

DOI 10.31558/2518-7953.2018.1-2.3

УДК 346.5 (477)

Г. Д. Джумагельдієва
професор кафедри права
та правоохоронної діяльності
Житомирського державного
технологічного університету,
д-р юрид. наук, ст. науковий співробітник

КРИТЕРІЇ ПРИВАТНИХ ТА ПУБЛІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ У РЕГУЛЯТОРНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Ключові слова: регуляторний акт, інтерес, баланс інтересів, критерії інтересу, Глобальні цілі, сталий розвиток.

Швидкість трансформаційних процесів, що відбуваються у світовій економіці у зв'язку з технологічним розвитком, геополітичними змінами тощо, обумовила переоцінку усталених моделей правопорядку майже в усіх країнах, незалежно від ступеня їх економічного розвитку. Особливістю реформування правового регулювання господарської діяльності в Україні є одночасний вплив на цей процес додаткових зовнішніх факторів – умов Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, та положень ратифікованих міжнародних угод та договорів у економічній сфері.

Виходячи з цього набуває актуальності питання щодо механізму забезпечення сталого балансу приватних та публічних інтересів у господарсько-правовому регулюванні, який має враховувати також зовнішні фактори впливу, а також визначення критеріїв, за якими має оцінюватися такий баланс при здійсненні регуляторної діяльності у сфері господарської діяльності.

Проблемам методології господарсько-правового забезпечення балансу публічних та приватних інтересів приділялась увага у працях В. К. Мамутова, Г. Л. Знаменського та ін., якими була розроблена концепція модернізації господарського законодавства на базі Господарського кодексу України [1, с. 5–16]. І. Ф. Коваль досліджувалися теоретичні аспекти пошуку такого балансу у правовому регулюванні промислової власності [2, с. 70–77].

З урахуванням змін у світовій економіці та модифікацією зовнішніх та внутрішніх викликів, які постали перед Україною, певні аспекти існуючої проблематики, зокрема, щодо критеріїв приватних та публічних інтересів, потребують подальшого теоретичного обґрунтування.

Метою цієї статті є обґрунтування напрямів вдосконалення методології визначення критеріїв приватних та публічних інтересів, які використовуються при здійсненні регуляторної діяльності.

Ключовою засадою правового впливу на господарські відносини в умовах ринкової економіки є поєднання публічно-правових та приватно-правових засобів правового регулювання, загальна формула якого закладена у ст. 5 Господарського кодексу України [3]. Його результатом є правове поле, яке, з одного боку, забезпечує баланс приватних та публічних інтересів, з іншого, надає можливість їх задоволення шляхом рівного підпорядкування усіх учасників відносин у сфері господарювання загальному суспільному інтересу.

Інструментами втілення наведених теоретичних положень у практичну діяльність, зокрема, законотворчу є Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», яким передбачений механізм врахування публічних та приватних інтересів під час вдосконалення правового регулювання господарських відносин [4], та ухвалені на його розвиток методики проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акту (далі – Методика), де зазначений обов'язок розробника проекту здійснити опис вигід та втрат для сфер інтересів держави, громадян та суб'єктів господарювання від регуляторного акту [5]. Інтерес громадян у контексті регуляторної політики у сфері господарської діяльності доцільно розглядати як складову інтересу держави у тому розумінні, що за допомогою правового впливу на господарські відносини держава здійснює соціальну політику захисту прав споживачів, доходів населення, зайнятості, соціального захисту та соціального забезпечення.

У зазначеній Методиці критеріями (факторами) інтересу держави визнаються: вплив на міжнародну торгівлю, злочинність, зокрема економічні злочини, корупційні можливості, тіньову економіку, обсяги інвестицій, позиції України у міжнародних рейтингах та виконання міжнародних зобов'язань, а також зміни надходжень до бюджетів усіх рівнів та кількість суб'єктів господарювання, що проводять діяльність у певній сфері. Для інтересу громадян такими критеріями (факторами) є зміни споживчого вибору, споживчих цін; вплив на отримання інформації споживачами та їх захист, зайнятість, робочі місця, здоров'я, безпеку, права та гідність громадян, екологію, гендерний баланс. Інтерес суб'єктів господарювання (крім суб'єктів малого підприємництва) визначають такі критерії (фактори), як вплив на продуктивність та конкурентоспроможність, інновації та розвиток, доступ до фінансів та сумарні витрати, які будуть виникати внаслідок дії

регуляторного акту. Для суб'єктів малого підприємництва критерієм (фактором) інтересу є витрати, що будуть виникати внаслідок дії регуляторного акту (прямі матеріальні витрати, вартість адміністративних процедур суб'єктів щодо виконання акту та звітування, бюджетні витрати на адміністрування), які визначаються шляхом М-тесту.

