст. 79.
12. Юридичний словник-довідник. Колектив авторів; за ред. Ю.С. Шемшученка. К.: Феміда, 1996. 696 с.