

МІЖРЕГІОНАЛЬНА
АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ



МАУП

О. Х. Юлдашев

**ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**

Монографія

Київ 2005

ББК 65.9(4УКР)-1
Ю31

Рецензенти: *В. В. Цветков*, д-р юрид. наук, проф., акад. АПрН
І. Є. Замойський, д-р юрид. наук, проф.
В. К. Шкарупа, д-р юрид. наук, проф.

Схвалено Вченою радою Міжрегіональної Академії управління персоналом (протокол № 3 від 30.03.04)

Схвалено на засіданні відділення юридичних наук Української академії наук (протокол № 2 від 20.05.04)

Юлдашев О. Х.

Ю31 Проблеми вдосконалення державної регуляторної політики в Україні: Монографія. — К. : МАУП, 2005. — 336 с. : іл. — Бібліогр. : с. 314—328.

ISBN 966-608-464-3

У монографії в контексті економічного зростання і підвищення національної безпеки України досліджено сутність і класифікацію видів регуляторної політики та регуляторних рішень. Сформульовано вимоги щодо їх якості, моральності, справедливості, розглянуто технологію підготовки та прийняття регуляторних актів. Виявлено відповідні проблеми, розроблено теоретико-філософські та методологічні засади їх вирішення, спрямовані на підвищення якості регуляторних актів, орієнтовані на новітні інформаційні технології.

Для працівників органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, викладачів, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів, а також для всіх тих, хто цікавиться зазначеною проблемою.

ББК 65.9(4УКР)-1

© О. Х. Юлдашев, 2005

© Міжрегіональна Академія

управління персоналом (МАУП), 2005

ISBN 966-608-464-3

ВСТУП

Важко перебільшити місце і роль державної політики, юридичних актів у регулюванні суспільних відносин в цілому та стабілізації ефективності економічних процесів зокрема. Як слушно зазначає академік АПрН В. Цветков, "... для досягнення економічної стабілізації подальшого розвитку економіки необхідно забезпечити безумовний пріоритет державного регулювання над стихійними ринковими саморегулюючими процесами, які часто призводять до руйнівних наслідків" [162, 9–14]. Таку саму позицію займають відомі представники господарсько-правової науки (академік НАН України В. Мамутов, д-р юрид. наук Г. Знаменський та ін.). Одностайність в оцінці ролі та значення регуляторної політики держави свідчить про актуальність дослідження, результати якого викладаються.

Почнемо з уточнення його об'єкта — поняття "регуляторна політика (регуляторний акт)". Цей термін використовується у політичних документах, спеціальній літературі та в нормативних актах принаймні у трьох значеннях: широкому, спеціальному і нормативному. У першому значенні він вживається для позначення будь-якого напрямку законодавчої діяльності, оскільки властивість "регулювати" притаманна праву взагалі. У другому (спеціальному) значенні застосовується для ідентифікації державної політики в галузі підприємництва. І, нарешті, згідно із Законом України від 11 вересня 2003 р. "Про засади державної регуляторної політики" (нормативне значення) під нею мають на увазі напрям політики держави, спрямований на вдосконалення господарських та адміністративних відносин у сфері господарювання.

Державна регуляторна політика має відповідати вимогам (принципам), сукупність яких можна інтерпретувати як її якість. Згідно із

ст. 4 згаданого вище Закону принципами державної політики є доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки. Але, на наш погляд, до них слід додати ще принцип справедливості. У політиці кожної держави існує (і є однією з найважливіших) проблема вибору між економічною ефективністю виробництва і соціальною справедливістю. Особливо гострою є ця проблема у країнах з неринковими засадами економіки, що трансформуються у ринкові, зокрема у країнах пострадянського простору. “Державна політика пострадянських країн, — підкреслює В. Селіванов, — повинна бути спрямована на побудову нової організації суспільних відносин, де був би знайдений оптимальний баланс між стабільністю економічної ефективності та соціальною справедливістю” [140, 10]. Невирішеність зазначеної проблеми спричиняє конфліктогенність у суспільстві, соціальну напруженість, накопичування протестного потенціалу, а в кінцевому підсумку — масові акти непокори, революції.

Проте зазначена проблема вибору може бути вирішена в межах оптимальної (з позицій критеріїв економічної ефективності та справедливості) державної регуляторної політики. Головна стратегія держави має полягати не у протиставленні економічної ефективності та соціальної справедливості, а в їх гармонізації. У виступі Юлії Тимошенко у сесійній залі Верховної Ради України 4 лютого 2005 р.¹ зазначалося, що головна функція, яку мусить виконувати держава, полягає виключно в гармонізації відносин у суспільстві. Влада, держава повинні виконувати роль найвищого гармонізатора, розуміти конфлікт, який є в суспільстві, щоб будувати концепцію виходу з нього і закріплювати її нормативними документами.

Основні завдання, які мають бути вирішені шляхом регуляторної політики, а також критерії її оптимальності сформульовано в урядовій Програмі “Назустріч людям”. У ній, зокрема, йдеться про те, щоб “розмежувати владу і бізнес, владу і капітал”, а також сформувати єдині правила “гри”. Уряд, як підкреслила прем’єр-міністр, допомагатиме бізнесу на кожному кроці, але не кожному окремо, а створенням єдиних правил для всіх. Регуляторна політика, яку вестиме держава, буде спрямована на те, щоб зменшити всі перешкоди для розвитку малого і середнього підприємництва.” Ці єдині правила

¹ Урядовий кур’єр. — 2005. — 5 лютого.

опосередковуються у формі юридичних актів — складових державної політики. Через юридичні акти, найважливіші з яких можна інтерпретувати як державно-політичні рішення (ДПР)¹, здійснюється державна (державна регуляторна) політика, досягається підвищення ступеня упорядкованості економічних відносин. Але це підвищення — лише одне завдання, яке традиційно ставила юридична, в тому числі адміністративно-правова, наука. Не менш важливим завданням сьогодення є зростання результативності регуляторного впливу на господарські та відповідні адміністративні правовідносини з боку ДПР. Крім того, на сучасному етапі суспільного розвитку, коли несправедлива державна політика дедалі частіше виступає чинником конфліктогенності в перехідному суспільстві, загрозою національній безпеці, особливого значення набуває усунення зловживань правом, справедливість ДПР, спрямованість їх на національні інтереси України, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання. І, нарешті, підвищені вимоги ставляться до якості ДПР, адаптації їх до законодавств СОТ та ЄС. Від відповідності ДПР цим вимогам залежить здатність України інтегруватися у міжнародні структури, забезпечити досягнення внутрішньої та зовнішньої стабільності.

Здійснення державної регуляторної політики відповідними регуляторними органами інтерпретується як порядок планування діяльності з підготовки регуляторних актів, розгляду проектів цих актів, забезпечення принципу прозорості та врахування громадської думки у реалізації цієї політики, а також порядок відстеження результативності та перегляду прийнятих регуляторних актів (це впливає, зокрема, із ст. 15 Закону від 11 вересня 2003 р.).

Головна мета і завдання нашого дослідження — формування теоретичних положень та практичних рекомендацій методологічного і методичного характеру щодо здійснення регуляторної політики, вдосконалення процесу розроблення адміністративно- і господарсько-правових актів, а отже і підвищення якості регуляторних актів, регуляторної політики. Підхід, що пропонується, спрямований також на

¹ Критерієм віднесення нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади до ДПР можуть бути ознаки віднесення акта до таких, що підлягають державній реєстрації. Це акти, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

аналіз зловживань правом, забезпечення відповідності норм вимогам справедливості та моральності.

Наші дослідження свідчать, що проблеми якості регуляторних (адміністративно- і господарсько-правових) актів можуть бути вирішені за рахунок вдосконалення технології їх розроблення та відстеження результативності, застосування до цих процесів спеціального наукового інструментарію, а проблеми справедливості — шляхом введення її критеріїв та створення відповідних теоретико-філософських та методологічних засад правотворення. Методичний інструментарій, за допомогою якого повинні готуватися проекти регуляторних актів, має бути орієнтований на застосування новітніх інформаційних технологій, реалізовуватися в контексті електронного урядування.

Головними проблемами реалізації будь-яких нововведень, спрямованих на зміну існуючого стану на кращий є: 1) відсутність відповідних знань, вмінь тих, від кого залежить це поліпшення (проблема “незнання”) і 2) небажання змінювати існуюче на краще (проблема “небажання”). Вирішенню цих проблем присвячено додатки до роботи, в яких, зокрема, вміщено: 1) концепцію проекту управління освітою (є підстави вважати, що ця концепція сприятиме розв’язанню першої проблеми) і 2) рекомендації щодо запровадження в освітній процес релігійних цінностей. Йдеться про запровадження християнської етики, моральні засади якої практично збігаються з моральними нормами інших світових релігій. Наголошуємо на цьому уточненні, щоб надалі до цього питання не повертатися. Річ не в тім, яку релігійну систему закладено у духовну етику, а у системній перебудові знань сьогоденної освіти відповідно до вимог цієї етики. Реалізація запропонованих рекомендацій сприятиме зростанню духовності людей, вирішенню проблеми забезпечення справедливості та моральності державної політики.

ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА ЯК СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

1.1. СУТНІСТЬ І ВИДИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ

Перш ніж переходити до розгляду державної (регуляторної) політики та її правового регулювання, розглянемо поняття “політика”, “державна політика”, її види, форми і напрями.

Сутність понять “політика” і “державна політика”. *Політика* (грецьк. *politike* — мистецтво управління державою) — державні або громадські справи. До сфери політики належать передусім участь у справах держави, напрям держави, визначення форм, завдань, змісту діяльності держави¹. За систематизацією В. Токовенка, політика — це:

- боротьба за виборення та утримання державної влади;
- використання влади для управління суспільством у загально-суспільних, класових, кланових або особистих інтересах;
- програма дій або утримання від них, спрямовані на розв’язання суспільно значущих проблем;
- система державних інститутів і система недержавних громадських організацій, партій, рухів, які мають на меті вплив на функціонування та розвиток інститутів державної влади;
- напрацювання системи правил гри у суспільстві, законотворчість, націлена на регуляцію суспільного життя;

¹ Ленин В. И. Ленинский сборник, 1933. — Т. 21. — С. 14.

- певні процеси в суспільстві, зміни в його найважливіших інститутах, законах, нормах, суспільній свідомості та масовій поведінці громадян, а також суспільно значущі дії індивідуальних та групових суб'єктів, тобто свого роду потік суспільно важливих дій і подій;
- система цінностей, установок та норм громадян стосовно владних інститутів;
- різновид індивідуальної та групової діяльності, спрямованої на участь у владі, або вплив на владу;
- теорія, знання про властивості, потреби та інтереси основних соціальних груп, політичних сил, відносини між ними та органами державної влади з приводу влади, власності, справедливості, гуманізму, а також практична діяльність, спрямована на запобігання та розв'язання конфліктів, кризових явищ і досягнення суспільної злагоди, консенсусу між основними політичними силами та соціальними групами [157].

В основі цієї систематизації — уявлення про політику як про діяльність. Ця діяльність спрямована на моделювання іншої (не політичної) діяльності — об'єкта політичного впливу. Модель бажаного стану об'єкта політичного впливу може інтерпретуватися як політична програма з вирішення справ держави або суспільства.

Зрозуміло, що суб'єктами державної та громадської політичної діяльності можуть бути народ, державні органи, посадові особи, депутати, громадські об'єднання, політичні партії тощо. Політика поділяється на державну (офіційну, публічну) і недержавну. Якщо результати політичної діяльності (проекти правових актів, рішення) набувають статусу офіційних, то йдеться про державну політику. Вся інша діяльність (крім виробничої) належить до недержавної політики.

Одне з фундаментальних досліджень державної політики виконано В. Тертичкою [153]. Він визначає державну політику в широкому розумінні цього терміна як вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю щодо вирішення суспільних проблем. Водночас питання регуляторної політики в його роботі практично не розглядаються.

Важливо дослідити співвідношення щодо політики і управління, державної політики і державного управління, політики і правових актів. Вважаємо, що політика — це системне управління, тобто таке, що здійснюється в одновекторному напрямку, за допомогою

внутрішньо узгоджених між собою рішень (хоча б на рівні цілей), пов'язаних, як правило, у межах цілісної програми. І, навпаки, різновекторне управління, у процесі якого систематично з'являються не узгоджені між собою рішення, характеризує стан, за яким єдиної політики, по суті, немає. Виступаючи свого часу у Верховній Раді України, Л. Кучма зазначав: «Сьогодні ми багато втрачаємо саме через те, що державна політика є фрагментарною, з внутрішніми суперечностями [99]. З позицій нашого визначення те, що він називав державною політикою, по суті, не є такою. Наявні різновекторні дії, суперечливі за логікою.