Аналіз наведених критеріїв у контексті їх відповідності конституційним засадам правопорядку у сфері господарської діяльності свідчить про порушення одного з ключових принципів взаємодії приватних та публічних інтересів у ринковій економіці, а саме рівності захисту державою усіх суб'єктів господарювання, який реалізується в т. ч. шляхом заборони уповноваженим суб'єктам приймати регуляторні акти, що ставлять у нерівне становище окремі категорії суб'єктів господарювання (ст. 25 Господарського кодексу України). Так, суб'єкти господарювання, в т. ч. малі підприємці, здебільшого, функціонують в умовах високої конкуренції, де утримання позицій чималою мірою залежить від ексклюзивності їх продукту та його ціни, що актуалізує питання доступності інноваційних продуктів та фінансів на їх впровадження, в т. ч. кредитів, коштів, що вивільняються внаслідок запровадження пільг, публічних фінансів у рамках державних закупівель та ін. Наразі для суб'єктів малого підприємництва ці аспекти діяльності є найбільш чутливими. Водночас Методика «відмовляє» їм у забезпеченні захисту зазначеного інтересу принаймні на рівні, який передбачений для суб'єктів великого та середнього підприємництва, зводячи інтерес малих підприємців лише до отримання права на використання компенсаторних (пом'якшувальних) заходів терміном від року до п'яти, які пропонуються М-тестом (зміна періодичності надання звітів, встановлення порогу за розміром суб'єкта чи розміром його річного обороту для виключення його з-під дії регуляторного акту та ін.).

Існуючий підхід стосовно диференціації критеріїв (факторів) інтересів суб'єктів господарювання в залежності від кількості працюючих та доходів, по-перше, гальмує розвиток малого підприємництва, консервуючи його залежність від ситуативних та тимчасових «пом'якшувачів» та стимулюючи утриманські настрої малого бізнесу. По-друге, виступ держави на боці економічно сильних гравців суттєво ускладнює конкуренцію між різними за ринковою вагою агентами одного сегменту ринку не лише на поточному етапі, але й завдяки створенню особливої системи захисту інтересів великого та середнього бізнесу – на перспективу, тим самим блокуючи демонополізацію. Звичайно, інтереси різних груп суб'єктів господарювання можуть відрізнятися, і визначення специфічних критеріїв для їх врахування не є порушенням, але за умови, якщо це здійснюється у спосіб, що не суперечить конституційним засадам правопорядку у сфері господарювання.

Проведення аналізу наведених у Методиці критеріїв (факторів) за функціональною ознакою свідчить про відсутність «прив'язки» переважної більшості

з них до сутності ексклюзивного інтересу конкретного учасника – держави, громадян та суб'єктів господарювання тощо (див. Табл. 1, 2, 3). В свою чергу, застосування на підготовчій стадії розробки законопроекту некоректних критеріїв інтересу призводить до викривлення нормативної моделі їх збалансування, яка відображується у тексті законопроекту, та у разі його прийняття – у правовій реальності.

