

УДК 346 (65.9)

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.81.1.47>

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕХНІКИ НОРМОПРОЄКТУВАННЯ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ У КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ СТИМУЛЮЮЧОГО ПРАВОВОГО РЕЖИМУ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Курепіна О.Ю.,

кандидат юридичних наук, докторант

*Державної установи «Інститут економіко-правових досліджень
імені В.К. Макутова Національної академії наук України»*

ORCID: 0009-0001-2096-7943,

e-mail: o.yu.kurepina@gmail.com

Курепіна О.Ю. Напрями вдосконалення техніки нормопроекткування у сфері державної регуляторної політики у контексті підвищення ефективності стимулюючого правового режиму господарювання.

Обґрунтовано, що саме регуляторним актом закладається майбутня модель правового регулювання господарських відносин із використанням комплексу правових засобів стимулюючого характеру. Доводиться, що саме від ефективності організації та здійснення регуляторної діяльності залежить ступінь дієвості стимулюючого правового режиму господарювання. Встановлено, що попри очевидну мету як регуляторної, так і правотворчої діяльності досягти підвищення ефективності правового регулювання певних груп суспільних відносин, обрання для цього менш економічно витратного способу правового впливу є особливою ознакою регуляторної діяльності. Виявлено непоодинокі випадки, коли держава, використовуючи різні техніко-юридичні прийоми, виключає з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» групи суспільних відносин, регулювання яких здійснюється із використанням системи правових норм, що є невід'ємним елементом стимулюючого правового режиму господарювання. Стверджується, що обрані державою техніко-юридичні прийоми не завжди відповідають правовій визначеності, «якості закону», які складають сутність принципу верховенства права, що нівелює мету правового регулювання суспільних відносин у прогнозований спосіб. Встановлено, що виключення з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» значного кола суспільних відносин створило передумови для підготовки більшості нормативно-правових актів, які, у тому числі визначають засади впровадження стимулюючого правового режиму господарювання, в обхід вимог, що висуваються до регуляторної діяльності. Обґрунтовано положення про доцільність приведення техніко-юридичних прийомів визначення сфери застосування Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» у відповідність до засад техніки нормопроекткування, втілених у Законі України «Про правотворчу діяльність». Обґрунтовано положення щодо закріплення у ст. 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» норми про, те що виключення з-під сфери дії цього Закону відбуваються лише шляхом внесення змін до цього Закону.

Ключові слова: державна регуляторна політика, регуляторна діяльність, стимулюючий правовий режим господарювання, техніка нормопроекткування, принцип верховенства права.

Kurepina O.Yu. Improving normative drafting techniques in the field of state regulatory policy in the context of enhancing the effectiveness of the legal regime stimulating economic activities.

It is argued that the future model of legal regulation of economic relations using a complex of stimulating legal means is laid down precisely by the regulatory act. It is proven that the effectiveness of organizing and conducting regulatory activities determines the degree of effectiveness of the stimulating

legal regime of economic activity. It has been established that despite the obvious purpose of both regulatory and legislative activities to achieve increased efficiency of legal regulation of certain groups of social relations, choosing a less economically costly method of legal influence is a particular feature of regulatory activities. Cases have been identified where the state, using various legal techniques, excludes from the scope of the Law of Ukraine “On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity” groups of social relations regulated by a system of legal norms, which is an integral element of the stimulating legal regime of economic activity. It is asserted that the legal techniques chosen by the state do not always correspond to the legal certainty, the “quality of the law”, which constitutes the essence of the rule of law principle, nullifying the purpose of legal regulation of social relations in a predictable manner. It has been established that the exclusion from the scope of the Law of Ukraine “On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity” of a significant range of social relations has created conditions for the preparation of most regulatory legal acts, including those defining the principles of implementation of the stimulating legal regime of economic activity, circumventing the requirements imposed on regulatory activities. The provision on the expediency of bringing the legal techniques for determining the scope of application of the Law of Ukraine “On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity” in line with the principles of normative drafting techniques embodied in the Law of Ukraine “On Legislative Activity” is substantiated. The provision regarding the inclusion in Article 3 of the Law of Ukraine “On the Principles of State Regulatory Policy in the Field of Economic Activity” of the norm that exceptions from the scope of this Law are made only by amending this Law is substantiated.

Key words: state regulatory policy, regulatory activity, legal regime stimulating economic activities, normative drafting techniques, principle of rule of law.

