

РЕГУЛЯТОРНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК СФЕРА ФОРМУВАННЯ ПРАВОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Досліджено регуляторну діяльність органів виконавчої влади як сферу формування правової політики в Україні. Із застосуванням методу порівняльного аналізу обґрунтовані пропозиції щодо формування у законодавстві України нормативно-правових засад регуляторної діяльності органів виконавчої влади як цілеспрямованого за своїм суспільно-політичним змістом нормотворчим процесом, заснованим на правових цілях і принципах, положеннях Концепції адміністративної реформи в Україні, спрямованої на формування і реалізацію концепту державної правової політики в діяльності органів виконавчої влади. З'ясовано, що удосконалення повинно сприяти удосконаленню регуляторної політики в усіх основних її сферах застосування. Загалом політика права – це використання права з метою здійснення свідомих та цілеспрямованих змін у суспільстві на основі моральності, справедливості, захищеності, стабільності, визначеності і передбачуваності відносин. Зроблено висновок, що державна правова і регуляторна політика повинна у своїх взаємозв'язках вирішувати питання політичного формування і практичного застосування як внутрішніх, так і зовнішніх цілей права, звісно забезпечуючи цілі і принципи державного регулювання не лише у сфері господарської діяльності, але й інших основних сферах суспільної діяльності органів виконавчої влади, ґрунтуючись на юридично визначеній компетенції. На цьому підґрунті актуально для правової системи України прийняття закону «Про нормативно-правові акти».

Ключові слова: регуляторна діяльність, органи виконавчої влади, правова політика, удосконалення права, правотворчість, адміністративно-правове регулювання.

The regulatory activity of executive bodies as a sphere of formation of legal policy in Ukraine is researched. Using the method of comparative analysis, proposals were made to formulate in the legislation of Ukraine the normative legal principles of regulatory activity of executive bodies as a purpose-oriented in its socio-political content, a rule-making process based on legal goals and principles, provisions of the Concept of Administrative Reform in Ukraine, aimed at the formation and implementation of the concept of state legal policy in the activities of executive authorities. It was clarified that the improvement of the political and legal basis of activity should be carried out through the improvement of the mechanisms of state-regulatory activity of the executive authorities in the field of management, based on the need for their implementation. It was emphasized that in the system of relations of state policy, the state legal policy should systematically contribute to the improvement of regulatory policy in all its main areas of application, and not only economic activity. In general, the law of law is the use of law in order to realize conscious and purposeful changes in society on the basis of morality, justice, security, stability, certainty and predictability of relations. It is concluded that state legal and regulatory policies should, in their interconnections, solve the issues of political formation and practical application of both internal and external goals of law, providing the goals and principles of state regulation, not only in the sphere of economic activity, but also in other key spheres of social activity bodies of executive power based on legally defined competence. On this basis, it is important for the legal system of Ukraine to pass the law "On normative-legal acts".

Key words: regulatory activity, executive bodies, legal policy, law improvement, law-making, administrative-legal regulation.

Вступ. Формування державної політики визначає ефективність та результативність реалізації державної політики в цілому [1]. Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» визначені першочергові пріоритети та індикатори належних організаційних й політико-правових умов становлення та розвитку України у сферах дерегуляції та розвитку підприємництва; малого та середнього бізнесу, оптимізації системи державних органів у сфері забезпечення вектору розвитку [2]. Виконання стратегічних пріоритетів держави потребує, з одного боку, наукового осмислення, обґрунтування та практичного забезпечення в руслі розробки основних концептуальних параметрів правової політики у сфері виконавчої влади як засад їхньої публічно-владної й управлінської діяльності, з іншого – удосконалення цієї основи шляхом розробки адекватних цілям і принципам права механізмів державно-регуляторної діяльності органів виконавчої влади. Безумовно, що розробка цих актуальних питань і вдосконалення адміністративно-правових відносин має враховувати необхідності реалізації принципових положень Концепції адміністративної реформи в Україні, що на цей час залишаються не реалізованими [3].