Як видно, наведені вище тлумачення політики, за В. Токовенком, не суперечать одне одному, частково перетинаються або доповнюються, але водночас не спрямовані на вирішення основних практичних проблем державної політики. Виходячи з вимог конструктивності, які ми ставимо перед собою в цьому дослідженні, спробуємо сформулювати поняття, яке б мало таку спрямованість. Для цього пов'яжемо визначення, що пропонується, з проблемами розроблення і реалізації політики. Основними такими проблемами щодо державної політики, які мали місце у минулому і простежуються сьогодні є, по-перше, недостатність теоретичних, ідеологічних принципів, теоретико-філософських засад, стратегічних орієнтирів формування державної політики — розроблення і прийняття державно-політичних рішень, а, по-друге — недостатня розробленість теоретичних засад щодо практичної реалізації державної регуляторної політики, положень методологічного характеру. Необхідно навчитись формувати державну регуляторну політику як систему, задаючи системотвірні ознаки. Такими у нинішніх умовах є справедливість і правдивість. Саме вони, виходячи зі спрямованості Помаранчевої революції, мають виступати стратегічними орієнтирами формування державної політики.

Стосовно першої проблеми. Немає чіткої цілеспрямованої політики (яка складалася б з рішень, що відповідали заздалегідь заданим властивостям); державне управління здійснюється непослідовно, у різновекторних напрямках. У парламенті приймаються рішення, на які спонтанно, некеровано впливають фактори, виявлені в наших дослідженнях Друга проблема спричинена недостатньою розробленістю методолого-методичних розробок щодо формування і здійснення регуляторної політики.

Виходячи з викладеного, під теоретико-методологічними засадами вдосконалення державної регуляторної політики розумітимемо теоретичні та методологічні положення, які спрямовані на вирішення недоліків (проблем) цієї політики і потенційно спроможні усунути їх. Можна також стверджувати, що рішення (правові акти) органів державної влади, місцевого самоврядування і територіальних громад формують і так звану *правову політику* (ця категорія розроблена переважно у працях російських вчених-юристів). Згідно із загальноприйнятим поглядом поняття “правова політика” є багатозначним і в правовій науці використовується в кількох різних смислових контекстах. На думку російських вчених А. Малька і К. Шундикова, правова політика — це науково обґрунтована, послідовна і системна діяльність державних і муніципальних органів із створення ефективного механізму правового регулювання, цивілізованого використання юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зміцнення дисципліни, законності та правопорядку, формування правової державності та високого рівня правової культури, життя суспільства й особистості [106].

Застосування терміна “правова політика” є, на наш погляд, кроком уперед порівняно з розглядом фахівцями з адміністративного права державного управління в широкому і вузькому значеннях, наближає дослідника до системного розгляду об’єкта, що вимагає врахування всіх факторів, які впливають на нього. У класифікації напрямів правової політики, наведеної А. Мальком і К. Шундиком, враховано всі чинники, які охоплюються цим поняттям. На їх думку, правова політика повинна складатися з таких основних напрямів, що цілком можуть вважатися формами її реалізації: 1) правотворча; 2) правозастосовча; 3) правоінтерпретаційна; 4) доктринальна; 5) правонавчальна.

Правотворча форма втілюється переважно в прийнятті, зміні та скасуванні нормативних актів і нормативних договорів. Правозастосовча використовується переважно у правозастосовчих актах, документах індивідуального, персоніфікованого характеру. Особливістю цієї форми, вважають автори, є те, що в сучасних умовах значно розширився суб’єктний склад правозастосування. Правоінтерпретаційна форма втілюється насамперед в актах офіційного тлумачення правових норм (інтерпретаційних актах). Після створення Конституційного суду, а також ухвалення Закону про судоустрій України

від 7 лютого 2002 р. встановлено обов'язковість судових рішень: судові рішення, що набули чинності, є обов'язковими до виконання усіма органами державної влади, місцевого самоврядування, їх посадовими особами, об'єднаннями громадян та іншими організаціями, громадянами та юридичними особами на всій території України (ч. 2 ст. 11 Закону). Доктринальна форма переважно використовується у проектах правових актів, у науковому передбаченні перебігу юридичних ситуацій. Розвиток юридичної науки — найважливіший напрям правової політики, оскільки саме тут розробляється ідеологія права як соціального інституту, формулюються його мета, функції, принципи, дух і зміст, створюються нові галузі, інститути та норми права, нові юридичні конструкції, поняття, інструменти, прогнозується еволюція юридичних технологій і правового життя. Юридичні погляди і концепції, вважають автори, є надзвичайно значущими для формування моделі правового регулювання, вдосконалення законодавства, оптимізації методології тлумачення юридичних норм, правореалізаційного процесу. І, нарешті, правонавчальна форма виявляється в підготовці юристів нового покоління, готових творчо діяти в новій політико-правовій ситуації [106].

Види, форми і напрями державної політики. У межах державної політики виділяють:

- *державну політику національної безпеки України* (Постанова Верховної Ради України “Про Концепцію (основи державної політики) національної безпеки України” (Відомості Верховної Ради, України (ВВР). — 1997. — № 10, ст. 85);
- *державну економічну, державну регуляторну і державну промислово політику* (Постановою Кабінету Міністрів України від 29 лютого 1996 р. № 272 затверджено “Концепцію державної промислової політики України”);
- *державну політику інформатизації* (Указ Президента України від 13 березня 1995 р. № 206 “Про утворення Національного агентства з питань інформатизації”);
- *державну регіональну політику* (Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 затверджено “Концепцію державної регіональної політики”);
- *державну житлову політику* (Постановою Верховної Ради України від 30 червня 1995 р. № 254/95-ВР схвалено “Концепцію державної житлової політики”);

- *державну корпоративно-дивідендну політику* (на засіданні Урядового комітету економічного розвитку, Протокол № 9 від 5 квітня 2001 р., схвалено “Концепцію корпоративно-дивідендної політики держави”);
- *державну політику у сфері управління якістю продукції* (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2002 р. № 447 р. “Про затвердження Концепції державної політики у сфері управління якістю продукції (товарів, робіт, послуг)”);
- *державну політику розвитку малого підприємництва* (Постанова Кабінету Міністрів України від 3 квітня 1996 р. № 404 “Про Концепцію державної політики розвитку малого підприємництва”);
- *державну сімейну політику* (Постановою Верховної Ради України від 17 вересня 1999 р. № 1063-ХІV схвалено “Концепцію державної сімейної політики”) та ін.

У складі державної політики особливу роль відіграє державна економічна політика, яка має різноманітні форми і напрями. Так, ст. 9 Господарського кодексу України (ГКУ) “Форми реалізації державною економічної політики” передбачено, що у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб’єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому.

За ст. 10 ГКУ “Основні напрями економічної політики держави” такими напрямками є:

- *структурно-галузева політика*, спрямована на здійснення державою прогресивних змін у структурі народного господарства, вдосконалення міжгалузевих та внутрігалузевих пропорцій, стимулювання розвитку галузей, які визначають науково-технічний прогрес, забезпечують конкурентоспроможність вітчизняної продукції та зростання рівня життя населення. Складові цієї політики: промислова, аграрна, будівельна та інші сфери економічної політики, щодо яких держава здійснює відносно самостійний комплекс заходів стимулюючого впливу;
- *інвестиційна політика*, спрямована на створення суб’єктам господарювання необхідних умов для залучення і концентрації коштів на потреби розширеного відтворення основних засобів виробництва;
- *амортизаційна політика*, спрямована на створення суб’єктам господарювання найбільш сприятливих та рівноцінних умов забез-

- печення процесу простого відтворення основних виробничих і неvirобничих фондів;
- *політика інституційних перетворень*, спрямована на формування раціональної багатукладної економічної системи;
 - *цінова політика*, спрямована на регулювання державою відносин обміну між суб'єктами ринку;
 - *антимонопольно-конкуренрна політика*, спрямована на створення оптимального конкурентного середовища діяльності суб'єктів господарювання, забезпечення їх взаємодії на умовах недопущення проявів дискримінації одних суб'єктів іншими;
 - *бюджетна політика*, спрямована на оптимізацію та раціоналізацію формування доходів і використання державних фінансових ресурсів, підвищення ефективності державних інвестицій у народне господарство, узгодження загальнодержавних і місцевих інтересів у сфері міжбюджетних відносин, регулювання державного боргу та забезпечення соціальної справедливості при перерозподілі національного доходу;
 - *податкова політика*, спрямована на забезпечення економічно обґрунтованого податкового навантаження на суб'єктів господарювання, стимулювання суспільно необхідної економічної діяльності суб'єктів, а також дотримання принципу соціальної справедливості та конституційних гарантій прав громадян при оподаткуванні їх доходів;
 - *грошово-кредитна політика*, спрямована на забезпечення народного господарства економічно необхідним обсягом грошової маси, досягнення ефективного готівкового обігу, залучення коштів суб'єктів господарювання та населення до банківської системи, стимулювання використання кредитних ресурсів на потреби функціонування і розвитку економіки;
 - *валютна політика*, спрямована на встановлення і підтримання паритетного курсу національної валюти щодо іноземних валют, стимулювання зростання державних валютних резервів та їх ефективне використання;
 - *зовнішньоекономічна політика*, спрямована на регулювання державою відносин між вітчизняними та іноземними суб'єктами господарювання та захист національного ринку і вітчизняного товаровиробника;
 - *екологічна політика*, що забезпечує раціональне використання і повноцінне відтворення природних ресурсів, створення безпечних умов життєдіяльності населення;

- *соціальна політика* у соціально-економічній сфері — захист прав споживачів, політика заробітної плати і доходів населення, політика зайнятості, соціального захисту та соціального забезпечення.

Формою реалізації державної політики є відповідні рішення органів державної влади. Правове закріплення економічної політики (ст. 9 ГКУ) здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики у прогнозах і програмах економічного і соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах.

Серед існуючих спроб класифікації державної політики одним з найважливіших може бути її поділ на дійсну і бюрократичну. В літературі цьому питанню не приділяється належної уваги. Одним з небагатьох винятків є праця В. Цветкова, В. Горбатенка “Демократія — Управління — Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства” (2001) [164]. Водночас про реальність такої класифікації свідчить те, що її наводить навіть В. Даль у своєму “Тлумачному словнику”: “Політика — наука державного управління; види, наміри і цілі государя, небагатьом відомі, та спосіб його дій при цьому, який нерідко приховує перші”¹.

Під бюрократичною державною політикою пропонуємо розуміти політику формальну, таку, що проголошується для прикриття дійсної. Це удавана державна політика. Проголошуючи обов’язок держави, державних органів утверджувати і забезпечувати права і свободи людини, слугувати народові, стара влада чинила фактично злочини проти нього.

Важливість дослідження і запропонування відповідних рішень щодо розв’язання проблеми бюрократизації зумовлена тим, що другим етапом Помаранчевої революції, як вважають її ідеологи, має стати революція антибюрократична.

Антибюрократична революція повинна здійснюватися в кількох напрямках. Значній трансформації мають бути піддані Концепція адміністративної реформи, частина норм адміністративного,

¹ Даль В. Толковый словарь живого русского языка. — М.: Изд-во словарей, 1958. — Т. 3. — С. 261.

муніципального та інших галузей права, що регулюють порядок створення, статус, діяльність органів виконавчої влади, їх посадових осіб, порядок призначення на посаду, контроль, відповідальність тощо.

По-перше, адміністративне, господарське та інші галузі права мають забезпечувати повну прозорість створення та функціонування органів державної виконавчої влади, посадових осіб, чіткі межі їх компетенції, повну контрольованість та караність. Потрібно чітко визначити функції та межі компетенції вищих посадових осіб. Не повинно бути ситуацій, коли міністр, наприклад транспорту, одним підписом спрямовує величезні кошти на виборчу кампанію замість будівництва відповідного об'єкта; багатомільйонні кошти виділяються на ремонт президентських приміщень, адміністрації президента тощо; коли успіх бізнесу залежить від близькості до владних органів.

По-друге, низку чинних міністерств і відомств створено для вирішення власних потреб колишнього президента, наприклад у політичній підтримці, що потребує перегляду. Має бути суттєво скорочений апарат Адміністрації Президента, який контролював за старої влади всі кадрові призначення, фінансові потоки тощо. Функціонування багатьох відомств, численного допоміжного апарату, в тому числі Адміністрації Президента, не зумовлено потребами народного господарства, задоволенням об'єктивно необхідних народногосподарських функцій. Президент України, Кабінет Міністрів, міністри мають відмовитися від силових та інших обслуговуючих структур, створених за часів старої влади спеціально для їх обслуговування. Так, Президент України вже відмовився від інституту президентської адміністрації, ввівши інститут Державного секретаря. Тобто замість політичного, по суті неконституційного владного органу створено допоміжний, спрямований на технічне обслуговування Президента.