Постановка проблеми. На даний час предметом активних диспутів виступають питання, пов’язані із визначенням стратегічних підходів до відновлення економіки України, що вбачається за можливе у разі використання потенціалу правових засобів стимулюючого характеру. При цьому у попередніх дослідженнях авторки систему правових норм, що має за мету створення стимулів, преференцій тощо, пропонується розглядати як стимулюючий правовий режим господарювання [1].

Слід зазначити, що правове регулювання сфери господарських відносин відзначається специфікою, яка знаходить вияв у визначенні державою особливого порядку підготовки та прийняття нормативно-правових актів, спрямованих на регламентацію господарської діяльності. Зокрема, такими особливостями відзначається процес регуляторної діяльності, завершальним етапом якого є прийняття регуляторного акта. І саме регуляторним актом закладається майбутня модель правового регулювання господарських відносин із використанням комплексу правових засобів стимулюючого характеру.

Відповідно від ефективності організації та здійснення регуляторної діяльності залежатиме ступінь дієвості стимулюючого правового режиму господарювання, що зумовлює потребу проведення дослідження останніх змін у законодавстві України та накопичених за попередні роки певних законодавчих колізій, зумовлених не в останню чергу недоліками техніки нормопроєктування. Зазначене дозволить обґрунтувати шляхи підвищення ефективності державної регуляторної політики, що визначає засади розробки регуляторних актів та інші регуляторні процедури, дотримання яких є важливим для початку підготовчого етапу впровадження стимулюючого правового режиму господарювання.

Стан опрацювання. У науковій літературі широко представлені дослідження, предметом яких виступають окремі аспекти застосування різних видів спеціального режиму господарювання, стимулювання діяльності суб’єктів господарювання із використанням різних форм державної допомоги знайшли висвітлення у працях Ю.Є. Атаманової, В.Е. Вакім, М.Д. Василенка, О.М. Вінник, Л.В. Крупи, О.Е. Ліллемяе, Д.В. Лічак, А.В. Матвєєвої, Т.В. Некрасової, Я.В. Петруненка, О.П. Подцерковного, В.В. Поєдинок, С.В. Серебряка, Д.Ю. Сіюшова, Л.В. Таран, І.М. Феофанової, В.В. Чайковської та ін. Окремі правові аспекти реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності представлені у наукових роботах Т.С. Гудіми, Р.А. Джабраїлова, В.А. Устименка та ін.

В той же час у запропонованому дослідженні приділяється увага недостатньо висвітленим у наукових джерелах питанням, вирішення яких сприятиме обґрунтуванню напрямів вдосконален-

ня техніки нормопроєктування у сфері державної регуляторної політики у контексті підвищення ефективності стимулюючого правового режиму господарювання.

Метою статті є оцінити сучасні тенденції розвитку законодавства України, що визначає засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, виявити недоліки техніки нормопроєктування у зазначеній сфері та запропонувати шляхи їх усунення з метою створення передумов для підвищення ефективності стимулюючого правового режиму господарювання.

Вклад основного матеріалу. Зважаючи на мету державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, яка випливає з її легального визначення, наведеного у ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003, а саме «... вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності...» [2], можна дійти висновку про притаманність нормопроєктуванню, предметно спрямованому на формування нормативних засад організації господарських відносин, у тому числі тих, що виникають у зв'язку із впровадженням стимулюючого правового режиму господарювання, певних особливостей. Останні знаходять формалізацію у принципах державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та вимогах, що висуваються до етапів здійснення регуляторної діяльності.

Невипадково, законами України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11.09.2003 та «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 [3] встановлено систему принципів, які покладаються в основу державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, а, отже, і регуляторної діяльності, та правотворчої діяльності, які хоч і корелюють між собою, але не співпадають.

Попри очевидну мету як регуляторної, так і правотворчої діяльності досягти підвищення ефективності правового регулювання певних груп суспільних відносин, обрання для цього менш економічно витратного способу правового впливу є особливою ознакою регуляторної діяльності. Зокрема, «ефективність» як принцип державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності визначається у Законі України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» як «забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави» [2].

Змістовно зазначений принцип найбільш повно розкривається у аналізі проєкту регуляторного акта, у якому розробник такого акта, з-поміж іншого, повинен:

визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;

обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;

обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

оцінити можливість впровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги (ст. 8 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності») [2].

