

УДК 351

В. БЕВЗЕНКО, кандидат юридичних наук, доцент**ПЕРЕДУМОВИ І ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ
ТЕОРІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

***Анотація.** У статті аналізуються обставини, які передували утворенню вчення про державне регулювання, досліджено і систематизовано фактори, які обумовили необхідність використання регулятивних засобів впливу на суспільні відносини.*

Як свідчить сучасна політико-правова ситуація в державі, намагання упорядкувати суспільні відносини за допомогою адміністративно-правових (управлінських) важелів нині видаються невинуватими, такими, що не відповідають потребам сучасного демократичного суспільства, що обумовлює здійснення державної політики заснованої не лише на організаційно-розпорядчих засадах, але й вимагає розроблення та активне застосування більш демократичних засобів впливу на сфери суспільного життя, адміністративно-політичні процеси.

Отже, потребує наукового осмислення та запровадження використання поряд із управлінням інших засобів впливу на правовідносини, соціальні об'єкти.

Вважаємо, що склалися об'єктивні передумови для визнання існування регулятивного впливу, сутність та зміст якого, однак не отримали достатнього наукового обґрунтування, попри те, що певною мірою проблеми державного регулювання були предметом дослідження В.Й. Развадовського, О.В. Кузьменко, О.П. Рябченко, Н.О. Саніахметової. Відтак, перш за все, ми ставимо за мету визначити чинники, які обумовлюють потребу застосування державного регулювання, висвітлити умови, що передують утворенню вчення про таке регулювання.

Із підписанням Декларації про державний суверенітет України проголошено державний суверенітет України як верховенство, самостійність, повноту і неподільність влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах, закладено підвалини української державності, принципи її здійснення та формування громадянського суспільства [1]. Прийняття і схвалення всеукраїнським голосуванням Акту проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 року ознаменували незалежність України та створення самостійної української держави, початок формування в Українській державі власних органів влади, соціально-демократичних інститутів [2].

Таким чином, передумови¹ формування сучасного державного регулювання суспільних відносин характеризувалися процесами, пов'язаними із: 1) розробленням принципів організації та побудови системи влади в державі; 2) формуванням оптимальної системи органів державної влади, розподілом її функцій між законодавчою, виконавчою та судовою владою, врегулюванням взаємовідносин між усіма гілками влади; 3) організацією місцевого самоврядування та визначенням форм його взаємодії із органами державної влади; 4) створенням стабільної нормативно-правової бази, необхідної для врегулювання суспільних відносин, закріплення статусу та завдань Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органів судової системи; 5) визначенням статусу органів влади Автономної Республіки Крим.

© В. Бевзенко, 2006

¹ Передумова – попередня умова існування, виникнення, діяння і таке інше будь-чого [3. – С. 259].

З викладеного, однак, бачимо, що проблеми формування регулятивного впливу на суспільні відносини за часів становлення української державності як такої не існувало, що пояснюється об’єктивною потребою первісно організувати систему державного управління, здатною забезпечити існування України як цілісної держави з усіма її характерними ознаками. Засади організації та здійснення державного управління в Україні певною мірою були сформовані під впливом, по-перше, радянській ідеології превалювання держави над людиною, її потребами, цінностями, правами та, по-друге, “успадковані” від існуючого раніше державного утворення – Радянського Союзу.

Нагадаємо, що роль за державним управлінням завдяки радянській правовій науці відводилась надзвичайно важлива. Так, М.І. Піскотін доводив, що одночасно із становленням і розвитком соціалістичного суспільства набуває суттєвої значущості це управління. Від вихідних засад його організації, раціональності і ефективності значною мірою залежить прогрес суспільства у цілому, повсякденне життя усіх верств населення, благо кожної людини; більше того – кожна із найважливіших сфер життя людей, задоволення їх матеріальних і духовних потреб знаходяться у соціалістичному суспільстві під значним і почасти визначальним державним впливом [4].

Проте, із становленням незалежної України концепція державного управління, як основного способу врегулювання та організації суспільних відносин дещо змінюється. Визнано, що намагання колишньої офіційної радянської науки управління постати виразницею інтересів усього народу неспроможні, її упереджена роль тепер стала особливо очевидною. Поступово владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, хоч і зберігає свою принципову природу (природу влади, витоками якої є державна воля) [5. – С. 31, 33].