Останні дослідження та публікації. Теоретичні й прикладні аспекти проблеми формування і реалізації правової політики у сфері виконавчої влади досліджували такі вітчизняні та польські вчені, як М. Боруцка-Арцтова (Maria Borucka-Arctowa), С.М. Гусаров, Н.А. Железняк, І.О. Кресіна, О.В. Минькович-Слободяник, М.П. Недоха, М. Панов, Л.Й. Петражицький, О.В. Петришин, О.М. Руднева, В.М. Селіванов, В.Я. Тацій, Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик та інші. Теоретичні й прикладні аспекти удосконалення державно-регуляторної діяльності органів виконавчої влади досліджували у сферах державного управління Ю.Л. Орел, М.А. Погрібняк; економічну методологію регуляторної політики – В.І. Ляшенко; методологічні господарсько-правові засади регуляторної політики та модернізації господарського законодавства – О.Х. Юлдашев, О.А. Колесніков та інші. У роботах вчених запропоновані теоретико-концептуальні, методологічні й прикладні шляхи, засоби і методи вирішення поставлених проблем, але лише в окремих їх специфічних частинах. Тобто вченими надані пропозиції, пов'язані або із проблемою визначення поняття, принципів, формування концептуальних положень правової політики і шляхів їх реалізації, юридичних аспектів правотворчості й правозастосування, або з аналізом недоліків й надання пропозицій удосконалення державно-регуляторної політики в аспектах досліджень їх економічної або юридичної категорій.

Водночас з метою вироблення системних, найбільш повних і чітких за змістом пропозицій у наукових джерелах не достатньо постановлено і вирішено проблему визначення правових засад діяльності органів виконавчої влади (надалі – ОВВ) як процесу, заснованого на єдиних правових цілях і принципах, спрямованого на практичну реалізацію концепту державної правової політики й законодавчих норм-принципів регуляторної політики, а також їх співвідношення і взаємозв'язки. Також у дослідженнях не достатньо використані можливості методу порівняльного аналізу зазначених вище проблем (сфер) у співвідношенні із їх понятійним значенням. Крім того, у дослідженнях вітчизняних вчених недостатньо використані можливості положень Концепції адміністративної реформи в Україні.

Зазначена низка невирішених частин загальної проблеми підтверджується й результатами деяких фундаментальних робіт. Так, за твердженням вітчизняного правознавця О.В. Петришина, зусилля законодавця щодо формування і реалізації правової політики потребують підтримки від ОВВ, нормативно-правові акти яких становлять значну частку у системі законодавства України. На думку вченого, незадовільне виконання норм законів значною мірою здатне знецінити законодавчу діяльність, загальмувати втілення в життя правової політики [4, с. 6–7].

Постановка завдання. Метою статті є обґрунтування пропозицій щодо формування у законодавстві України нормативно-правових засад діяльності ОВВ як цілеспрямованого за своїм суспільно-політичним змістом публічного процесу, заснованого на правових принципах і цілях права, спрямованого на реалізацію концепту державної правової політики в регуляторній діяльності ОВВ.

Результати дослідження. Нормами Конституції України Україну проголошено демократичною, соціальною, правовою державою (стаття 1), а також визнано, що найвищою соціальною цінністю в Україні є людина, її права і свободи та їх гарантії, які визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження і забезпечення є головним обов'язком держави (стаття 3) [5]. Виконання забезпечення реалізації прав і свобод громадян, відповідно до положень Концепції адміністративної реформи в Україні, є одним із основних наукових завдань запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади [3]. Зазначені та інші конституційно-правові норми-принципи утворюють юридичну основу діяльності ОВВ, у тому числі у сфері правотворчості, державної регуляції суспільних відносин.

Виконавча влада є однією з інституційних систем публічної влади, компетенцією якої є забезпечення виконання і дотримання законів та здійснення повноважень щодо управління державою. Правові основи механізму здійснення виконавчої влади передбачають виконання норм-принципів Конституції і законів України, актів Президента України (ст. 116 (Конституції України), видання її органами нормативно-правових актів, актів індивідуального характеру, вчинення організаційно-розпорядчих дій, надання адміністративних послуг [5; 6, с. 36]. Відповідно до норм ст. 19, 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» до компетенції Уряду України віднесено вирішення питань державного управління, здійснення державної регуляторної політики у сфері економіки та фінансів, державної правової політики, дотримання принципів законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина тощо [7]. З огляду на положення основних законодавчих норм елементи механізму здійснення виконавчої влади охоплюють два основних напрями публічно-владної діяльності, а саме: 1) реформування системи державного управління і здійснення її функцій та 2) удосконалення адміністративно-правового регулювання з метою встановлення і регламентації таких взаємовідносин громадян, у яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний їх правовий захист [3].