У зв'язку з цим привертає увагу думка В.В. Поєдинок про те, що етапи здійснення аналізу регуляторного впливу, передбачені Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», зовні є доволі подібними до етапів оцінки впливу в Європейському Союзі [4, с. 220, 226].

Саме економічна ефективність правових засобів стимулювання економіки, які сукупно формують стимулюючий правовий режим господарювання, є ключовим показником, що має важливе значення для оцінки доцільності розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів. Зазначена теза знаходить підтвердження у правовій практиці Європейського Союзу, особливо в частині формування засад державної допомоги суб'єктам господарювання.

Так, у Програмі модернізації державної допомоги (State Aid Modernisation), затвердженій Європейською Комісією від 08.05.2012 [5], окремо наголошується на важливості забезпечення дотримання принципу попереднього оцінювання. Сутність зазначеного принципу, як зазначає О.Е. Ліллемяе, полягає у тому, що надзвичайно важливо здійснювати оцінку необхідності надання державної допомоги, ефективність її використання та вплив на добробут суспільства та конкуренцію. Додатково дослідниця приділяє увагу існуванню європейського тесту балансування, який дозволяє визначити виправданість того чи іншого заходу державної допомоги. Як зауважує О.Е. Ліллемяе, використовуючи тест балансування можна з'ясувати чи викликатиме державна допомога певні зміни у поведінці підприємства та чи сприятиме отриманню економічної вигоди, що, залежно від результатів тесту, свідчатиме про ступінь ефективності витрачання державних ресурсів [6, с. 74-75].

В той же час вітчизняний досвід правотворчої діяльності свідчить про непоодинокі випадки, коли держава, використовуючи різні техніко-юридичні прийоми, виключає з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» групи суспільних відносин, регулювання яких здійснюється із використанням системи правових норм, що є невід'ємним елементом стимулюючого правового режиму господарювання.

При цьому обрані державою техніко-юридичні прийоми не завжди відповідають правовій визначеності, «якості закону», які складають сутність принципу верховенства права. Зазначене нівелює мету правового регулювання суспільних відносин у прогнозованій спосіб, виключаючи нечіткість, незрозумілість та непередбачуваність рішень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб.

Зокрема, поширеною є практика внесення змін до окремих актів законодавства України із фіксацією правової норми, згідно з якою ті чи інші відносини або їх складові виключаються з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». При цьому такі зміни жодним чином не узгоджені із зазначеним Законом. Адже слідуючи вимогам правової визначеності та «якості закону», відповідні випадки виключення з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» мають бути передбачені саме в цьому Законі у межах ст. 3 «Сфера дії Закону».

Зокрема, слід погодитися з висновками науковців-господарників, які відзначають, що значна питома вага виключень з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» припадає на податкові відносини [7, с. 15]. Зважаючи на те, що надання податкових пільг, відстрочення або розстрочення сплати податків, зборів чи інших обов'язкових платежів визнається однією з форм державної допомоги (п. 3 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 [8]), зазначене питання значно більшого науково-практичного значення.

Зокрема, про такі випадки красномовно свідчать деякі положення Податкового кодексу України від 02.12.2010 (далі – ПК України), якими було його доповнено шляхом внесення відповідних змін. Так, згідно з абз. 5 пп. 266.4.2 п. 266.4 ст. 266 ПК України, на рішення сільських, селищних, міських рад про встановлення пільг з податку, що сплачується на відповідній території, з об'єктів нежитлової нерухомості, що розташовані на території індустріального парку та перебувають у власності учасників індустріального парку, включеного до Реєстру індустріальних парків, не поширюється дія Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Додатково можна навести норми абз. 1-4 п. 11 підрозділу 6 розділу XX ПК України, якою встановлено, що тимчасово, до 1 січня 2035 року, в частині плати за землю за земельні ділянки, нормативну грошову оцінку яких проведено, що використовуються в рамках реалізації інвестиційних проектів із значними інвестиціями (крім інвестиційних проектів у сферах добування з метою подальшої переробки та/або збагачення корисних копалин) відповідно до Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями в Україні», органи місцевого самоврядування можуть:

встановлювати ставки земельного податку та орендну плату за землі державної та комунальної власності в розмірі, меншому ніж розмір земельного податку, встановлений рішенням відповідного органу місцевого самоврядування для певної категорії земель, що сплачується на відповідній території;

звільняти від сплати земельного податку.