По-третє, доцільно відмовитися від деяких міліцейських підрозділів, господарських управлінь, пільг, преференцій у медичному та в інших видах обслуговування. Саме так ми зможемо наблизитися до європейських стандартів у влаштуванні державних інституцій, створити, можливо, так званий конкурентний уряд, нарешті, наповнити змістом гасло: “державна має слугувати народові”.

Під конкурентним урядом у даному контексті розумітимемо увесь центральний та місцевий державний апарат, а також органи місцевого самоврядування. Сказане щодо корупції в органах держав-

ної влади стосується і органів місцевого самоврядування — рад народних депутатів, їх виконкомів. Окремі ради також зловживають своїми правами, наприклад щодо відведення земель, передавання їх у власність, довгострокове користування, оренду. Представники старої влади незаконно привласнювали землі природно-заповідного фонду, рекреаційного призначення, одержували хабарі за відведення землі та передавання її підприємницьким структурам у великих та курортних містах.

Конкурентний уряд — це ефективний уряд, утримання якого коштує бюджету відносно недорогого, а віддача від його діяльності позитивно позначається на добробуті кожної людини. Це недорогий уряд щодо ефективності прийнятих рішень. Проте скорочення коштів на непродуктивні витрати уряду — це лише організаційні передумови для забезпечення його конкурентності. Потрібно також змістовно наповнити діяльність уряду — розробити організацію, систему управління, в межах якої значно підвищувалася б якість, а отже ефективність, управлінської діяльності — якість і ефективність регуляторної політики, прийнятих рішень. А для цього необхідно розробити теоретико-методологічні засади регуляторної політики, підготовки і прийняття справедливих і якісних державно-політичних рішень. Цим питанням і присвячено дослідження, результати якого викладаються.

Потрібно стимулювати уряд діяти лише на підставі науково обґрунтованої методології, тобто управляти також інтересами урядовців. Ці проблеми виходять за межі нашого дослідження, проте зазначимо, що вирішення їх полягає: а) у руйнуванні стимулів до неморальної, несправедливої щодо населення політики; б) зацікавленості у найкращому шляху спрямування управлінської діяльності на забезпечення громадських інтересів.

Щодо знищення стимулів до неморальної, несправедливої політики було сказано вище. Стосовно другого компоненту управління інтересами, то тут необхідні заохочувальні заходи. Потрібно було б організувати, з метою виявлення найталановитіших менеджерів, конкурс проектів з розвитку певного виробництва, галузі, або території (регіону). Серед параметрів програми має бути обґрунтування вартості управлінських послуг (один з критеріїв відбору проектів) щодо реалізації завдань програми. Доцільно передбачити, що не тільки менеджер державного крупного виробничого об'єднання, а й керівник регіону (наприклад, губернатор області) одержуватимуть

частку прибутку підприємства, регіону від реалізації авторського проекту — програми розвитку відповідного об'єкта.

Прозора, чесна робота посадових осіб уряду є умовою національної безпеки країни, що забезпечить його довготривалість, а отже і довіру та повагу до керівництва з боку населення, що також є важливим стимулом до належної управлінської праці.

1.2. СПІВВІДНОШЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ, ПОЛІТИКИ І ПРАВА ТА МЕХАНІЗМ ЇХ ВЗАЄМОДІЇ

У політологічній літературі склалася стала тенденція розрізнити поняття “державне управління” і “політичне управління” майже як дихотомічні явища. Така тенденція простежується, наприклад, в роботах В. Токовенка, який, розглядаючи феномени політичної влади та підпорядкованої їй адміністрації у дусі веберовських традицій, розмежував ці поняття. На його думку, *політичне управління* — це діяльність державних органів та посадових осіб, які посідають верховне, ієрархічно найвище місце в структурі держави й концентрують повноваження щодо прийняття державних рішень, найвищих кадрових призначень, розподілу фінансових та матеріальних суспільних ресурсів, а також використання силових та інформаційних структур держави. *Державне управління* — діяльність державних органів та посадових осіб, підпорядкованих політичному керівництву, з обмеженішими, делегованими повноваженнями щодо прийняття рішень, використання суспільних ресурсів і відсторонених від безпосереднього використання силових та інформаційних структур держави. Більш того, прийнято вважати, що чим чіткіше науковцям вдалося розмежувати ці поняття, тим вищого ґатунку є здійснений науковий аналіз [157].

Твердження про відокремлення політичної влади від підпорядкованої їй адміністрації можна обґрунтувати посиланням на Г. Гегеля, який вважав, що управління (маючи на увазі державне управління) — це насамперед формальне виконання законів та їх підтримка. Проте такий підхід у сучасній інтерпретації не можна вважати незапереч-

ним як з гносеологічних, так і з онтологічних причин і є, на наш погляд, лише реакцією на скасування колишніх принципів партійності в управлінні, єдності політичного і господарського управління. Аналізуючи проблему розмежування державного управління і політичного, слід підкреслити, що державне управління слід відрізнити лише від неформального, нелегітимного політичного управління, наприклад здійснюваного політичною опозицією. Державне управління, тобто управління, яке здійснюється державними органами і посадовими особами, на будь-якому рівні завжди матиме політичний характер.

Такої думки дотримуються багато дослідників, у тому числі окремі політологи. Так, С. Гелей, С. Рутар, розглядаючи державне управління як складову політичного управління, зазначають, що воно органічно поєднує в собі як політичні, так і адміністративні засоби. Вчені наголошують на тому, що без політичної влади державне управління неможливе [39].

На політичний характер державного управління прямо вказано і у такому офіційному нормативному документі, як Концепція адміністративної реформи в Україні. “Виконавча влада, — зазначається в термінологічному словникові цієї Концепції, — це одна з трьох гілок державної влади, яка, відповідно до конституційного принципу поділу державної влади, покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки” [86, 52]. Проте на найвищих щаблях влади політична діяльність реалізується у формі державного управління. Як підкреслюють автори навчального посібника “Державне управління”, важлива роль у системі державного управління належить Верховній Раді України. Через законотворчу діяльність вона здійснює управління різними сферами життєдіяльності людини, суспільства та держави [116, 175].

Визначальними повноваженнями у сфері державного управління наділений Президент України [116, 175]. На нижчих щаблях управління політичні аспекти мають меншу питому вагу; з підвищенням рівня державного управління політичне наповнення його зростає, адже розрізняються (поки що в межах теорії державного управління) правові статуси держслужбовця і політичного діяча). Але все це вірно лише стосовно законодавчої та виконавчої влади.

Якщо ж розглядати державне управління в широкому значенні, тобто відносити до нього також інші органи державної влади, зокрема судові, то тут логічно припустити, що ніякої політики не повинно бути. Тобто у твердженні про те, що рішення органів державного управління є одночасно і політичними, винятком є лише акти правоохоронних та судових органів.

Такі рішення мають бути повністю відокремленими від політики, у тому числі й офіційної, та полягати у формальному застосуванні законів. Суд, як вважає Голова Верховного суду у відставці В. Бойко, є органом самостійної гілки державної влади і має бути абсолютно незалежним, відокремленим як від інших органів державної влади, так і від будь-якої політики й підпорядковуватися тільки законам. Він, здійснюючи правосуддя, повинен вирішувати конфлікт у всіх сферах соціальних відносин, у тому числі й визначення відповідальності держави, її органів перед громадянином або їх об'єднанням на засадах законності, об'єктивності та неупередженості [27, 8].

Це твердження, правильне за суттю, має сприйматися з певними застереженнями. Якщо наріжною ідеєю, метою державної політики в Україні є, як зазначалося, забезпечення прав людини, то орієнтація діяльності законодавчої, виконавчої і навіть судової влади на цю політику є не тільки не забороненою, а й навіть бажаною. Сьогодні курс на дотримання законів виглядає у певному розумінні архаїчним. По-перше, термін “закони” слід розуміти достатньо широко, відносячи до них і міжнародні акти, згоду на введення яких надано Верховною Радою України. Крім того, суди Ради Європи і ЄС застосовують прецедентне право, яке є, зокрема для членів ЄС, правом прямої дії. По-друге, є таке поняття, як “судова правова політика”. Вона вимагає здійснення правосуддя, винесення інших рішень, пов'язаних з юридичною відповідальністю, на основі принципів пропорційності, справедливості тощо.

Протиставлення державної політики державному управлінню, політичних рішень — закону походить від легізму. Саме він відмежовує закон як явище від його політичної сутності, заперечує об'єктивні правові властивості, якості, характеристики закону, трактує його як продукт волі (та сваволі) законотворчої влади. Тому специфіка права, під яким позитивісти мають на увазі закон (позитивне право), неминуче зводиться за такого праворозуміння до примусово-

го характеру права. Сила (сила влади) тут породжує насильницьке, наказове право.

Примусово-наказових уявлень про право дотримуються і неопозитивісти. Показовою щодо цього є позиція Г. Кельзена: “Право відрізняється від інших соціальних порядків тим, що це примусовий порядок. Його відмінна ознака — використання примусу” [168, 51–52]. Російський неопозитивіст В. Ковзанок стверджував, що право є закон у широкому значенні й прагнув цілком переробити саме поняття “право” як “плід схоластики і рабства мислення” і замінити “право” владним “законом” [78, 407]. При цьому у легістів немає критерію відмінності права від сваволі. Більш того, найпоследовніші з них взагалі не визнають таких відмінностей.

Водночас юснатуралізму (течія, що протистоїть легізму, охоплюючи напрями, які базуються на теорії природного права) притаманні риси (концепція природних і невідчужуваних прав людини, заперечення довільного у процесі державної правотворчості тощо), які відповідають точці зору щодо політичності рішень [168, 74]. І, нарешті, політизованість рішень залежить від рівня самої політики. Політика вищого рівня — духовність, зокрема християнська доктрина — осередок, який міг би поєднувати рішення, що приймаються на будь-яких рівнях державного управління.

Якщо державне управління — це моделювання бажаної діяльності, то політичне управління, здійснюване державними органами і посадовими особами у формі прийняття відповідних актів державної влади, є державним управлінням. У свою чергу, державне управління на всіх його рівнях має політичний характер, тобто у плані моделювання позитивної діяльності є завжди політичним. Проте зворотне твердження буде неправильним. Не будь-яке політичне управління є державним. Державна політика — це ядро державного управління.

Розмежуванню політичного і державного управління з юридичної точки зору може певною мірою відповідати поділ адміністративно-правових актів на нормативні акти управління і акти застосування норми адміністративного права. Як зазначається в літературі, акти управління мають дві групи особливостей — правові та управлінські. Мабуть, саме виходячи з цього, сформувалися різні підходи до визначення поняття правових актів державного управління. Ознайомлення з ними свідчить про відсутність у цих визначеннях згадування про політичні ознаки цих актів.

Для обґрунтування цього висновку можна послатися на аналіз принаймні чотирьох найпоширеніших груп визначень. Відповідно до першої групи правовий акт управління є важливою формою управлінської діяльності разом з такими формами, як здійснення юридично значущих дій, адміністративний договір.

У межах другої групи визначень правовий акт управління розглядається як управлінське рішення, яке встановлює обов'язковість виконання конкретних дій державним органом або посадовою особою. За визначеннями третьої групи це різновид юридичних документів, які видаються компетентними органами, оскільки приписи, що в ньому передбачаються, мають певне документальне оформлення [85, 210]. Згідно з четвертою групою правові акти управління є “приписами”, оскільки юридичний зміст їх у більшості випадків становлять правоустановчі та правозастосовчі приписи [11, 176].

Отже, в юридичній літературі у визначенні правових актів державного управління акцентуються їх юридичні властивості: вони є діями компетентних органів, мають вольовий, державно-владний характер, використовуються для досягнення певної мети при здійсненні завдань і функцій державного управління.

В адміністративній науці існує багато точок зору щодо визначення поняття правових актів управління, проте єдиної дефініції на сьогодні не сформульовано, як, власне, і єдиної назви таких актів. Досить часто в юридичній науці як синоніми правовим актам управління використовують інші назви — акти державного управління, адміністративні акти, акти державної адміністрації [12, 195]. Так, на думку одних науковців, правовий акт управління — одностороннє, юридично владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта виконавчої влади, що ґрунтується на законі, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм або виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин з метою реалізації виконавчої влади [10, 269; 79, 114]. Інші вважають, що актом управління є владне волевиявлення державних органів та інших суб'єктів державного управління, які визначають, змінюють або відміняють правові норми і змінюють сферу їхньої дії; таке владне волевиявлення повинно відбуватися у процесі здійснення функцій державного управління у певному порядку на підставі й задля виконання законів [28, 130–131; 33, 147]. Деякі науковці, не даючи загального визначення правового

акта управління, вказують на основні його ознаки: 1) наявність суб'єкта прийняття акта; 2) зміст акта зводиться до питань управлінських, діяльності виконавчої влади; 3) підзаконність; 4) юридичні наслідки правового управління [111, 157–158]; 5) владно-організуючий зміст; 6) обов'язковість; 7) забезпечення примусовою силою спеціально створених для цього державних органів.