Формально визначене у нормах законодавства поняття «діяльність ОВВ» відсутнє. У нормах компетенційно-статусних законів щодо діяльності ОВВ закріплені лише короткі правові дефініції конституційних принципів, а також деякі елементи, що стосуються нормотворчих функцій у сфері реалізації завдань державної регуляторної політики, що мають достатньо широкий зміст. Так, відповідно до положень Законів України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 3), «Про центральні органи виконавчої влади» (ст. 2), «Про місцеві державні адміністрації» (ст. 3), діяльність Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних ОВВ ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення дотримання і пріоритетності прав і свобод людини і громадянина, законності, єдності державної політики, відкритості та прозорості, відповідальності перед людиною і державою за свою діяльність тощо [7; 8]. Також у деяких із норм зазначених законодавчих актів закріплені політико-правові аспекти діяльності ОВВ. Наприклад, нормами ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» визначені такі основні завдання міністерства як центрального ОВВ: 1) забезпечення нормативно-правового регулювання; 2) визначення пріоритетних напрямів розвитку; 3) інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; 4) узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів тощо [8]. Водночас нормами зазначених основних статусних законів не закріплені положення, які б визначали конкретний порядок адміністративно-правових механізмів реалізації основного змісту концептуально-принципових положень державної правової політики, зміст адміністративних процедур надання послуг у сфері громадського контролю, погодження і правового захисту прав громадян у основних публічних сферах, галузях господарської діяльності, надання безоплатної правової допомоги, консультування щодо порядку методики формування регуляторних актів тощо.

Основні напрями діяльності ОВВ щодо формування і реалізації правової політики повинні враховувати зміст: 1) правових цілей і принципів культурного, соціального, економічного розвитку, передбачених нормами Конституції України; 2) нормативно-правового регулювання надання адміністративних послуг й задоволення потреб у основних сферах регуляторної діяльності ОВВ.

Регуляторний вплив на життєдіяльність громадян і їх асоціацій є однією із найважливіших функцій державної політики [9, с. 625]. Правові основи державної регуляторної діяльності ОВВ передбачені спеціальними нормами Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», що є недостатнім для забезпечення повною мірою адекватного правового регулювання з огляду на необхідність досягнення цілей права та реалізації принципів права в основних сферах суспільного розвитку. Так, нормами ст. 1 зазначеного законодавчого акту визначено поняття «державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності», у якому сформульоване основне призначення такої політики, а саме: 1) вдосконалення правового регулювання господарських відносин та адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; 2) недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів; 3) зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені

Конституцією та законами України [10]. Враховуючи зміст зазначеного поняття, а також ґрунтуючись на результатах застосування можливостей методу порівняльного аналізу загальної структури зазначеного закону, можна дійти таких висновків:

1) сфера впливу засобів регуляторної політики, юридично закріплених у спеціальному законі, є значно ширшою, ніж сфера правового регулювання господарських відносин;

2) юридично оформлені засади державної регуляторної політики спрямовані насамперед на забезпечення реалізації цілей і напрямів державної економічної політики, діяльності державних і недержавних суб'єктів нормотворчого процесу з метою формування економічно ефективних нормативних засобів і методів управління економікою, що входять, наприклад, у достатньо широкий зміст такої економічної категорії, як «державне регулювання економіки». В економічних енциклопедичних джерелах поняття «державне регулювання економіки» визначається як «сукупність основних напрямів, форм і методів цілеспрямованого впливу державних і недержавних органів управління на функціонування і розвиток економічної системи для її стабілізації та пристосування до умов, що змінюються» [11, с. 155]. Проте зазначена система діє на основі принципів і закономірностей соціального, правового й економічного розвитку у їх системі, що вимагає від ОБВ більш ширших правових можливостей їх компетенції діяльності і адекватного закріплення таких положень у статусних законах.

З огляду на норми регуляторного законодавства цілі, принципи і функції державної регуляторної політики утворюють спеціальні нормативно-правові підстави для регуляторної діяльності ОБВ лише у сфері господарської діяльності і не співпадають із змістовними характеристиками правових цілей і принципів, принаймні на юридично-формальному рівні. Адже, наприклад, нормами ст. 4 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» закріплені такі принципи нормотворчого регуляторного процесу, як доцільності, адекватності, ефективності, збалансованості та інші, якими цілі і принципи права вyalуються і можуть не бути реалізованими в практиці або виконуватись як другорядні порівняно з пріоритетними принципами економічного регулюванням, здійсненням ОБВ регуляторних функцій тощо. Водночас ціль у праві пов'язана із призначенням самого права, що полягає у «забезпеченні порядку у відносинах між людьми та їх об'єднаннями, подоланні виникаючих конфліктів у суспільстві, гарантуванні безпеки соціальних відносин, збереженні цілісності спільноти та держави» [9, с. 1049].