Тому, справедливим є твердження, що дотепер після проголошення незалежності, Україна перебуває в процесі пошуку оптимальної політико-правової моделі розбудови державності, яка б відповідала загальноновизнаній системі цінностей, мала соціальну орієнтацію на побудову громадянського суспільства. Зміна соціально-політичних пріоритетів приводить до нових форм взаємодії права, державної влади і громадянина, вимагає удосконалення механізмів реалізації системи публічних потреб та інтересів [6. – С. 3].

Визначальним для становлення української державності є прийняття Конституції України 1996 року, якою передбачено систему органів державної влади та закріплені за ними правові можливості вибору регулятивних засобів впливу на суспільні відносини. Так, наприклад, аналіз правотворчої діяльності Президента України, а також ст. ст. 93, 94, 106, 113, 114, 118, 154, 155, 156 Основного Закону України дає можливість виділити такі функції Глави держави у сфері управління як: 1) нормотворчу; 2) установчу; 3) організації; 4) обліку; 5) планування [7. – С. 124].

Практичне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку відбувається у процесі реалізації виконавчої влади [8. – С. 249]. Так, Кабінет Міністрів України у відповідності із ст. 116 Конституції України: 1) забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; 2) вживає заходів щодо забезпечення прав, свобод людини і громадянина; 3) забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки та природокористування; 4) здійснює інші повноваження, визначені Конституцією, законами України, актами Президента України.

Забезпечують або сприяють формуванню і втіленню в життя державної політики у відповідних сферах управління, здійснюють керівництво дорученими сферами і несуть відповідальність за стан їх розвитку перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України центральні органи виконавчої влади [8. – С. 268], які поряд із управлінськими також наділені певним обсягом регулятивних повноважень.

Зокрема, відповідно до покладених завдань Міністерство юстиції України: 1) готує пропозиції щодо проведення в Україні правової реформи; 2) готує разом з відповідними міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, науковими установами проекти концепцій напрямів розвитку законодавства та їх наукове обґрунтування з урахуванням світового досвіду; 3) розробляє за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України та з власної ініціативи проекти законів та інших нормативно-правових актів, що стосуються прав і свобод людини, відносин між громадянином і державною владою, конституційного устрою, повноважень і взаємовідносин органів державної влади, судоустрою та судочинства, цивільного і кримінального законодавства, або разом з іншими органами державної влади бере участь у їх підготовці тощо [9].

Регулятивна спрямованість діяльності центральних органів виконавчої влади безпосередньо відображена у назвах деяких органів. Так, Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері підприємництва. Цей комітет є спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування, державної регуляторної політики та дозвільної системи у сфері господарської діяльності. Основним завданням Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва є участь у формуванні та реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, державної політики у сфері підприємництва, державної політики щодо ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації підприємства [10].

Визначальна роль щодо регламентації порядку і змісту державного регулятивного впливу на суспільні відносини належить Конституції України, оскільки вона – основний закон суспільства й держави, наділений вищою юридичною силою, через який формуються основи суспільного, державного устрою та механізми їх дії, спрямовані на зміцнення держави та забезпечення прав і свобод громадян; конституційні норми є первинними, основоположними засадами для діяльності державних органів і посадових осіб, політичних партій, громадських організацій, громадян [11. – С. 353].

Конституційні положення, якими закріплено основоположні, вихідні засади державного регулювання, сфери його поширення, ґрунтовно розкриваються у галузевих нормативно-правових актах до яких, наприклад, можна віднести Закони України “Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів” від 19 грудня 1995 року, “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” від 30 жовтня 1996 року, “Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними” від 18 листопада 1997 року, “Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру” від 17 червня 1999 року, “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” від 12 липня 2001 року.

Регулятивна діяльність держави певним чином знайшли своє закріплення у чинних підзаконних нормативно-правових актах Президента України, Кабінету Міністрів України, деяких центральних органів виконавчої влади. Це, зокрема, Указ Президента України “Про державне регулювання ядерної та радіаційної безпеки” від 5 грудня 2000 року,

Постанова Кабінету Міністрів України “Про Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень” від 22 лютого 1995 року, Наказ Міністерства економіки України “Про державне регулювання цін (тарифів) на послуги з нумерації (кодифікації) цінних паперів” від 3 серпня 2001 року, рішення Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва “Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” Донецькою обласною державною адміністрацією” від 25 грудня 2000 року та “Про необхідність усунення порушень вимог Указу Президента України від 03.02.98 № 79/98 “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності” Чернівецькою обласною адміністрацією” від 5 липня 2000 року.