Табл. 1. Змістовний зв'язок легальних критеріїв (факторів) інтересу держави з інтересами інших груп

Інтерес держави	Інтерес суб'єктів господарювання	Інтерес громадян
Позиції України у міжнародних рейтингах та виконання міжнародних зобов'язань		
зміни надходжень до бюджетів усіх рівнів		
вплив на міжнародну торгівлю		
вплив на корупційні можливості		
вплив на тіньову економіку		
обсяги інвестицій		
кількість суб'єктів господарювання, що провадять діяльність у певній сфері		
вплив на злочинність, зокрема економічні злочини		

Табл. 2. Змістовний зв'язок легальних критеріїв (факторів) інтересу громадян з інтересами інших груп

Інтерес громадян	Інтерес держави	Інтерес суб'єктів господарювання
права та гідність громадян		
вплив на отримання інформації споживачами та їх захист		
вплив на зайнятість		
гендерний баланс		
	зміна споживчого вибору	
	Зміна споживчих цін	
	робочі місця	
	вплив на здоров'я	
	вплив на безпеку	
	вплив на екологію	

Табл. 3. Змістовний зв'язок легальних критеріїв (факторів) інтересу суб'єктів господарювання (об'єднаних) з інтересами інших груп

Інтерес суб'єктів господарювання	Інтерес держави	Інтерес громадян
Сумарні витрати, які будуть виникати внаслідок дії регуляторного акту		
Доступ до фінансів		
	інновації та розвиток	
	вплив на продуктивність та конкурентоспроможність	

Наприклад, такі критерії (фактори), як зміна споживчого вибору, споживчих цін, вплив регуляторного акту на робочі місця, здоров'я, безпеку, екологію тощо не є виключною характеристикою інтересу громадян, отже тією ж мірою вони є важливими для усіх зазначених у Методиці груп. Так, екологічні вимоги до господарської діяльності є «наріжним каменем» для суб'єктів енергетичного, аграрного, житлово-комунального та інших секторів та одночасно є предметом особливої опіки держави у контексті її конституційних зобов'язань перед громадянами України (внутрішні зобов'язання) та міжнародним співтовариством (зовнішні зобов'язання). Критерії (фактори), що віднесені до інтересу держави, зокрема, вплив на міжнародну торгівлю, корупційні можливості, тіньову економіку, обсяги інвестицій, одночасно належать і до сфери інтересу суб'єктів господарювання (експортерів, отримувачів дозвільної документації, національних виробників). Так, наразі політика мінімальних цін на алкогольну продукцію та збереження стандартів є одним з інструментів попередження виходу на ринок продукції «тіньовиків», які завдяки недотриманню технології виробництва мають нижчу собівартість виробництва. Безальтернативне скасування цього інструменту регулюючого впливу матиме позитивні наслідки для міжнародної торгівлі, водночас виявиться негативним фактором для національних виноробів, виноградарів, споживачів тощо.

За цих умов перевірка потенціальної здатності проекту регуляторного акту забезпечити задоволення інтересу, що є загальним для усіх учасників господарського обороту, лише стосовно одного з них, також, як у випадку із диференційованим підходом до критеріїв інтересу суб'єктів господарювання є різновидом порушення конституційного принципу рівності.

Однією з причин хаотичності визначених у Методиці критеріїв інтересів різних груп учасників є відсутність єдиного системоутворюючого знаменника, навколо якого за певними принципами мали б розміщуватися загальні для усіх груп критерії інтересу та деталізовані групові інтереси. Функцію такого знаменника має виконувати мета як бажана, ідеальна модель розвитку відносин «держава–бізнес–громадянин», на досягнення якої спрямовується дія конкретного регуляторного акту та процесу реформування господарського законодавства в цілому.

Віддаючи належне складності завдання щодо визначення універсального знаменника, який дозволяє змістовно охопити та спрямувати інколи протилежні інтереси фокус-груп, слід акцентувати на його первинності, адже без визначення загальної мети реформування правового регулювання господарської діяльності категорія суспільного інтересу залишається абстрактною, та не виконує функцію т. з. «третього елементу», якому мають підпорядковуватися групові інтереси, як цього вимагає визначена у Господарському кодексі України формула правового господарського порядку.

Враховуючи тенденції, що визначають напрями розвитку світової економіки, ступінь залучення України до трансформаційних перетворень, євроінтеграційних процесів, загальна мета регулювання має узгоджуватися з Глобальними цілями сталого розвитку, які побудовані за принципом «Нікого не залишити осторонь» та адаптованими до них національними Цілями та деталізуючими підцілями, які розроблені щодо кожної з цілей [6; 7]. Тобто зміна правового регулювання у певній сфері господарської діяльності має спрямовуватися на досягнення принаймні однієї з цілей, у рамках якої здійснюватиметься пошук балансу інтересів фокус-груп.