Дані наукових економічних джерел щодо системи державного регулювання економіки свідчать, що правове регулювання є однією із груп засобів і методів поряд із адміністративними (прямими) і економічними (непрямими) методами регулювання [11, с. 155]. Водночас за допомогою права держава утворює юридично-інституціональні засади ринкової економіки, регулювання й управління [12, с. 225]. Тому на цій основі норми законів, що забезпечують формування політики ОБВ у сфері державного регулювання економіки, а також інших основних сфер повинні передбачати спеціальні правові цілі і принципи права поряд із економічними. Зокрема, нормами повинні бути передбачені чіткі моделі функцій і компетенції ОБВ у сфері регуляторної політики щодо основних видів адміністративних послуг у правовій нормотворчості, прав і обов'язків учасників відносин щодо можливостей правового консультування видання якісних нормативно-правових актів суб'єктів регуляторної діяльності, надання правової допомоги неурядовим організаціям, порядку правового захисту прав учасників регуляторної діяльності, елементи змісту правовідносин, варіанти правової поведінки щодо узгодження нормативних актів, координації тощо.

У системі відносин державної політики державна правова політика системно повинна сприяти удосконаленню регуляторної політики в усіх основних її сферах застосування, а не лише господарської діяльності. Загалом політика права – це використання права з метою здійснення свідомих та цілеспрямованих змін у суспільстві на основі моральності, справедливості, захищеності, стабільності, визначеності і передбачуваності відносин. Наприклад, розроблена в минулому концепція політики права Л.Й. Петражицького передбачала два аспекти: 1) науково обґрунтоване виявлення наслідків, які передбачались в результаті впровадження певних норм права, і 2) розробку принципів, реалізація яких стала би причиною певного бажаного ефекту. На думку польського теоретика і соціолога права М. Боруцка-Арцтової, політика права у будь-якій сфері повинна вирішувати два основних завдання: 1) вказувати на те, яким максимально ефективним шляхом за допомогою норм права можна досягти певних соціальних цілей; 2) передбачувати соціальні наслідки реалізації відповідних норм права [9, с. 579–580]. Отже, у регуляторній діяльності ОБВ не можна принципово зводити завдання і принципи регуляторної політики у сфері

господарської діяльності до суто економічної ефективності й економічного аналізу, експертизи економічної ефективності норм права, їх доцільності тощо. Необхідності і можливості реалізації політики права не менш важливі у регуляторній діяльності ОБВ щодо вирішення публічних проблем соціального розвитку, підвищення ефективності регуляторного впливу у складі елементів державного регулювання. Також правові засади регуляторної політики і діяльності ОБВ повинні передбачати два аспекти, пов'язаних із реалізацією цілей у праві: 1) різноманіття цілей права; 2) їхній розподіл на внутрішні, що стосуються самого права, та зовнішні, що стосуються суспільства [9, с. 1051]. Тобто стосовно предмету нашого дослідження ціль у праві як внутрішній процес повинна бути пов'язана із нормотворчістю ОБВ, внутрішнім удосконаленням механізму адміністративно-правового регулювання, а зовнішній процес має бути спрямований на досягнення соціальних, культурних й економічних цілей за допомогою права.

Висновки.

1. Регуляторну діяльність ОБВ необхідно розглядати як складник сфери реалізації, по-перше, концептуальних, формально-визначених параметрів державної правової політики, по-друге, принципів Концепції адміністративної реформи в Україні. Державна регуляторна політика повинна мати не формальні орієнтири розвитку, а бути спрямованою на цілі служіння людині, цілі права, цілі спрощення надання послуг громадянам та чітких процедур правового захисту прав і санкцій юридичної відповідальності посадових осіб та органів ОБВ.

2. Державна правова і регуляторна політики повинні у своїх взаємозв'язках вирішувати питання політичного формування і практичного застосування як внутрішніх, так і зовнішніх цілей права, звісно забезпечуючи цілі і принципи державного регулювання не лише у сфері господарської діяльності, але й у інших основних сферах суспільної діяльності ОБВ, ґрунтуючись на юридично визначеній компетенції. На цьому підґрунті актуально для правової системи України прийняття закону «Про нормативно-правові акти».