Актом державної адміністрації називають також особливий вид підзаконних офіційних юридичних актів, які приймаються суб'єктами державної влади у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності, мають одностороннє владне волевиявлення і тягнуть юридичні наслідки [31, 139–140; 31]. Водночас акт управління може бути визначений як правовий документ, яким оформлено акт управління. Об'єднуючи ці поняття, деякі автори акти управління нерідко визначають як правовий документ (тобто, зовнішнє вираження дії) державно-владного характеру, що приймається уповноваженим органом державного управління або його посадовою особою в односторонньому порядку з метою здійснення управлінських функцій і завдань [12, 177].

Класифікація актів управління провадиться залежно від певних критеріїв. Ними можуть бути: юридичні властивості; функціональна роль акта управління; сфера застосування; територія дії; дата початку дії; дія в часі; форма вираження акта; характер компетенції органів, що приймають правові акти управління; органи, що приймають акти управління та їх найменування; ступінь відповідності законам (дотримання вимог принципу законності); спосіб охорони актів управління або види юридичної відповідальності за порушення вимог, що містяться в адміністративних актах, і правил [149, 3].

Залежно від юридичних властивостей (або за юридичним змістом) правові акти управління поділяються також на нормативні, індивідуальні та змішані.

Нормативні акти управління характеризуються тим, що:

- виступають як джерела адміністративного права;
- передбачають норми права і конкретизують норми права правових актів юридичної сили;
- розраховані на багаторазове використання, оскільки передбачають норми поведінки за настання певних обставин;
- поширюються на необмежене коло осіб;
- виступають правовими засадами виникнення, зміни і припинення адміністративних правовідносин;

- передбачають права і обов'язки суб'єктів у сфері державного управління;
- встановлюють обмеження і заборони для фізичних і юридичних осіб як суб'єктів адміністративних правовідносин та ін.; нормативні акти можуть видавати всі суб'єкти державного управління у межах своїх повноважень.

Індивідуальні правові акти управління є юридичними фактами виникнення, зміни і припинення суспільних відносин суб'єктів державного управління. Вони містять конкретні приписи певній особі, на їх підставі виникають, змінюються чи припиняються конкретні адміністративно-правові відносини [91, 139].

Як концептуальну ідею розгляду питання щодо співвідношення політики, права та управління зазначимо, що це питання не повинно обмежуватися розглядом відповідних понять (категорій). Зведення його лише до понятійного диспуту — це шлях у глухий кут, дослідження “за поняттями”. Водночас конструктивною могла б бути концепція розгляду наведених категорій як елементів цілісного механізму їх взаємодії. Тоді, зокрема, *політика* — це модель стратегічного шляху, програма функціонування суспільства, яка задається на вищих щаблях державного управління (в Україні — це Президент і РНБО). Саме на цих рівнях формується загальнодержавна політика.

Доцільно розглянути законодавчу та урядову складові державної політики, а також політику місцевого самоврядування, які формуються відповідними гілками влади. Загальнодержавна політика повинна бути єдиною, зазначені складові її мають узгоджуватися, коригуватися, усуватися суперечності між ними. *Право* у цьому разі — сукупність (система) правових норм — правил функціонування, що є елементами, з яких складається сама політика. Щодо змісту, то ці правила — модель бажаного стану об'єкта управління, модель того, як має бути. *Управління* — переведення цього об'єкта з фактичного стану у бажаний шляхом: 1) фіксації фактичного стану (облік); 2) порівняння останнього з бажаним (контроль), виявлення різниці між цими станами (проблеми) і 3) формування альтернативних заходів з ліквідації цієї різниці, оцінка альтернатив і вибір найкращої, прийняття і реалізація рішень.

Замість дослідження “за поняттями” пропонуємо використання конструктивних ідей. Серед них такий механізм взаємодії політики,

управління і права, за якого провідною ланкою його, початком всього є політика, затвержені державою політичні програми. Останні мають бути потенційно достатніми для реалізації певних зрушень у суспільстві, що є критерієм для їх попереднього вибору на конкурсі політичних програм (перемоги у боротьбі політичних партій за владу). Ці програми з приходом їх носіїв до влади повинні набувати вигляду офіційних політичних документів: програми президента країни, уряду, концепції розвитку певних сфер життєдіяльності, державних політик тощо. Під ці конкретні політичні програми (цілі) могли б створюватися відповідні міністерства та відомства, але не як такі, що функціонують довічно, а залежно від термінів досягнення відповідних цілей (це, до речі, і щодо питання здійснення небюрократичної адміністративної реформи). Досягнуто мету — ліквідується (реорганізується) відомство.

Згадані офіційні політичні програми мають повністю відповідати передвиборним. Зміни можуть прийматися лише шляхом референдуму. Несанкціонований референдумом відхід від заявлених у програмі цілей повинен тягнути за собою політичну (імпічмент президента, відставка уряду) та іншу юридичну відповідальність (аж до кримінальної).

Офіційні політичні програми слід розглядати як базу для формування планів законодавчих робіт парламенту, планів підготовки інших регуляторних актів, що приймаються на рівні уряду, міністерств і відомств (політика уряду), місцевої влади (політика самоврядування). До цих планів теж ставляться вимоги достатності повноти реалізації політичних програм і необхідності. Остання вимога означатиме, що в плані регуляторної діяльності не повинно бути “зайвих” законопроектів, не пов’язаних з реалізацією політичних цілей. До речі, цей підхід можна розглядати також як засіб забезпечення принципу передбачуваності державної регуляторної політики, під яким, згідно із законом від 11 вересня 2003 р., розуміють послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики. Має діяти принцип відповідальності за ухилення від регуляторної діяльності з прийняття актів як парламенту (його розпуск), так і уряду, керівників відомств (висловлення недовіри Кабінету Міністрів, голові відомства).

Забезпеченням відповідності регуляторної діяльності на рівні певного державного органу (посадової особи) регуляторним цілям системи вищого рівня, погодженням проектів актів, починаючи від їх найменувань і концепцій, має займатися відповідний допоміжний апарат органу (посадової особи): Секретаріат Верховної Ради Укра-

їни, апарат Державного секретаря України, апарати уряду, міністерств і відомств, виконкоми місцевих рад. Допоміжний апарат повинен займатися також узгодженням проектів регуляторних актів (їх концепцій), моніторингом та аналізуванням регуляторного впливу, оприлюдненням проектів рішень тощо. Саме під реалізацію цих функцій мають проектуватися чисельність і якість цього апарату (до продовження розмови про адмінреформу, створення конкурентного уряду). Ступінь забезпечення відповідності планів правотворчих робіт цілям системи вищого рівня, якість виконання зазначених функцій повинні розглядатися як критерії ефективності функціонування допоміжного апарату. Державне управління у цьому механізмі зводиться до моніторингу регуляторних рішень для коригування відповідних цілей системи вищого рівня (схема 1.1).

Результатом дослідження взаємодії управління, політики і права (а точніше, правильніше — політики — права і управління) є проектування свого роду бажаної моделі механізму взаємодії вказаних компонентів. За цією моделлю — моделлю, що пропонується нами, забезпечується найтісніший зв'язок між ними. Політика (затверджені політичні програми), з одного боку, є самостійним компонентом зазначеного механізму, а з іншого — складовою права. У свою чергу, правові, регуляторні акти визначають бажаний стан об'єкта управління, цілі управлінської діяльності. Моніторинг виконання правових актів є підставою для коригування відповідних (політичних) цілей тощо. Впровадження у практику механізму, який пропонується, разом з іншими вигодами виключає можливість “ручного управління”. Адже останнє виникає, як правило, тоді, коли, скажімо, цілі виконавчої влади, осіб, які приймають рішення, не збігаються з політичними цілями,

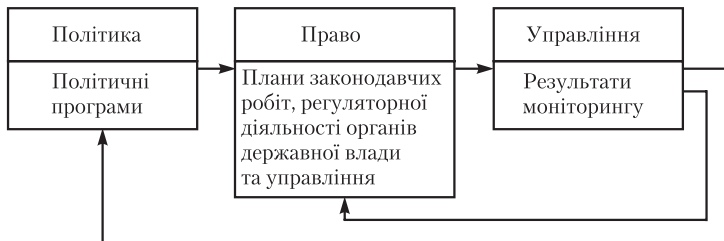


Схема 1.1. Функціонування механізму взаємодії політики, права і управління

тобто коли з'являється суперечність між цілями систем різного рівня або коли плани правотворчих робіт не відповідають вимогам достатності для реалізації цілей системи вищого рівня. Викладені ідеї — складова теоретичних положень, розроблення яких є метою нашого дослідження. Адже якість регуляторної політики, регуляторних актів значною мірою зумовлена їх відповідністю політичним цілям.

Ідеї стосовно взаємодії політики, права і управління базуються на системному підході та стосуються таких стадій життєдіяльності цього механізму, як *побудова* його складових (політичні програми, плани законодавчих робіт, результати моніторингу) та їх *функціонування* (взаємодії). Наші міркування щодо *розвитку* (третьої стадії життєдіяльності механізму взаємодії як системи) цих складових (вдосконалення: а) планів законодавчих робіт, б) реалізація інших стадій розроблення проектів регуляторних актів, нові підходи до здійснення моніторингу) наведено в наступних розділах монографії. Проте, перш ніж переходити до викладу цих ідей і підходів, розглянемо зміст і чинне правове регулювання державної регуляторної політики.

1.3. ЗМІСТ І ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Важливу роль у складі державної політики відіграє державна регуляторна політика. Як зазначається в Законі України від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських та адміністративних відносин між регуляторними 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, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, встановлені Конституцією та законами України. При цьому під господарськими відносинами мають на увазі відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами

господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання (ст. 1 ГКУ).

Згідно зі ст. 2 ГКУ учасники відносин у сфері господарювання — це суб'єкти господарювання, споживачі, органи державної влади та органи місцевого самоврядування, наділені господарською компетенцією, а також громадяни, громадські та інші організації, які виступають засновниками суб'єктів господарювання чи здійснюють щодо них організаційно-господарські повноваження на основі відносин власності. Не всі учасники відносин у сфері господарювання є суб'єктами державної регуляторної політики. Це, власне, і уточнює Закон України “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності”. За цим Законом до зазначених суб'єктів регуляторної політики належать: Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; Національний банк України; Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення; центральні органи виконавчої влади; Верховна Рада Автономної Республіки Крим; Рада міністрів Автономної Республіки Крим; місцеві органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; територіальні органи центральних органів виконавчої влади; державні спеціалізовані установи та організації; некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування (якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти).

Господарські відносини. Сферу господарських відносин становлять, відповідно до ГКУ, господарсько-виробничі, організаційно-господарські та внутрігосподарські відносини. При цьому господарсько-виробничими є майнові та інші відносини, що виникають між суб'єктами господарювання за безпосереднього здійснення господарської діяльності. Організаційно-господарські відносини за ГКУ — відносини між суб'єктами господарювання та суб'єктами організаційно-господарських повноважень у процесі управління господарською діяльністю. І, нарешті, внутрігосподарськими є відносини між структурними підрозділами суб'єкта господарювання та між суб'єктом господарювання і його структурними підрозділами (ст. 3 ГКУ). Отже, не всі господарські відносини можуть бути предметом державної регуляторної політики, а лише організаційно-господарські. Інші господарські відносини належать не до державної

регуляторної, а до іншої політики, наприклад недержавної корпоративної.

Сутність (склад) державної регуляторної політики можна визначити шляхом її класифікації за різними ознаками. Крім наведених вище класифікацій державної політики регуляторну політику можна також поділити за її видом, суб'єктами, за формою правових актів, за етапами її забезпечення тощо.

За видом розрізняють регуляторну політику, наприклад:

- у сфері цін на нафтопродукти (Постанова Кабінету Міністрів України від 25 січня 1994 р. № 21 “Про державне регулювання цін на нафтопродукти”);
- у сфері регулювання продукції виробничо-технічного призначення, товарів народного споживання, робіт і послуг монопольних утворень (Постанова Кабінету Міністрів України від 22 лютого 1995 р. № 135 “Про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень; на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень”);
- у сфері регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння (Закон України “Про державне регулювання видобутку, виробництва і використання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та контроль за операціями з ними” — ВВР. — 1998. — № 9, ст. 34);
- у сфері регулювання сільськогосподарської продукції (“Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції” — ВВР. — 1997. — № 44, ст. 281) та ін.

Здійснюють класифікацію державної регуляторної політики і за її суб'єктами, наведеними вище. Найсуттєвішою для цілей цього дослідження є класифікація за етапами забезпечення державної регуляторної політики. За цією класифікацією розрізняють такі її етапи: 1) визначення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та результативності регуляторних актів; 2) підготовка аналізу регуляторного впливу; 3) планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; 4) оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяль-

ністю; 5) відстеження результативності регуляторних актів; 6) перегляд регуляторних актів; 7) систематизація регуляторних актів; 8) недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти; 9) виклад положень регуляторного акта у спосіб, доступний та однозначний для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта; 10) оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності.