Наприклад, у рамках загальної цілі подолання бідності господарсько-правовий характер мають такі напрями, як забезпечення вразливих категорій населення (з врахуванням гендерного аспекту) рівними правами на економічні ресурси, базові послуги, право власності, в т. ч. на землю, успадковане майно, доступ до природних ресурсів, відповідних нових технологій і фінансових послуг, включаючи мікрофінансування; створення на національному та регіональному рівнях надійних стратегічних механізмів для сприяння прискореному інвестуванню в заходи щодо ліквідації бідності; підвищення захисту малозабезпечених осіб перед викликаними зміною клімату екстремальними явищами та іншими економічними, соціальними й екологічними потрясіннями і лихами. Зазначена ціль охоплює майже усі інститути господарського законодавства – від діяльності сектору житлово-комунальних послуг до організаційно-господарської діяльності з ліцензування, надання дозволів та погоджень, використання інтелектуальної власності та природних ресурсів у сфері господарювання тощо.

У поєднанні з іншими цілями, зокрема, ціллю подолання голоду, досягнення продовольчої безпеки, поліпшення харчування та сприяння сталому розвитку сільського господарства змістовне охоплення поширюється, крім сфери сільського господарства, на технічне регулювання, ціноутворення, торгівлю, державні закупівлі, інновації, в т. ч. селекційну діяльність, мале підприємництво в цілому, об'єднання суб'єктів господарювання, конкуренцію тощо. Інтеграція з ціллю щодо забезпечення здорового способу життя дозволяє визначити єдину мету реформування медичного, страхового законодавства, законодавства про обіг алкогольної та тютюнової продукції (яке наразі зазнає змін, здебільшого, у фіскальній частині). Симбіоз з ціллю щодо забезпечення можливості якісного навчання впродовж життя – єдину цільову спрямованість розвитку інноваційного законодавства, законодавства про технопарки, інноваційні парки.

Критерії інтересу держави у рамках цілі подолання бідності, визначені Мін-економрозвитку, головним чином, знаходяться у площині політики доходів та адресної соціальної підтримки. Водночас необхідність залучення суб'єктів господарювання (банки, постачальники житлово-комунальних послуг, виробники інноваційної продукції, інвестори тощо), більшість з яких зацікавлена у отри-

манні прибутку від здійснюваної діяльності, вимагатиме конструювання нових правових механізмів, які дозволять знайти баланс між прагненнями держави та бізнесу, що потребує дотримання цільового орієнтиру при здійсненні реформування законодавства – переформатування національної економіки відповідно до принципів сталого розвитку.

Підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити перспективність запровадженого в Україні підходу до регуляторної діяльності у сфері господарювання, заснованого на аналізі публічних та приватних інтересів. Водночас критерії, які використовуються для такого аналізу, не відображують сутності таких інтересів, що ускладнює пошук оптимальної моделі їх збалансування при вдосконаленні правового регулювання. У методологічному аспекті основою зазначеного моделювання має виступати мета реформування – перехід до сталого економічного розвитку. У якості загальних критеріїв, у рамках яких має здійснюватися пошук балансу публічних та приватних інтересів, доцільно використовувати Глобальні та національні цілі сталого розвитку, що забезпечить відповідність здійснюваного вектору реформування основним тенденціям розвитку правових систем, що спостерігаються у світовій економіці.

1. Концепція модернізації хозяйственного законодательства на базе Хозяйственного кодекса Украины (проект). *Економіка и право*. 2006. № 2(15). С. 5–16.

2. Коваль І. Забезпечення приватних і публічних інтересів у сфері визнання недійсним патенту на винахід, корисну модель, промисловий зразок. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2011. № 6(62). С. 70–77.

3. Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV (зі змін. та допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 8, № 19–20, № 21–22. Ст. 144.

4. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV (зі змін. та допов.). *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

5. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 (зі змін. та допов.). *Офіційний вісник України*. 2004. № 10. Ст. 612.

6. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development: Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. United Nations [Офіційний сайт]. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E

7. Цілі сталого розвитку: Україна: Національна доповідь 2017. Київ: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. 2017. 174 с.