До таких рішень органів місцевого самоврядування та/або рішень про внесення змін до таких рішень не застосовуються вимоги, встановлені як окремими статтями ПК України, так і Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [9].

ПК України містить застереження і щодо інших випадків, коли норми Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» не застосовуються до відносин з встановлення податкових пільг.

Серед інших техніко-юридичних прийомів, які дозволяють розширити перелік виключень з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», можна виділити прийняття законів України, предмет регулювання яких не стосується засад державної регуляторної політики та регуляторної діяльності, але у прикінцевих та перехідних положеннях містяться правові норми, якими вносяться зміни до зазначеного Закону.

У якості одного з таких прикладів можна навести Закон України «Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами» від 03.11.2022, який ще не набрав чинності, окрім деяких пунктів, зазначених у Розділі VII «Прикінцеві та перехідні положення». Зокрема, ст. 3, яка передбачає виключення з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», було доповнено новими абзацами такого змісту:

«нормативно-правових актів, що містять положення, спрямовані на виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами - членами, з іншої сторони, у тому числі додатків до неї;

нормативно-правових актів, що містять положення, спрямовані на виконання Хартії про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору та Декларації про її доповнення, інших міжнародних договорів України з НАТО та/або уповноваженими органами НАТО;

нормативно-правових актів, що містять положення, пов'язані з будь-якою стадією укладення, ратифікації, затвердження, прийняття, приєднання, виконання, пролонгації, реєстрації, припинення дії та/або зупинення дії міжнародних договорів України» (пп. 2 п. 4) [10].

Зазначені зміни до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» вже набрали чинності, втім назвати їх позитивними навряд чи можливо.

Насамперед, це пов'язано з тим, що внаслідок зазначених вище змін регуляторна діяльність з підготовки більшості нормативно-правових актів, які створюють передумови для впровадження стимулюючого правового режиму господарювання, на даний час не здійснюється. І це, перш за все, стосується системно важливих актів законодавства України у сфері надання державної допомоги суб'єктам господарювання.

Зокрема, до числа таких нормативно-правових актів відносяться критерії оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, які затверджуються на підзаконному рівні актами Кабінету Міністрів України.

Зокрема, на веб-сайті Державної регуляторної служби України у рубриці «Аналіз проектів регуляторних актів» у переліку проектів регуляторних актів [11] відсутні відомості про проходження процедури погодження щодо Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на надання послуг із створення та/або добору, організації та поширення масової інформації, які є послугами, що становлять загальний економічний інтерес (далі – Критерії від 11.07.2023) [12], Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для рекреаційної інфраструктури [13], Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес [14], Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання в галузі цивільної авіації (далі – Критерії від 12.01.2024) [15] тощо.

Слід зазначити, що до внесення зазначених вище змін, нормативно-правові акти, якими встановлювалися критерії оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги, проходили регуляторні процедури. Так, Державною регуляторною службою України здійснювались встановлені законодавством України заходи щодо погодження нормативно-правових актів, якими було затверджено Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання у вугільній галузі (рішення про погодження від 02.04.2020 № 206) [16], Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для підтримки культури та збереження

культурної спадщини (рішення про погодження від 14.06.2022 № 180) [17], Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для забезпечення розвитку регіонів та для підтримки малого та середнього підприємництва (рішення про погодження від 18.07.2022 № 238) [18] тощо.

Варто зауважити, що обрана Верховною Радою України підстава для виключення з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» відносин з прийняття регуляторних актів, що містять положення, спрямовані на виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [19], навряд чи може бути визнана юридично обґрунтованою та такою, що сприяє коректній імплементації у національне законодавство як зазначеної Угоди, так і *acquis communautaire* Європейського Союзу, в цілому. Зазначене можна аргументувати наступним:

По-перше, вище перелічені нормативно-правові акти, якими було затверджено критерії оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги (прийняті до та після внесення описаних вище змін), розроблялись з метою виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом.

По-друге, імплементація Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та *acquis communautaire* Європейського Союзу має відбуватися із урахуванням переваг та недоліків, у тому числі економічного ефекту, для національної правової та економічної системи. І цьому має сприяти регуляторна діяльність.