Очевидно, що, по-перше, недостатньо лише перерахувати етапи забезпечення державної регуляторної політики. Необхідні відповідні рекомендації методичного характеру щодо їх здійснення. По-друге, реалізація зазначених етапів здійснення цієї політики здатна впливати на її результативність. Це, безумовно, важливе завдання, але воно не вичерпує вимог, які висувуються до регуляторної політики. У цьому дослідженні поставлено завдання розробити рекомендації щодо вдосконалення теоретико-методологічних засад регуляторної політики, забезпечення її відповідності вимогам справедливості, моральності, спрямованості на вирішення першочергових завдань розвитку економіки. Для цього розглянемо мету та зміст, проаналізуємо і систематизуємо існуюче правове забезпечення державної регуляторної політики, а також питання управління нею.

Метою правового забезпечення державної регуляторної політики є створення правопорядку у сфері господарювання. Цей порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів, виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність і визначення України як суверенної та незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Конституційні засади цього правопорядку у сфері господарювання, згідно зі ст. 5 ГКУ, становлять:

- право власності Українського народу на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які перебувають у межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони, розпорядження якими здійснюється від імені Українського народу органами державної влади і місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією України;

- право кожного громадянина користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону;
- забезпечення державою захисту прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальної спрямованості економіки, недопущення використання власності на шкоду людині й суспільству;
- право кожного володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності;
- визнання усіх суб'єктів права власності рівними перед законом, непорушності права приватної власності, недопущення протиправного позбавлення власності;
- економічна багатоманітність, право кожного на підприємницьку діяльність, не заборонену законом, визначення виключно законом правових засад і гарантій підприємництва;
- забезпечення державою захисту конкуренції у підприємницькій діяльності, недопущення зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірного обмеження конкуренції та недобросовісної конкуренції, визначення правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання виключно законом;
- забезпечення державою екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України;
- забезпечення державою належних, безпечних і здорових умов праці, захист прав споживачів;
- взаємовигідне співробітництво з іншими країнами; визнання і дія в Україні принципу верховенства права.

Правове забезпечення регулювання правопорядку у сфері господарювання, регуляторної політики містять відповідні статті Конституції України, ГКУ; закони України, нормативно-правові акти Президента України та Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також інші нормативні акти, які регулюють економічні відносини.

Протягом 1998–2003 рр. державна регуляторна політика у сфері економічної діяльності здійснювалася на підставі трьох указів Президента України та двох постанов Кабінету Міністрів України, а саме: Указу Президента України від 3 лютого 1998 р. № 79 “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності”; Указу Президента України від 23 липня 1998 р. № 817 “Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності”; Указу Президента

України від 22 січня 2000 р. № 89 “Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва”; Постанови Кабінету Міністрів України від 6 травня 2000 р. № 767 “Про затвердження Методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів”; Постанови Кабінету Міністрів України від 31 липня 2000 р. № 1182 “Про затвердження Положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів”. Невдовзі державна регуляторна політика пройшла такі два етапи: 1) дерегулювання — здійснення заходів щодо усунення обмежень у чинних нормативно-правових актах, які стримують розвиток підприємництва, що давало змогу мобільно реагувати на потреби ринкових вимог; 2) впровадження єдиного підходу до унеможливлення появи неефективних, економічно недоцільних регуляторних актів із застосуванням методів економічного аналізу для пошуку найоптимальнішого варіанта формування правової бази з використанням форм діалогу державних органів з громадськістю.

Для забезпечення реалізації Закону України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” Кабінетом Міністрів України прийнято низку нормативно-правових актів:

- Постанову Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2004 р. № 150 “Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”;
- Постанову Кабінету Міністрів України від 3 березня 2004 р. № 226 “Про затвердження Положення про апеляційну регуляторну комісію”;
- Постанову Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308 “Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта”;
- Постанову Кабінету Міністрів України і Національного банку України від 14 квітня 2004 р. № 471 “Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта Національного банку України”;
- Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 березня 2004 р. № 152-р “Про підготовку та оприлюднення щорічної інформації”

Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики органами виконавчої влади” та ін.

Засобами здійснення регуляторної політики, державного регулювання господарської діяльності, реалізації цільових економічних, інших програм, а також програм економічного і соціального розвитку є, згідно зі ст. 12 ГКУ, державне замовлення, державне завдання; ліцензування, патентування і квотування; сертифікація та стандартизація; застосування нормативів і лімітів; регулювання цін і тарифів; надання інвестиційних, податкових та інших пільг; надання доцільних, компенсацій, цільових інновацій та субсидій.

Особливості регуляторної політики, правового регулювання господарських відносин визначаються залежно від сфери суспільного виробництва, в якій складаються ці відносини, особливостей галузі господарювання, виду господарської діяльності, економічної форми її результату, простору, на якому складаються господарські відносини (внутрішньому чи зовнішньому ринку), особливостей суб'єктів, між якими виникають господарські відносини. Правове регулювання господарських відносин здійснюється з урахуванням суспільного розподілу праці, що склався, та об'єктивно існуючих галузей народного господарства (ст. 258 ГКУ).

Одним з напрямів регуляторної політики, оптимізації правового регулювання економічних відносин є визначення меж державного втручання в економічну діяльність. (Безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України, — зазначено у ч. 3 ст. 8 ГКУ “Участь держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в господарській діяльності”.) Зокрема, межі державного втручання в економічну діяльність визначені такими двома параметрами: 1) контроль над господарською діяльністю шляхом державної реєстрації її суб'єктів; 2) визначення сфер державного контролю і нагляду за господарською діяльністю.

Згідно із ст. 19 ГКУ суб'єкти господарювання мають право без обмежень самостійно здійснювати господарську діяльність, що не суперечить законодавству. Контроль над нею з боку держави виконується шляхом державної реєстрації суб'єктів господарювання відповідно до законодавства України.

За ст. 4 Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” (ВВР. – 2003. – № 31–32, ст. 263) державна реєстрація юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців – це засвідчення факту створення або припинення діяльності юридичної особи; набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, які передбачені цим Законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру. Порядок здійснення державної реєстрації цих осіб передбачає, зокрема: перевірку комплектності документів, які подаються державному реєстратору, та повноти відомостей, вказаних у реєстраційній картці; перевірку документів, які подаються державному реєстратору, на відсутність підстав для відмови у здійсненні державної реєстрації; внесення відомостей про юридичну особу або фізичну особу – підприємця до Єдиного державного реєстру; оформлення і видачу свідоцтва про державну реєстрацію та виписки з Єдиного державного реєстру (ч. 2 ст. 4). Єдиний державний реєстр створюється з метою забезпечення органів державної влади, а також учасників цивільного обороту достовірною інформацією про юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. Єдиний державний реєстр ведеться на електронних носіях відповідно до державних стандартів, що забезпечують його сумісність і взаємодію з іншими інформаційними системами та мережами, які становлять інформаційний ресурс держави (ч. 1, 2 ст. 16 Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”).

Межі державного втручання в економічну діяльність окреслюються також шляхом визначення сфер державного контролю і нагляду за господарською діяльністю. Ст. 19 ГКУ встановлює, що держава здійснює контроль і нагляд за господарською діяльністю суб’єктів господарювання у таких сферах:

- збереження та витрачання коштів і матеріальних цінностей суб’єктами господарських відносин – за станом і достовірністю бухгалтерського обліку та звітності;
- фінансових, кредитних відносин, валютного регулювання та податкових відносин – за додержанням суб’єктами господарювання кредитних зобов’язань перед державою і розрахункової дисципліни, дотриманням вимог валютного законодавства, податкової дисципліни;

- цін і ціноутворення — з питань додержання суб'єктами господарювання державних цін на продукцію і послуги;
- монополізму та конкуренції — з питань додержання антимонопольно-конкурентного законодавства;
- земельних відносин — за використанням і охороною земель;
- водних відносин і лісового господарства — за використанням та охороною вод і лісів, відтворенням водних ресурсів і лісів;
- виробництва і праці — за безпекою виробництва і праці, додержанням законодавства про працю; за пожежною, екологічною, санітарно-гігієнічною безпекою; за дотриманням стандартів, норм і правил, якими встановлено обов'язкові вимоги щодо умов здійснення господарської діяльності;
- споживання — за якістю і безпечністю продукції та послуг;
- зовнішньоекономічної діяльності — з питань технологічної, економічної, екологічної та соціальної безпеки. Ці сфери діяльності належать до тих, які, згідно зі ст. 92 Конституції України, визначаються виключно її законами.

Державний контроль і державний нагляд за господарською діяльністю здійснюються органами державної влади та уповноваженими на це посадовими особами. Їх статус, загальні умови і порядок здійснення контролю та нагляду визначаються законами. Незаконне втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними державного контролю та нагляду забороняються.

Органи державної влади і посадові особи зобов'язані здійснювати інспектування та перевірки діяльності суб'єктів господарювання неупереджено, об'єктивно та оперативно, дотримуючись вимог законодавства, поважаючи права і законні інтереси цих суб'єктів. Водночас суб'єкт господарювання має право на одержання інформації про результати інспектування і перевірок його діяльності не пізніше як через 30 днів після їх закінчення, якщо інше не передбачено законом. Дії та рішення державних органів контролю та нагляду, а також їх посадових осіб, які здійснювали інспектування і перевірку, можуть бути оскаржені суб'єктом господарювання у встановленому законодавством порядку.

Усі суб'єкти господарювання зобов'язані здійснювати первинний (оперативний) та бухгалтерський облік результатів своєї роботи, складати статистичну інформацію, а також надавати відповідно до

вимог закону фінансову звітність і статистичну інформацію щодо своєї господарської діяльності, інші дані, визначені законом. Забороняється вимагати від суб'єктів господарювання надання статистичної інформації та інших даних, не передбачених законом або з порушенням порядку, встановленого законом (ст. 19 ГКУ).

Таким чином, регламентуючи межі державного втручання в економічну діяльність, Господарський кодекс України встановлює широкий вичерпний перелік сфер контролю і нагляду за цією діяльністю з боку держави. Кодексом передбачено, що тільки законом визначаються і самі сфери контролю, і статус осіб, які його здійснюють. Ці особи повинні діяти не лише законно, неупереджено, а й небюрократично, морально і справедливо, поважати права і законні інтереси суб'єктів господарювання. У ГКУ міститься свого роду правова модель відносин соціального партнерства між державними контролюючими органами і суб'єктами господарювання. За цією моделлю органи держави стосовно суб'єктів господарювання діють законно і морально, а останні добросовісно ведуть облік своєї роботи, виконують обов'язки щодо надання передбаченої законом звітної інформації.

1.4. УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНОЮ РЕГУЛЯТОРНОЮ ПОЛІТИКОЮ

Управління регуляторною політикою в Україні здійснюється Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, міністерствами і відомствами, а також Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва.

Управління з боку Верховної Ради України. До правових актів, що забезпечують управління регуляторною політикою крім Конституції України, законів про законотворення належать також Регламент Верховної Ради України, закони про постійні комісії, про статус народного депутата тощо. Одним з головних правових актів щодо методичного забезпечення процесу управління є Постанова Президії Верховної Ради України “Про основні напрями вдосконалення законотворчої та контрольної діяльності Верховної Ради України” (29 травня 1992 р. № 2393-ХІІ). Цією постановою визначено такі основні напрями

вдосконалення законотворчої та контрольної роботи Верховної Ради України:

- організація роботи і законотворча діяльність;
- поліпшення діяльності Президії Верховної Ради України; організація діяльності постійних комісій;
- наукове забезпечення законотворчої діяльності Верховної Ради України;
- робота Секретаріату Верховної Ради України з організаційного забезпечення діяльності Верховної Ради, її Президії та постійних комісій;
- матеріально-технічне і фінансове забезпечення діяльності Верховної Ради, її Президії та постійних комісій;
- вдосконалення взаємовідносин органів Верховної Ради України з Адміністрацією Президента та Кабінетом Міністрів України.