Виключна роль державного управління як основного регулятора суспільних відносин поволі також спростовується правничою наукою, у науковій юридичній літературі утверджується думка про можливість керування об’єктами не лише за допомогою організаційно-розпорядчих та виконавчих заходів.

Останнім часом вчені-адміністративісти (наприклад, В.Б. Авер’янов, Ю.П. Битяк, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Й. Развадовський, О.П. Рябченко, Н.О. Саніахметова), досліджуючи взаємодію держави із суспільством, соціальними інститутами, поряд із найтипівішим проявом такої діяльності – управлінням, дедалі частіше, у порівнянні з періодом радянської науки адміністративного права, говорять про ще один різновид державного впливу на правовідносини – державне регулювання.

Зокрема, відзначено, що поступове роздержавлення та демонополізація економіки, функціонування ринкового механізму саморегулювання проте не звільняє державу від необхідності здійснювати широкі економічні, соціально-культурні й інші загальні та спеціальні функції, а зобов’язує виконувати їх в інших формах і методах, ніж раніше шляхом сприяння утворення ринку капіталу, житла, цінних паперів, прогнозування, податковою, кредитною і дотаційною політикою, пільгового квотування, заохочення науково-технічного прогресу та інше. Тобто, робиться висновок, що державне регулювання не має нічого спільного з директивними методами командно-адміністративного управління. Тому, у ринкових умовах, поряд із застосуванням владнорегулюючих і примусових заходів державного управління починають застосовуватись загальні функції, здійснюються заходи по обслуговуванню суспільних потреб [5. – С. 32-33].

Схожу точку викладено і В.С. Стефанюком, який переконаний, що у системі державного управління в галузі економіки оформлюються і набувають необхідного юридичного змісту методи загального регулювання, або методи адміністративно-правового регулювання, що містять могутній і ефективний потенціал управлінського впливу на економічні відносини. Це, наприклад, державний контроль у різних галузях і сферах економіки; надання фінансової бюджетної підтримки деяким галузям промисловості; забезпечення ефективного управління державними підприємствами; антимонопольне регулювання; проведення приватизаційних заходів; видача ліцензій, що дозволяє визначеним суб’єктам займатися тією чи іншою діяльністю. Ці та інші адміністративно-правові методи мають на меті захист публічних інтересів, посилення ролі держави у здійсненні заходів, спрямованих на захист правового порядку, прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, підтримку дисципліни в межах державного управління [12. – С. 106-107].

В.Й. Развадовським у контексті дослідження організаційно-правових проблем транспортної системи, вперше визначено сутність державного регулювання, його принципи, сформульовано поняття функції державного регулювання, здійснено їх класифікацію, охарактеризовано інші особливості вказаного правового явища [13].

Показовим для визнання існування регулятивного впливу держави на суспільні відносини є і той факт, що сучасним академічним правом України, представниками науки адміністративного права інших держав активно запроваджується розуміння взаємодії держави і соціальних сфер заснованої на принципах добровільності, можливості вільного вибору того чи іншого виду поведінки. Відтепер визнано, що поряд із державним управлінням здійснюється також адміністративно-правове регулювання у сфері економіки, фінансів, реалізації митної політики, підприємництва, промисловості, охорони здоров'я, освіти, науки, культури, юстиції, безпеки, внутрішніх справ, оборони, закордонних справ тощо [14].

Досліджуючи характерні особливості державного управлінського і керівного впливу, Д.В. Осінцев допускає можливість використання опосередкованих регулятивних методів, за наявності яких особа самостійно обирає варіант поведінки, а представник державної адміністрації засвідчує відповідність поведінки тим чи іншим встановленим вимогам. Автор визнає, що в державно-управлінських відносинах присутні такі методи опосередкованого регламентаційного (регулятивного) впливу: 1) методи адміністративно-правової регламентації публічної активності; 2) методи адміністративного сприяння. Отже, юридична стабілізація відносин апаратом державної адміністрації здійснюється шляхом встановлення стандартів поведінки, а також процесуального порядку їх запровадження, реалізації і припинення дій [15. – С. 49-50, 79].