Зокрема, як зазначено у Розділі IV «Формування та виконання загальнодержавної програми» Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 21.11.2002, реалізація принципів узгодженості, поступовості та плановірності процесу наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу передбачає визначення пріоритетних напрямів його розвитку і концентрацію зусиль органів державної влади України у цих напрямках, а також *необхідність урахування позитивних і небажаних наслідків застосування в Україні законодавчих актів, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу.*

Додатково у Розділі IV зазначеної Концепції наголошується на наступному:

«З метою поступового наближення законодавства України необхідно у процесі нормотворчої діяльності враховувати законодавчі акти Європейського Союзу настільки, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні, фінансові та соціальні наслідки прийняття відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства Європейського Союзу.

В основу оцінки впливу законодавства України, адаптованого до законодавства Європейського Союзу, *необхідно покласти комплексний підхід, який ґрунтується на врахуванні не тільки ресурсних показників, а й впливу цього процесу в цілому на всі сфери життєдіяльності суспільства, у тому числі на зростання обсягу виробництва валового внутрішнього продукту.»* [20] (курсив мій – ОК).

По-третє, регуляторна діяльність має виступати запобіжником прийняття нормативно-правових актів, які передбачають адаптацію національного законодавства, у тому числі з питань, пов'язаних з впровадженням та функціонуванням стимулюючого правового режиму господарювання, до права Європейського Союзу у спосіб, що суперечить положенням відповідних правових актів Європейського Союзу.

У зв'язку з цим слід підтримати думку В.А. Устименка, який вважає, що у процесі імплементації актів права Європейського Союзу доцільно вживати заходів з недопущення суперечливого чи некоректного втілення європейських правових норм у національне законодавство. Для посилення власної аргументації дослідник наводить вислів голови Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу Іванни Климпуш-Цинцадзе, у якому вона наголосила «...ми бачимо таку практику, що подекуди урядові законопроекти не повністю враховують право ЄС, подекуди до другого читання вони спотворюються до невпізнаності. Ми стикалися в нашому Комітеті з тим, що стаємо такою останньою точкою можливості зупинити порушення права ЄС...» [21, с. 66; 22].

Втім не завжди вдається запобігти випадкам некоректної імплементації актів права Європейського Союзу у національне законодавство, про що може свідчити наступний приклад правотворчої діяльності. Зокрема, п. 2 Критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, затверджених

постановою Кабінету Міністрів України від 05.01.2024 р. № 12 (далі – Критерії від 05.01.2024), визначаючи сферу застосування нормативно-правового акта, закріпив положення, згідно з яким Критерії від 05.01.2024 *не поширюються на проведення оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес в окремих сферах господарської діяльності, щодо яких затверджені окремі критерії оцінки допустимості державної допомоги* [14].

Втім у Комунікації Комісії про застосування правил державної допомоги Європейського Союзу до компенсації, що надається за надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес від 11.01.2012 № 2012/С 8/02 (далі – Комунікація Комісії № 2012/С 8/02) [23] відсутні такого роду застереження щодо сфери застосування, як це передбачено у Критеріях від 05.01.2024.

Більше того, подібне застереження не враховує системного характеру Критеріїв від 05.01.2024, які відтворюють критерії напрацьовані Судом Справедливості у справі Altmark (отримали втілення у Комунікації Комісії № 2012/С 8/02) та визначають умови, за яких компенсація витрат на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, не становить державну допомогу суб'єктам господарювання. Зазначене отримало закріплення у п. 4 Критеріїв від 05.01.2024 та, відповідно, має застосовуватися до всіх випадків, коли надається компенсація витрат за надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, незалежно від факту наявності чи відсутності окремих критеріїв оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес у певних сферах господарської діяльності, а також часового періоду прийняття таких критеріїв – до чи після затвердження Критеріїв від 05.01.2024. І саме такий підхід отримав вияв у Комунікації Комісії № 2012/С 8/02.

Додатково спостерігається невідповідність підходів, втілених у Критеріях від 05.01.2024 та окремих критеріях оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес у певних сферах господарської діяльності, у частині встановлення правових підстав виконання зобов'язання щодо надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес. Зокрема, у пп. 1 п. 4 Критеріїв від 05.01.2024 зазначено, що суб'єкт господарювання, що отримує компенсацію, повинен фактично виконувати зобов'язання щодо надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, які повинні бути чітко визначені «договором, регуляторним (розпорядчим) чи іншим актом» (курсив мій – ОК). В той час як у Критеріях від 11.07.2023 та Критеріях від 12.01.2024 міститься дещо інше формулювання, а саме «...визначені в договорі та/або нормативно-правовому, та/або розпорядчому акті» (відповідно пп. 1 п. 7 та пп. 1 п. 19) (курсив мій – ОК).