Організація роботи і законотворчої діяльності Верховної Ради України передбачає забезпечення чіткого планування роботи Верховної Ради, її Президії, постійних комісій, визначення періоду проведення пленарних засідань, роботи народних депутатів у комісіях та виборчих округах. Встановлюється порядок, за яким один тиждень на місяць відводиться для пленарних засідань, два тижні — для роботи народних депутатів у постійних комісіях і один тиждень — у виборчих округах. Планування чергової сесії та формування графіка підготовки законопроектів передбачалося здійснювати за участю керівників постійних комісій, завідуючих секторами, відповідальних працівників Адміністрації Президента України і Кабінету Міністрів. Постановою Президії було доручено керівництву Верховної Ради, Президії підвищити відповідальність голів постійних комісій, Кабінету Міністрів, підрозділів Секретаріату за додержання строків і якість підготовки законопроектів. Передбачено створення групи висококваліфікованих спеціалістів із учених з метою остаточного опрацювання законопроектів перед прийняттям їх Верховною Радою. Не повинні розглядатися Верховною Радою законопроекти без їх юридичної експертизи, економічного обґрунтування і прогнозу наслідків від їх впровадження, а також без визначення джерел фінансування додаткових витрат. Постановлено не виносити на сесію обговорення законопроектів, які були вручені депутатам менш ніж за тиждень (за винятком особливо термінових питань). Визнано доцільним запровадити практику розгляду законопроектів у третьому

читанні, оскільки пропозиції, узагальнені провідною комісією для розгляду законопроекту в другому читанні, потребують глибшого вивчення у комісіях та узгодження перед їх остаточним прийняттям. Проекти законодавчих актів з питань економічної реформи повинні в обов'язковому порядку погоджуватись з комісією з питань економічної реформи і управління народним господарством. Обговорення цих документів передбачено, як правило, на спільних засіданнях комісій за участю одного із заступників Голови Верховної Ради.

Важливим є запровадження напередодні розгляду законопроектів на сесії зустрічей і консультацій з провідними фахівцями, економістами, вченими для обговорення концепції або окремих положень законопроекту, прогнозування наслідків його реалізації. І, нарешті, було визнано за необхідне: 1) розробити і затвердити порядок підготовки і проходження законопроектів у постійних комісіях, Секретаріаті Верховної Ради та введення в дію прийнятих Верховною Радою законів; 2) ширше впроваджувати комп'ютеризацію законотворючого процесу, ефективніше використовувати для цього можливості інформаційно-аналітичного відділу; 3) розробити і запровадити аналітично-експертну систему, яка б давала змогу в автоматичному режимі виявляти суперечності в самому проекті закону, між проектом закону і чинним законодавством, контролювати законопроект щодо його повноти та відсутності зайвих положень.

З метою наукового забезпечення нормотворчої діяльності Верховної Ради України Президія постановила створити Центр науково-практичного забезпечення законотворчої роботи при Верховній Раді і його філіали при Інституті держави і права НАН України, Українській юридичній академії, Інституті юридичних проблем економіки, Львівському і Одеському державних університетах; вирішити питання про створення при Українській юридичній академії структурного підрозділу — науково-дослідного інституту проблем законодавства України, надавши йому статус юридичної особи.

Другий розділ Закону України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” регулює здійснення державної регуляторної політики Верховною Радою України, зокрема, планування її діяльності з підготовки проектів законів, що регулюють господарські та адміністративні відносини; порядок розгляду цих проектів законів Верховною Радою Ук-

раїни; порядок забезпечення принципу прозорості та врахування громадської думки у здійсненні Верховною Радою державної регуляторної політики, а також організацію відстеження результативності та перегляду законів, що регулюють вищезгадані відносини. У ст. 15 Закону України, яка регламентує порядок здійснення державної регуляторної політики Верховною Радою, вказано, що господарські та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання визначаються законом про Регламент Верховної Ради України з урахуванням вимог Закону, що розглядається. Ст. 16 Закону визначає регламент подання Верховній Раді України інформації про здійснення державної регуляторної політики. Так, Кабінет Міністрів України подає Верховній Раді інформацію про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади. Передбачено також щорічне опублікування звітів Кабінету Міністрів України в газетах "Голос України" та "Урядовий кур'єр".

Здійснення державної регуляторної політики Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади. Регламентовано Законом України від 11 вересня 2003 р. "Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності". Зокрема, визначено організаційні засади здійснення цієї політики (ст. 18). Центральні органи виконавчої влади та їх територіальні органи, місцеві органи виконавчої влади з метою реалізації покладених на них цим Законом повноважень створюють у своєму складі відповідні структурні підрозділи або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідних органів. Ці підрозділи мають планувати діяльність відповідного органу з підготовки проектів нормативних актів, що регулюють господарські та адміністративні відносини; забезпечувати розгляд цих проектів, реалізацію принципу прозорості та врахування громадської думки у здійсненні державної регуляторної політики, а також відстеження результативності та перегляду прийнятих актів, що регулюють вищезгадані відносини. Діяльність Кабінету Міністрів України з підготовки проектів регуляторних актів планується в порядку, встановленому Регламентом Кабінету Міністрів України. Плани діяльності центральних органів виконавчої влади формуються на

підставі затвердженого плану діяльності Кабінету Міністрів України з підготовки проектів регуляторних актів (ст. 20).

Останнє положення має певне значення для вирішення проблем забезпечення спрямованості правових актів, що приймаються, на найважливіші проблеми, зменшення суперечності, дублювання правових рішень, їх множинності тощо. Проте це положення недостатньо конструктивне. Варто було б запропонувати, щоб у процесі складання плану діяльності Кабінету Міністрів України з підготовки проектів регуляторних актів визначались проблеми, які мають не загальний, а локальний характер і для свого вирішення потребують розроблення нормативного акта з боку певного міністерства, відомства.

Взаємовідносини органів Верховної Ради України з Державним секретарем України та Кабінетом Міністрів України у процесі нормотворчої діяльності. Важливим кроком у вдосконаленні методичного забезпечення управління регуляторною політикою є вдосконалення взаємовідносин органів Верховної Ради України з Державним секретарем України та Кабінетом Міністрів. Чинним законодавством передбачено відпрацювати систему контролю за своєчасним і повним виконанням законів та постанов Верховної Ради, механізм реагування на депутатські запити, критичні зауваження і пропозиції; ввести в практику періодичне заслуховування органів державного управління про реалізацію прийнятих законів; організувати зустрічі народних депутатів з керівниками міністерств і відомств. Кабінет Міністрів України зобов'язувався подавати письмову інформацію про прийняті урядом рішення і постанови, а також доповідати про економічну ситуацію в країні. Визначено також порядок, який би забезпечував участь заінтересованих постійних комісій Верховної Ради в розгляді проектів законодавчих актів у Кабінеті Міністрів України. Визнано за необхідне ввести в практику ознайомлення комісій з проектами підзаконних актів, які готуються у Кабінеті Міністрів України.

У визначенні взаємовідносин органів Верховної Ради України з державним секретарем України та Кабінетом Міністрів у процесі нормотворчої діяльності доцільно використовувати положення Послання Президента України до Верховної Ради України – “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічного і соціального розвитку на 2000–2004 роки” щодо консолідації зусиль законодавчої та ви-

конавчої влади для забезпечення надійних інституційно-правових гарантій суспільної стабільності, сприяння соціально-економічному розвитку, створення механізмів поглиблення демократії в Україні. Важливу роль продовжує відігравати також Постанова Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2001 р. № 1052 “Про заходи щодо поглиблення співробітництва Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України”. Цією постановою визнано вважати одним із основних напрямів діяльності Кабінету Міністрів України подальше поглиблення співробітництва з Верховною Радою України, забезпечення конструктивної взаємодії для вирішення суспільно-політичних і соціально-економічних питань державного значення. Для забезпечення координації співробітництва з Верховною Радою було запроваджено інститут Постійного представника Кабінету Міністрів України у Верховній Раді України. На міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади покладено персональну відповідальність за забезпечення співробітництва міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з комітетами Верховної Ради України. Визначено структурні підрозділи Секретаріату Кабінету Міністрів України для організації взаємодії із секретаріатами відповідних комітетів Верховної Ради з питань підготовки проєктів законодавчих актів та проходження їх у Верховній Раді.

Передбачено також певні заходи для запровадження ефективного механізму супроводження законопроєктів, поданих на розгляд Верховної Ради України Президентом та Кабінетом Міністрів України. Визнано за необхідне:

- забезпечувати моніторинг розгляду Верховною Радою законопроєктів, своєчасну та якісну підготовку висновків і пропозицій Кабінету Міністрів до законопроєктів, поданих народними депутатами України в порядку законодавчої ініціативи, а також пропозицій до законопроєктів, прийнятих у першому та наступних читаннях;
- активно відстоювати позицію Кабінету Міністрів України у комітетах, депутатських фракціях (групах) та на пленарних засіданнях Верховної Ради з метою усунення можливих підстав для застосування Президентом України права вето щодо прийнятих Верховною Радою законів;
- залучати до складу комісії, робочих груп та консультативних рад з підготовки законопроєктів народних депутатів України за їх згодою;

- запрошувати представників комітетів Верховної Ради України та депутатських фракцій (груп) на засідання колегій міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, на яких обговорюються проекти актів законодавства;
- забезпечувати якісну підготовку супровідних документів, що подаються разом із законопроектом для його представлення у комітетах, депутатських фракціях (групах) і на пленарних засіданнях Верховної Ради України;
- оперативно подавати Кабінету Міністрів України пропозиції щодо подальшого розгляду у Верховній Раді або доопрацювання законопроектів, якщо відповідним комітетом Верховної Ради прийнято рішення про їх відхилення;
- систематично роз'яснювати у засобах масової інформації мету та основні положення проектів законодавчих актів та наслідки їх запровадження.

Статус, основні завдання і повноваження спеціально уповноваженого органу. Управління регуляторною політикою в Україні здійснюється не тільки Верховною Радою, Кабінетом Міністрів, міністерствами і відомствами, а й спеціально уповноваженим для цього органом. Закон від 11 вересня 2003 р. (розділ V, ст. 30) регламентує повноваження такого органу.

Спеціально уповноваженим органом щодо здійснення державної регуляторної політики є Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (Держкомпідприємництво України). Згідно з Положенням про нього, затвердженим Указом Президента України від 25 травня 2000 р. № 721/2000, Держкомпідприємництво України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує реалізацію державної політики у сфері підприємництва. Діяльність його спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Держкомпідприємництво України є спеціально уповноваженим органом з питань ліцензування та державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності. У межах своїх повноважень воно організовує виконання актів законодавства України і здійснює контроль за їх реалізацією, узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства і в установленому порядку вносить їх на розгляд Президентові України, Кабінету Міністрів України.

Основні завдання Держкомпідприємництва України:

- 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 підприємств;
- координація діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з розробленням та реалізацією заходів щодо здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, ліцензування підприємницької діяльності, державної реєстрації підприємств;
- сприяння формуванню системи фінансово-кредитної, консультативної та інформаційної підтримки підприємництва.

Держкомпідприємництво України відповідно до покладених на нього завдань:

1) готує пропозиції щодо формування державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, державної політики у сфері підприємництва та забезпечує їх реалізацію;

2) розглядає в установленому порядку проекти регуляторних актів, що подаються на погодження, і відповідні аналізи регуляторного впливу та приймає рішення про погодження цих проектів або про відмову в їх погодженні;

3) здійснює відповідно до закону експертизу регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, приймає рішення про необхідність усунення виявлених під час експертизи порушень принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, публікує в установленому порядку повідомлення про зупинення дії регуляторних актів або окремих їх положень, а також надсилає повідомлення про це до органів юстиції, які зареєстрували відповідні регуляторні акти;

4) повідомляє органи виконавчої влади, їх посадових осіб, уповноважених на прийняття або схвалення регуляторних актів, про виявлення встановлених законом обставин, за яких такий акт не може бути прийнятий або схвалений, а також відповідні органи юстиції, якщо ці регуляторні акти підлягають державній реєстрації в органах юстиції;

5) здійснює методичне забезпечення діяльності регуляторних органів, пов'язаної з реалізацією державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;

6) аналізує стан розвитку підприємництва та реалізації заходів щодо здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, державної політики у сфері підприємництва;

7) сприяє в межах своєї компетенції розвитку зовнішньоекономічної діяльності суб'єктів підприємницької діяльності;

8) розробляє пропозиції, спрямовані на вдосконалення системи та механізму фінансово-кредитної підтримки підприємництва;

9) бере участь у розробленні проектів Державного бюджету України, Державної програми економічного і соціального розвитку України, Програми діяльності Кабінету Міністрів України;

10) організує разом з іншими центральними органами виконавчої влади розроблення та реалізацію державних цільових програм розвитку підприємництва, виступає державним замовником такого розроблення, організує здійснення експертизи зазначених програм;

11) здійснює методичне керівництво розробленням регіональних програм підтримки і розвитку підприємництва, аналізує стан їх виконання, готує разом з Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерством фінансів України, іншими центральними органами виконавчої влади пропозиції щодо визначення умов виділення необхідних для реалізації зазначених програм матеріально-технічних ресурсів, а також коштів Державного бюджету України;

12) готує пропозиції щодо ефективного використання бюджетних коштів для фінансування заходів з підтримки і розвитку підприємництва, аналізує використання цих коштів;