3. Основні концептуальні параметри державної правової політики у вигляді формально визначених цілей і принципів права повинні бути матеріалізовані у нормах статусно-компетенційних законів як основи регуляторної діяльності ОБВ, у тому числі у сфері господарювання, з метою забезпечення публічного господарського правопорядку.

Така законодавча основа регуляторної діяльності ОБВ повинна мати систему норм права, що закріплюють не лише формальні норми-процедури проходження проектів нормативно-правових актів до видання, норми-обов'язки проведення методики економічного аналізу ефективності нормативно-правових актів, але й орієнтири щодо:

1) чіткого адміністративно-правового регулювання розмежування функцій і повноважень в системі загальних і спеціальних статусних законів;

2) вимоги адміністративної реформи щодо удосконалення процедур управління (адміністративного менеджменту) таким чином, щоб уникати потенційного конфлікту між основними функціями в будь-якому секторі суспільного виробництва.

4. Удосконалення політико-правової основи діяльності повинно здійснюватись через удосконалення механізмів державно-регуляторної діяльності ОБВ у сфері господарювання, ґрунтуючись на необхідності їх реалізації. Тому якість адміністративно-правового забезпечення регуляторної діяльності ОБВ потребує:

1) сприйняття нової ідеології функціонування виконавчої влади, спрямованої на утвердження і забезпечення прав і свобод людини, служіння людині;

2) забезпечення не лише законодавчих нормативно-правових форм, що закріплюють адміністративні процедури нормотворчого процесу формування системи державного регулювання економіки, але й забезпечення формування правової політики, удосконалення цільових і принципів положень правотворчої функції всієї системи статусно-компетенційного адміністративно-законодавства в основних сферах суспільного розвитку;

3) з огляду на положення норм ст. 1 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» щодо поняття «державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності» нормами повинні передбачатись нормативно визначені цілі і принципи права як основного орієнтиру нормотворчого процесу, спрямованого на основне правове призначення регуляторної політики щодо:

– удосконалення правового регулювання господарських відносин (принципи, стадії формування елементів механізму правового регулювання);

– видова класифікація, процедури, спрощення й підвищення ефективності надання адміністративних (державних) послуг громадянам у сфері господарської діяльності;

– закріплення адміністративних процедур і методики економічного обґрунтування ефективності, правового захисту прав громадян і їх асоціацій у сфері регуляторної діяльності, системи норм правових санкцій юридичної відповідальності посадових осіб та органів ОБВ у разі правопорушень.

У подальших дослідженнях потребують додаткового аналізу норми статусних законодавчих актів щодо функцій і компетенції регуляторної діяльності ОБВ, а також стан відповідних взаємозв'язків таких норм із конкретними цілями і принципами права, принципами реалізації регуляторної політики.

Список використаних джерел:

1. Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474 (в ред. Розпорядження КМ України від 18.12.2018 № 1102-р). *Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p/conv>.
2. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#n10>.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 № 810/98. *Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>.
4. Петришин О.В. Основні напрями формування і розвитку правової політики. Правова політика України: концептуальні засади та механізми формування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 5 груд. 2012 р.) / за ред. О.М. Рудневої, д.ю. н., проф. Київ : НІСД, 2013. С. 6–7.
5. Конституція України від 28.06.1996 № 254к / 96-ВР / Верховна Рада України. *Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>.
6. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2016. Т.3 : Загальна теорія права / ред. кол. : О.В. Петришин (голова) та ін. : Нац. акад. прав. Наук України : Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. *Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
9. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Харків : Право, 2017. Т.2 : Філософія права / ред. кол.: С.І. Максимов (голова) та ін.. : Нац. акад. прав. Наук України : Ін-т держави і права імені В.М. Корецького НАН України : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 1128 с.
10. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11.11.2003 № 1160-IV. *Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
11. Мочерний С.В. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. С.В. Мочерний, Я.С. Ларіна, О.А. Устенко, С.І. Юрій ; [за ред. С.В. Мочерного]. Т. 1. : Львів : Світ, 2005. 616 с.
12. Гальчинський А.С. Економічна теорія : підр. / А.С. Гальчинський, П.С. Єщенко. Київ : Вища школа, 2007. 503 с.