У зв'язку з цим можна припустити, що дотримання вимог, що висуваються до регуляторної діяльності, могло б запобігти ще на підготовчому етапі закладенню правових колізій у Критеріях від 05.01.2024 та згаданих вище критеріях.

Вбачається, що вже зараз доцільно вжити заходів щодо приведення техніко-юридичних прийомів визначення сфери застосування Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» у відповідність до засад техніки нормопроекування, втілених у Законі України «Про правотворчу діяльність», не зважаючи на те, що введення в дію норм зазначеного Закону відкладено у часі. При цьому важливо забезпечити практичну реалізацію положень ст. 34 Закону України «Про правотворчу діяльність», якою встановлено вимоги до змісту нормативно-правового акта, а саме щодо: відповідності норм права, що містяться у нормативно-правовому акті, нормативно-правовим актам вищої юридичної сили та узгодженості з нормативно-правовими актами рівної юридичної сили; спорідненості та логічної послідовності викладення норм права (зокрема, до нормативно-правового акта включаються лише ті норми права, що стосуються його предмета регулювання).

Вищенаведений аналіз додатково наводить на думку щодо доцільності закріплення у ст. 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» норми про, те що виключення з-під сфери дії цього Закону відбуваються лише шляхом внесення змін до цього Закону. Більш широкі за змістом пропозиції щодо внесення змін до ст. 12 Закону України «Про правотворчу діяльність» у частині закріплення щодо первинного закону (закону, що системно регулює окрему сферу суспільних відносин) прийому юридичної техніки, згідно з яким проєкт закону, що регулює суспільні відносини інакше, ніж первинний закон, має обов'язково супроводжуватися проєктом закону про внесення змін до первинного закону представлено у окремій авторській статті [24].

Висновки. За підсумками виконаного дослідження можна дійти наступних висновків:

обґрунтовано, що саме регуляторним актом закладається майбутня модель правового регулювання господарських відносин із використанням комплексу правових засобів стимулюючого характеру. Доводиться, що саме від ефективності організації та здійснення регуляторної діяльності залежить ступінь дієвості стимулюючого правового режиму господарювання;

встановлено, що попри очевидну мету як регуляторної, так і правотворчої діяльності досягти підвищення ефективності правового регулювання певних груп суспільних відносин, обрання для цього менш економічно витратного способу правового впливу є особливою ознакою регуляторної діяльності. У зв'язку з цим аргументовано, що саме економічна ефективність правових засобів стимулювання економіки, які сукупно формують стимулюючий правовий режим господарювання, є ключовим показником, що має важливе значення для оцінки доцільності розробки та прийняття відповідних нормативно-правових актів;

виявлено, за підсумками аналізу вітчизняного досвіду правотворчої діяльності, непоодинокі випадки, коли держава, використовуючи різні техніко-юридичні прийоми, виключає з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» групи суспільних відносин, регулювання яких здійснюється із використанням системи правових норм, що є невід'ємним елементом стимулюючого правового режиму господарювання;

стверджується, що обрані державою техніко-юридичні прийоми не завжди відповідають правовій визначеності, «якості закону», які складають сутність принципу верховенства права, що нівелює мету правового регулювання суспільних відносин у прогнозований спосіб, виключаючи нечіткість, незрозумілість та непередбачуваність рішень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їх посадових осіб;

виявлено наступні найбільш поширені прийоми юридичної техніки, із використанням яких всупереч вимогам правової визначеності та «якості закону» розширюється перелік виключень з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: 1) внесення змін до окремих актів законодавства України із фіксацією правової норми, згідно з якою ті чи інші відносини або їх складові виключаються з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та які жодним чином не узгоджуються із зазначеним Законом; 2) прийняття законів України, предмет регулювання яких не стосується засад державної регуляторної політики та регуляторної діяльності, але у прикінцевих та перехідних положеннях містяться правові норми, якими вносяться зміни до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»;

встановлено, що виключення з-під сфери дії Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» значного кола суспільних відносин створило передумови для підготовки більшості нормативно-правових актів, які, у тому числі визначають засади впровадження стимулюючого правового режиму господарювання, в обхід вимог, що висуваються до регуляторної діяльності;