13) забезпечує підготовку щорічної інформації Кабінету Міністрів України про здійснення державної регуляторної політики в системі органів виконавчої влади, а також узагальнення практики застосування законодавства про державну регуляторну політику, вносить у визначеному порядку пропозиції щодо його вдосконалення;

14) вживає в установлених законом межах заходи щодо захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, порушених внаслідок дії регуляторних актів:

- аналізує ефективність заходів з реалізації програм підтримки і розвитку підприємництва та вносить за його результатами відповідні пропозиції;
- аналізує звіти про відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих центральними органами виконавчої

влади та їх територіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади;

- розробляє з урахуванням пропозицій міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щорічні плани діяльності Кабінету Міністрів України з підготовки проектів регуляторних актів та подає їх у встановленому порядку на затвердження Кабінету Міністрів України;
- здійснює експертизу проектів законів України, інших нормативно-правових актів, які регулюють господарські та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, надає розробникам цих проектів пропозиції щодо їх удосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності;
- звертається згідно із законом до регуляторних органів з пропозиціями про внесення змін або визнання такими, що втратили чинність, прийнятих цими органами регуляторних актів, які суперечать принципам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності або прийняті з порушенням установлених законом вимог;
- звертається до Президента України, органів державної влади та місцевого самоврядування, їх посадових осіб із поданнями про скасування або зупинення дії регуляторних актів, які суперечать принципам державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності або прийняті з порушенням установлених законом вимог;
- аналізує листи центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, їх посадових осіб, у яких роз'яснюються положення регуляторних актів, надає цим органам та посадовим особам пропозиції про відкликання таких листів, якщо вони суперечать законодавству;
- погоджує склад апеляційних регуляторних комісій, утворених в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі;

- надає роз'яснення положень законодавства про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності;
- 15) розробляє пропозиції з питань регулювання інвестиційної та інноваційної діяльності суб'єктів підприємницької діяльності;
- 16) організує здійснення заходів щодо створення інформаційної інфраструктури для забезпечення одержання суб'єктами підприємницької діяльності економічних, правових, статистичних та інших даних, а також обміну такими даними;
- 17) бере участь у підготовці міжнародних договорів України з питань, що належать до його компетенції, готує пропозиції щодо укладення, денонсації таких договорів, у межах своєї компетенції укладає міжнародні договори України;
- 18) організує виконання науково-дослідних робіт з питань здійснення єдиної державної політики у сфері підприємництва, в тому числі за рахунок коштів, що виділяються з цією метою з Державного бюджету України;
- 19) організує та координує в межах своїх повноважень підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації кадрів у сфері підприємництва;
- 20) виконує відповідно до законодавства України функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління;
- 21) використовує в установленому порядку бюджетні та позабюджетні кошти для реалізації затверджених програм розвитку підприємства;
- 22) взаємодіє із спілками, асоціаціями підприємців, громадськими організаціями;
- 23) бере участь у міжнародних конференціях, симпозіумах, семінарах з питань підтримки підприємництва;
- 24) співпрацює з питань здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, розвитку підприємництва з відповідними міжнародними організаціями;
- 25) координує діяльність органів виконавчої влади, які відповідно до законодавства видають ліцензії та здійснюють державну реєстрацію підприємств, організує методичне забезпечення діяльності цих органів з питань, що належать до його компетенції;
- 26) веде Єдиний ліцензійний реєстр та Реєстр суб'єктів підприємницької діяльності, забезпечує доступ до даних цих реєстрів органів

виконавчої влади, підприємств, установ, організацій на умовах, визначених Кабінетом Міністрів України;

27) здійснює у випадках, передбачених законодавством, ліцензування окремих видів підприємницької діяльності;

28) виступає в установленому порядку державним замовником виготовлення бланків ліцензій єдиного зразка;

29) організує в межах своїх повноважень контроль за додержанням установленого порядку ліцензування підприємницької діяльності та державної реєстрації підприємств;

30) забезпечує підтримку діяльності уповноважених з питань захисту прав підприємців;

31) забезпечує в межах своїх повноважень надання інформаційних, правових послуг та консультацій з питань державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, розвитку підприємництва, ліцензування підприємницької діяльності, державної реєстрації підприємств;

32) затверджує за поданням відповідних органів інструктивно-методичні матеріали щодо визначення умов і правил здійснення підприємницької діяльності, яка підлягає ліцензуванню, контролює їх дотримання;

33) забезпечує реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її збереженням у центральному апараті Комітету та своїх територіальних органах;

34) забезпечує з питань, що належать до його компетенції, підготовку, перепідготовку, а також атестацію посадових осіб органів виконавчої влади, уповноважених здійснювати ліцензування підприємницької діяльності та державну реєстрацію підприємств;

35) інформує громадськість про свою діяльність щодо здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності та стан розвитку підприємництва в Україні;

36) виконує інші функції, що випливають з покладених на нього завдань.

Ст. 27 Закону України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” визначає порядок прийняття Держпідприємством України рішень про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики. Так, він має право здійснювати експертизу регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних ор-

ганів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, перевіряє ці акти на відповідність їх принципам державної регуляторної політики, забезпечення її здійснення, вимогам щодо підготовки аналізу тощо.

Підставами для здійснення експертизи регуляторних актів спеціально уповноваженим органом є:

- відповідне звернення фізичних та (або) юридичних осіб, їх об'єднань, а також консультативно-дорадчих органів, створених при органах державної влади та місцевого самоврядування, які представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання;
- аналіз звітів про відстеження результативності регуляторних актів.

У разі виявлення в регуляторних актах або в діях органів порушень вимог цього Закону Держкомпідприємство України приймає рішення про необхідність усунення виявлених порушень принципів державної регуляторної політики органом, що прийняв цей акт. Таке рішення може стосуватися регуляторного акта у цілому або окремих його положень. Рішення Держкомпідприємства України не пізніше наступного робочого дня після його прийняття надсилається органу виконавчої влади, що прийняв регуляторний акт, щодо якого було прийнято відповідне рішення.

Держкомпідприємство України має право:

- залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками) для розгляду питань, що належать до його компетенції;
- представляти Кабінет Міністрів України за його дорученням у міжнародних організаціях та під час укладання міжнародних договорів України;
- одержувати в установленому законодавством порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування інформацію, документи і матеріали, необхідні для виконання покладених на нього завдань;
- скликати в установленому порядку наради з питань, що належать до його компетенції;
- засновувати друковані видання для висвітлення в них питань здійснення державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності.

Держкомпідприємництво України під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, а також з відповідними органами іноземних держав. У межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази та приймає рішення, організує і контролює їх виконання.

У разі потреби Держкомпідприємництво України видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти. Нормативно-правові акти цього органу підлягають реєстрації в установленому законодавством порядку. Рішення його про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності не підлягають державній реєстрації в органах юстиції. У випадках, передбачених законодавством, рішення Держпідприємництва України є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями всіх форм власності та громадянами.

Виконання рішень Держкомпідприємництва України. Рішення цього органу про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики, як зазначено в ст. 28 Закону від 11 вересня 2003 р., підлягає виконанню органом виконавчої влади, щодо регуляторного акта якого було прийнято це рішення, у двомісячний термін з дня його прийняття. Виконання органами виконавчої влади рішень спеціально уповноваженого органу передбачає підготовку проекту акта про внесення змін до регуляторного акта, щодо якого було прийнято рішення, або про визнання цього регуляторного акта таким, що втратив чинність. Після підготовки цього проекту він подається у встановленому цим Законом порядку на погодження до спеціально уповноваженого органу не пізніше як за п'ять робочих днів до закінчення терміну виконання відповідного рішення спеціально уповноваженого органу. У разі прийняття ним рішення про погодження проекту змін рішення спеціально уповноваженого органу про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики вважається виконаним.

Порядок здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування. У розділі VI Закону України від 11 вересня 2003 р. "Про засади державної регуля-

торної політики у сфері господарської діяльності” регламентуються організаційні засади та особливості здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування. Щодо організаційних засад, то згідно зі ст. 31 Закону сільські, селищні, міські, районні у містах, районні та обласні ради з метою реалізації покладених на них цим Законом повноважень у здійсненні державної регуляторної політики можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації цієї політики або покладати зазначені повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад з метою реалізації покладених на них цим Законом повноважень у здійсненні державної регуляторної політики створюють у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань виконання цієї політики або покладають реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради. Організаційне забезпечення здійснення державної регуляторної політики сільським, селищним та міським головою здійснює відповідальний структурний підрозділ виконавчого органу сільської, селищної, міської ради. Організаційні засади здійснення державної регуляторної політики у системі місцевого самоврядування у м. Києві визначаються цим Законом та Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ” (ст. 31 Закону України від 11 вересня 2003 р.).

До особливостей здійснення державної регуляторної політики органами та посадовими особами місцевого самоврядування належать: планування їх діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; особливості оприлюднення проектів регуляторних актів; особливості відстеження результативності та перегляду прийнятих ними регуляторних актів. Планування діяльності сільських, селищних, міських, районних у містах, районних та обласних рад з підготовки проектів регуляторних актів здійснюється у межах підготовки та затвердження планів роботи відповідних рад у порядку, встановленому Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та регламентами відповідних рад, з урахуванням вимог певних статей Закону України від 11 вересня 2003 р.

Підготовка експертного висновку щодо регуляторного впливу проекту регуляторного акта регламентується у ст. 34, а підготовка

аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених органами та посадовими особами місцевого самоврядування, — у ст. 33 цього Закону. Зокрема, передбачено, що у разі внесення на розгляд сесії ради проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу відповідальна постійна комісія приймає рішення про направлення проекту регуляторного акта на доопрацювання органу чи особі, яка внесла цей проект. У разі внесення на розгляд засідання виконавчого органу ради чи на затвердження сільським, селищним, міським головою проекту регуляторного акта без аналізу регуляторного впливу цей проект повертається його розробникові на доопрацювання. Оприлюднення і прийняття проектів регуляторних актів, що належить до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, здійснюються до внесення цих проектів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові. За рішенням сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради оприлюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради, або можуть повторно оприлюднюватися проекти регуляторних актів, які оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради.

У разі оприлюднення проектів регуляторних актів за рішенням відповідної ради або відповідальної постійної комісії цієї ради функцію розробника проекту виконують орган, особа чи група осіб, які внесли цей проект на розгляд сесії відповідної ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії.

Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, та відповідного аналізу регуляторного впливу надаються фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями розробникові цього проекту та головній постійній комісії ради (ст. 35 Закону).

Особливості прийняття регуляторних актів органами та посадовими особами місцевого самоврядування полягають у тому, що такий акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом чи посадовою особою місцевого самоврядування за наявності хоча б однієї з таких обставин: відсутній аналіз регуляторного впливу; проект регуляторного акта не був оприлюднений. У разі ви-

явлення будь-якої з цих обставин орган чи посадова особа місцевого самоврядування має право вжити передбачені законодавством заходи для усунення виявлених порушень, у тому числі відповідно до закону скасувати або зупинити дію регуляторного акта, прийнятого з порушеннями (ст. 36).

Ст. 37 Закону регламентує особливості відстеження результативності та перегляду регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування, а ст. 38 — порядок заслуховування радами звітів про здійснення державної регуляторної політики.

Закон України від 11 вересня 2003 р. встановлює відповідальність за порушення порядку регуляторної діяльності. Згідно зі ст. 41 державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування, винні у порушенні порядку регуляторної діяльності, встановленого цим Законом, притягуються до дисциплінарної відповідальності відповідно до закону.

Висновки вчених, які досліджують проблему ефективності державної регуляторної політики, свідчать, що вона визначається якістю регуляторних актів. У свою чергу, ця якість перебуває в прямій залежності від технології їх підготовки, прийняття і за необхідності — коригування, а також виконання таких двох функцій: 1) участі в процесі підготовки, обговорення цих актів громадськістю, наукових кіл; 2) моніторингу — постійного зворотного зв'язку між дією цих документів та особами, відповідальними за їх дію, — суб'єктами регуляторної політики. Якщо перша функція здійснюється за допомогою оприлюднення проектів регуляторних актів, то друга — шляхом відстеження їх результативності, постійного моніторингу.

Забезпечення прозорості, гласності в діяльності органів державного апарату. В Україні діє низка нормативних актів, спрямованих на забезпечення прозорості, гласності в діяльності органів державного апарату. Серед них — Закон України “Про інформацію” (ВВР. — 1992. — № 48), Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3, Указ Президента України від 11 липня 2002 р. “Про додаткові заходи по забезпеченню відкритості в діяльності органів державної влади” тощо.

Закон України “Про інформацію” є основним, найбільш фундаментальним документом, що закріплює право громадян України на

інформацію, закладає правові засади інформаційної діяльності. Грунтуючись на Декларації про державний суверенітет України та Акті проголошення її незалежності, цей Закон стверджує інформаційний суверенітет України і визначає правові форми міжнародного співробітництва в галузі інформації.