Слід також звернути увагу на те, що перспективи вступу України до Європейського Союзу, поширення його права, “європеїзація” системи державного управління, обумовили виникнення, так званого, європейського адміністративного простору, що зумовлює необхідність орієнтуватись на європейські цінності, стандарти демократії, інформаційного суспільства, соціально орієнтованої державної політики, що базується на засадах верховенства права, забезпечення пріоритету прав та свобод людини і громадянина [14. – С. 523-525].

Відтак, чинниками формування системи державного регулювання слід визнати:

- Зміну ціннісних пріоритетів у суспільстві. Віднині первісними в державі визнано права, свободи, інтереси людини і громадянина. Зокрема, це положення закріплено у статті 3 Конституції України, згідно із якою людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права, свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, формування громадянського суспільства, утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

- Необхідність задоволення суспільних потреб та інтересів, і в першу чергу окремих реально існуючих людей, що визнано одним із основних критеріїв оцінки ефективності організації і функціонування державної влади, окремих її гілок [12. – С. 17].

- Перехід від тоталітарної форми державного правління до керівництва суспільством, заснованому на принципах гуманізму, демократизму, самоврядування, демократизація влади.

- Розширення сфери державного впливу, поява нових суспільних зв'язків таких, наприклад, як підприємницькі правовідносини.

– Перегляд змісту предмету сучасного адміністративного права, поступове включення до цього предмету нових правовідносин, спростування наукової позиції про виключну управлінську природу адміністративних правовідносин. Оновлення предмету сучасного адміністративного права вимагає доповнення переліку існуючих методів державного впливу такими, які б відповідали існуючим правовідносинам. Зокрема, предмет адміністративного права утворюють правовідносини, які виникають у зв’язку із здійсненням адміністративними судами юрисдикційних повноважень. У такій ситуації застосування управлінських заходів впливу не досить виправдане, оскільки правовідносини, пов’язані із діяльністю цих судів, попри їх публічно-правову природу, у своїй більшості виникають на диспозитивній основі.

– Здійснення передбачених Концепцією адміністративної реформи в Україні заходів щодо: 1) формування ефективної організації центральної і місцевої виконавчої влади; 2) організація сучасної системи місцевого самоврядування; 3) запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг; 4) організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; 5) створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів; 6) запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою [16].

– Урахування вимог Європейського Союзу, які ставляться перед Україною, як одна із умов її входження до європейської спільноти.

З огляду на викладені фактори, можна зробити висновок про те, що усі вони за своїм змістом можуть розглядатись у політичному, економічному, соціальному та правовому аспектах, а відтак – наявні об’єктивні передумови для формування та подальшого практичного запровадження положень теорії державного регулювання. Переконані, що застосування державного регулювання має здійснюватись з урахуванням не одного конкретно взятого фактору, навпаки, налагодження державно-регулятивної політики передбачає урахування усіх перерахованих чинників, що відповідатиме як соціальним так державним потребам.

Використана література

1. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
2. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
3. Новий тлумачний словник української мови: В 4 т. / Укл. В. Яременко, О. Сліпущко. – К.: Видавництво “Аконіт”, 1998. – Т. III: О-Р. – 927 с.
4. Пискотин М.И. Об объектах и содержании социалистического государственного управления // Советское государство и право. – 1979. – № 12. – С. 20-28.
5. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. д-ра юрид. наук, професора В.Б. Авер’янова – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
6. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Харків: Право, 2005. – 304 с.
7. Бевзенко В.М. Управління природно-заповідним фондом України (організаційно-правові питання): Монографія. – Херсон: Айлант, 2005. – 268 с.
8. Органи державної влади України: Монографія; За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2002. – 592 с.
9. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 30 грудня 1997 року // Офіційний вісник України. – 1998. – № 2. – Ст. 47.

10. Питання Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва: Указ Президента України від 25 травня 2000 року // Офіційний вісник України. – 2000. – № 22. – Ст. 888.
11. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Харьков: Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
12. Стефанюк В.С. Судовий адміністративний процес: Монографія. – Харків: Фірма “Консум”, 2003. – 464 с.
13. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв’язання): Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2004. – 38 с.
14. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер’янов (голова) та ін. – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2005. – Том 2: Особлива частина. – 624 с.
15. Осинцев Д.В. Методы административно-правового воздействия. – СПб.: Издательство Р. Асланова “Юридический центр Пресс”, 2005. – 278 с.
16. Концепція адміністративної реформи в Україні // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.

~~~~~ \* \* \* ~~~~~