обґрунтовано, що регуляторна діяльність має виступати запобіжником прийняття нормативно-правових актів, які передбачають адаптацію національного законодавства, у тому числі з питань, пов'язаних з впровадженням та функціонуванням стимулюючого правового режиму господарювання, до права Європейського Союзу у спосіб, що суперечить положенням відповідних правових актів Європейського Союзу;

обґрунтовано положення про доцільність приведення техніко-юридичних прийомів визначення сфери застосування Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» у відповідність до засад техніки нормопроєктування, втілених у Законі України «Про правотворчу діяльність», не зважаючи на те, що введення в дію норм зазначеного Закону відкладено у часі;

обґрунтовано положення щодо закріплення у ст. 3 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» норми про, те що виключення з-під сфери дії цього Закону відбуваються лише шляхом внесення змін до цього Закону.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Курепіна О.Ю. Стимулюючий правовий режим господарювання у системі господарського права: поняття та співвідношення зі спеціальним режимом господарювання. *Економіка та право*. 2023. № 3. С. 18–40. DOI: <https://doi.org/10.15407/econlaw.2023.03.018>.

2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
3. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>.
4. Посидинок В.В. Правове регулювання інвестиційної діяльності: теоретичні проблеми: моногр. Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2013. 480 с.
5. EU State Aid Modernisation (SAM). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM/2012/0209 final dated May 8, 2012. *Офіційний веб-сайт Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0209>.
6. Ліллемяе О.Е. Господарсько-правове забезпечення державної допомоги суб'єктам господарювання: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право». Інститут економіко-правових досліджень НАН України. Київ, 2016. 201 с.
7. Устименко В., Джабраїлов Р., Гудіма Т. Пріоритетні напрями формування правового поля повоєнного відновлення економіки України. *Право України*. 2023. № 9. С. 9–23.
8. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 01.07.2014 № 1555-VII. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18#Text>.
9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>.
10. Про матеріали і предмети, призначені для контакту з харчовими продуктами: Закон України від 03.11.2022 № 2718-IX. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2718-20#Text>.
11. Аналіз проектів регуляторних актів. *Офіційний вебпортал Державної регуляторної служби України*. URL: https://www.drs.gov.ua/analysis_projects/.
12. Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на надання послуг із створення та/або добору, організації та поширення масової інформації, які є послугами, що становлять загальний економічний інтерес, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2023 № 704. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/704-2023-%D0%BF#Text>.
13. Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання для рекреаційної інфраструктури, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2023 № 1175. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2023-%D0%BF#Text>.
14. Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання на надання послуг, що становлять загальний економічний інтерес, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 05.01.2024 № 12. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/12-2024-%D0%BF#Text>.
15. Критерії оцінки допустимості державної допомоги суб'єктам господарювання в галузі цивільної авіації, затверджені постановою Кабінету Міністрів України від 12.01.2024 № 26. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/26-2024-%D0%BF#Text>.
16. Рішення про погодження проекту регуляторного акта від 02.04.2020 № 206. *Офіційний вебпортал Державної регуляторної служби України*. URL: <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2020/04/206.pdf>.
17. Рішення про погодження проекту регуляторного акта від 14.06.2022 № 180. *Офіційний вебпортал Державної регуляторної служби України*. URL: <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2022/05/rish-180.pdf>.
18. Рішення про погодження проекту регуляторного акта від 18.07.2022 № 238. *Офіційний вебпортал Державної регуляторної служби України*. URL: <https://www.drs.gov.ua/wp-content/uploads/2022/06/238.pdf>.
19. Угода про асоціацію між Україною, з однією стороною, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони:

- Угода від 27.06.2014 р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text.
20. Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалена Законом України від 21.11.2002 № 228-IV. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>.
 21. Устименко В.А. Політико-правові детермінанти повоєнного розвитку економіки України. *Вісник Національної академії наук України*. 2023. № 5. С. 64–71.
 22. Комітет заслухав звіти міністерств про стан виконання Угоди про асоціацію з ЄС. *Офіційний веб-сайт Комітету Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу*. URL: <https://comeuroint.rada.gov.ua/news/74015.html>.
 23. Communication from the Commission on the application of the European Union State aid rules to compensation granted for the provision of services of general economic interest (Text with EEA relevance) 2012/C 8/02. *Офіційний веб-сайт Eur-lex. Access to European Union Law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012XC0111%2802%29>.
 24. Курепіна О.Ю. Право ЄС та особливості його впливу на формування засад стимулюючого правового режиму господарювання в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2023. Т. 30. № 4. С. 151–177. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0909-2023-30-4-151>.