Закон встановлює загальні правові засади одержання, використання, поширення та зберігання інформації, закріплює право особи на інформацію в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону, захищає особу та суспільство від неправдивої інформації.

Дія цього Закону, як зазначено у ст. 3, поширюється на інформаційні відносини, які виникають у всіх сферах життя і діяльності суспільства і держави при одержанні, використанні, поширенні та зберіганні інформації. Основними принципами інформаційних відносин Закон називає: об'єктивність, вірогідність інформації; її повноту і точність, законність одержання, використання, поширення та зберігання інформації, а також гарантованість права на інформацію; відкритість, доступність інформації. При цьому забезпечення доступу громадян до інформації, створення національних систем і мереж інформації визначаються в Законі як головні напрями і способи державної інформаційної політики (ст. 6).

Важко також перебільшити значення ст. 9 цього Закону “Право на інформацію” і ст. 10 “Гарантії права на інформацію”. Як зазначається в ст. 9, “всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних для реалізації ними своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій. Реалізація права на інформацію громадянами, юридичними особами і державою не повинна порушувати громадські, політичні, економічні, соціальні, духовні, екологічні та інші права, свободи і законні інтереси інших громадян, права та інтереси юридичних осіб. Кожному громадянину забезпечується вільний доступ до інформації, яка стосується його особисто, крім випадків, передбачених законами України”.

Гарантії на інформацію встановлено ст. 10 Закону, де вказано, що право на інформацію забезпечується:

- обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення;
- створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;
- формуванням механізму здійснення права на інформацію;
- виконанням державного контролю над додержанням законодавства про інформацію;
- встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію тощо.

Гласність у діяльності повинна забезпечуватись також за допомогою положень ст. 21. “Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування”. В цій статті зазначено, що інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування — це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування.

Основними джерелами цієї інформації є: законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого і регіонального самоврядування. Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування доводиться до відома заінтересованих осіб шляхом:

- опублікування в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій;
- опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації;
- безпосереднього доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами);
- надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами;
- оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Джерела і порядок одержання, використання, поширення та зберігання офіційної інформації державних органів та органів місце-

вого і регіонального самоврядування визначаються законодавчими актами про ці органи. Законодавчі та інші нормативні акти, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, не доведені до публічного відома, не мають юридичної сили.

Певну роль у забезпеченні гласності державних органів влади відіграє “Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3. Згідно з ним оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі.

Інформація про діяльність органів виконавчої влади у мережі Інтернет оприлюднюється шляхом:

- розміщення і періодичного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації відповідно до вимог цього Порядку на власних веб-сайтах;
- створення єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

Порядком передбачено розміщення на веб-сайті органу виконавчої влади певної інформації міністерствами, а також Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями. Зокрема, інформація, що надається міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади має містити:

- найменування органу;
- основні завдання та нормативно-правові засади діяльності;
- структуру та керівництво органу;
- прізвища, імена та по батькові керівників;
- місцезнаходження апарату, урядових органів державного управління, утворених у його складі, територіальних органів та відповідних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси веб-сайтів та електронної пошти);

- основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;
- нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;
- порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, розмір цих платежів тощо);
- зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу;
- розпорядок роботи органу та час прийому керівництва;
- підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу;
- цільові програми у відповідній сфері;
- відомості про здійснення закупівлі товарів (робіт, послуг) державним коштом;
- державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу;
- поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері;
- відомості про наявні вакансії.

Інформація для Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій повинна містити:

- найменування органу;
- основні завдання та нормативно-правові засади діяльності;
- структуру та керівництво органу;
- прізвища, імена та по батькові керівників;
- місцезнаходження органу, його управління, відділів та інших структурних підрозділів, міністерств і комітетів Автономної Республіки Крим (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси електронної пошти та веб-сайтів районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій);
- основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;
- нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;
- порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для сплати необхідних платежів, розмір цих платежів тощо);

- зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу;
- розпорядок роботи органу та час прийому керівництва;
- виконання бюджету відповідного рівня;
- показники розрахунків за енергоносії;
- відомості про сплату місцевих податків і зборів, комунальних платежів, у тому числі тарифи та пільги окремим групам платників, розрахунки юридичних і фізичних осіб з бюджетом відповідного рівня;
- установи і заклади соціальної сфери;
- підприємства, установи та організації, що належать до сфери управління органу;
- цільові програми у відповідній сфері;
- відомості про проведення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти;
- поточні та заплановані заходи і події у відповідній сфері;
- відомості про наявні вакансії;
- перелік комунальних підприємств, правоохоронних органів, лікувальних, оздоровчих, дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, які знаходяться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, із зазначенням адреси, номерів телефонів, розпорядку роботи;
- порядок оскарження рішень, прийнятих органом відповідного рівня;
- державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції органу.

Крім того, передбачено, що Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації додатково розміщують інформацію про районні, районні у містах Києві та Севастополі держадміністрації, а саме:

- найменування органу;
- основні функції та нормативно-правові засади діяльності;
- структура та керівництво органу;
- місцезнаходження органу і підпорядкованих йому управлінь, відділів та інших структурних підрозділів (поштові адреси, номери телефонів, факсів);
- основні завдання структурних підрозділів органу, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;

- нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу;
- порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері, зразки документів та інших матеріалів, необхідних для реєстрації та отримання відповідної ліцензії (розрахункові рахунки для внесення платежів, розмір цих платежів тощо);
- розпорядок роботи керівництва і працівників органу;
- відомості про виконання бюджету відповідного рівня;
- показники виплати заробітної плати, грошового забезпечення, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат;
- показники розрахунків за енергоносії;
- відомості про сплату місцевих податків і зборів, комунальних платежів, у тому числі діючі тарифи та пільги окремим групам платників, розрахунки юридичних і фізичних осіб з бюджетом відповідного рівня;
- установи і заклади соціальної сфери;
- відомості про здійснення закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти;
- перелік комунальних підприємств, правоохоронних органів, лікувальних, оздоровчих установ, дошкільних та загальноосвітніх навчальних закладів, які знаходяться на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці із зазначенням адреси, номерів телефонів, розпорядку роботи.

На веб-сайті Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій розміщується інформація про територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці:

- сучасна територія та історія регіону;
- адміністративно-територіальний устрій міста регіону;
- загальний огляд економіки, опис природних ресурсів;
- відомості про транспортну інфраструктуру, засоби комунікації, промисловість, сільське господарство;
- створення привабливих інвестиційних умов у регіоні, вільні економічні зони, розвиток туризму тощо.

У документі, що аналізується, зазначається, що на веб-сайті може розміщуватися інша інформація, яку керівництво органу виконавчої влади вважає за доцільне оприлюднити. Передбачено також розміщення на веб-порталі та веб-сайті органу виконавчої влади адреси

електронної пошти структурного підрозділу, відповідального за приймання і реєстрацію вхідної кореспонденції, а також можливість добровільної реєстрації відвідувачів для забезпечення ведення статистики відвідувань та підтримки функції зворотного зв'язку. Водночас не допускається розміщення на веб-сайті інформації, розповсюдження чи оприлюднення якої заборонено законодавством. Персональна відповідальність за дотримання цих вимог покладається на керівника відповідного органу.

Важливою у плані забезпечення гласності в роботі державних органів влади є Постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 335 “ Про внесення змін до Типового регламенту місцевої державної адміністрації”. Відповідно до цього документа передбачено внести до Типового регламенту місцевої державної адміністрації”, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263, такі зміни: “22. Проект розпорядження вноситься після проведення заінтересованими структурними підрозділами, органами та організаціями відповідної експертизи з пояснювальною запискою, що містить необхідні розрахунки, обґрунтування і прогнози соціально-економічних та інших наслідків його реалізації, до якої у разі потреби може додаватися інформаційно-довідковий матеріал (таблиці, графіки тощо)”. “22-1. За публічного обговорення проекту розпорядження головний розробник вносить проект розпорядження разом з довідкою про проведення публічного обговорення, в якій зазначаються коло осіб, які були залучені до публічного обговорення, результати цього обговорення, рішення щодо врахування пропозицій, мотиви та обґрунтування їх відхилення (в цілому або частково)”. “У разі прийняття головою місцевої державної адміністрації рішення про інформування населення стосовно проекту текст інформаційного повідомлення передається прес-службі місцевої державної адміністрації для доведення його до відома населення”.

На особливу увагу заслуговує п. 51-1. “Порядок проведення публічного обговорення проектів розпоряджень”, в якому зазначено, що проект розпорядження, який зачіпає інтереси населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці, має важливе соціально-економічне значення для її розвитку, може бути винесений на публічне обговорення на будь-якому етапі його підготовки шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації або доведення до відома населення іншими засобами. Рішення про публічне

обговорення проекту розпорядження приймає голова місцевої державної адміністрації на підставі звернення головного розробника або за власною ініціативою. Сформульовано також вимоги до змісту звернення: "... звернення повинно містити пропозицію про проведення публічного обговорення проекту розпорядження, обґрунтування необхідності та джерела фінансування його проведення, стислий зміст, мету та очікувані наслідки прийняття цього проекту".

Публічне обговорення проекту регуляторного акта здійснюється з урахуванням вимог, визначених Положенням про порядок підготовки проектів регуляторних актів, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 31 липня 2000 р. № 1182. Важливим є запис про те, що "Пропозиції та зауваження, що надійшли у процесі публічного обговорення проекту розпорядження, розглядаються головним розробником, узагальнюються та враховуються під час доопрацювання проекту".

Водночас слід вказати на недостатність передбаченого цими документами обсягу правового акта, призначеного для оприлюднення. Головне — це інформація щодо функціональної діяльності органів державної влади, прийняття ними державно-політичних рішень. У Великобританії, наприклад, будь-хто може звернутись на веб-сайт певної державної агенції і одержати інформацію, щодо прийнятих нею рішень. Більш того, при бажанні можна ознайомитися і з відповідними розрахунками, якими обґрунтовується прийняття саме такого, а не іншого рішення. Безумовно, не йдеться про рішення, які містять інформацію, розповсюдження чи оприлюднення якої заборонено законодавством.

У плані подальшого забезпечення доступу до управлінської інформації певне значення має Указ Президента України від 11 липня 2002 р. "Про додаткові заходи по забезпеченню відкритості в діяльності органів державної влади". Відповідно до цього Указу забезпечення відкритості формування і реалізації стабільної та зрозумілої усім громадянам економічної і соціальної політики держави є пріоритетним напрямом діяльності Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади.

Указ передбачає створення громадських організацій для вивчення практики виконання органами державної влади Закону України "Про інформацію" і забезпечення прав громадян на одержання достовірної інформації, опублікування відповідних рішень.

Залучення населення, громадськості, громадських організацій до процесу підготовки державно-політичних рішень. Оскільки Україною взято курс на побудову демократичної держави, інтеграцію до ЄС, то необхідні реальні перетворення в суспільстві на основі політичної лібералізації, відповідно до принципів, сформульованих нами вище. І починати потрібно із забезпечення прозорості в діяльності державної влади, процесів підготовки і прийняття ДПР. Тому, а також виходячи з положень Закону “Про інформацію” (зокрема, ст. 4 “Законодавство про інформацію”, де прямо сказано, що “Законодавство України про інформацію становлять Конституція України, цей Закон, законодавчі акти про окремі галузі, види, форми і засоби інформації, міжнародні договори та угоди, ратифіковані Україною, принципи і норми міжнародного права”), доцільно узгодити чинне законодавство України в галузі гласності з міжнародними документами. Зокрема, з положеннями ратифікованої Верховною Радою України Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань довкілля¹.

Кожна із Сторін, зазначається у Конвенції, здійснює необхідні законодавчі, регулятивні та інші заходи, у тому числі з досягнення відповідності рішень, які регламентують порядок виконання положень цієї Конвенції стосовно інформації, участі громадськості та її доступу до правосуддя, а також відповідні заходи із забезпечення умов їх застосування з метою створення та підтримки чіткої, прозорої та злагодженої структури для виконання рішень Конвенції. Кожна із Сторін сприяє екологічній просвіті та підвищенню рівня поінформованості громадськості з проблем навколишнього середовища, особливо стосовно одержання доступу до інформації, участі в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з питань навколишнього середовища.

Кожна із Сторін забезпечує належне визнання об'єднань, організацій або груп, що сприяють охороні довкілля, та надає їм підтримку, забезпечує відповідність своєї національної правової сис-

¹ За Конвенцією кожна із держав (договірних сторін) гарантує права на доступ до інформації, на участь громадськості в процесі прийняття рішень і на доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, відповідно до положень цієї Конвенції.

теми цьому зобов'язанню. При цьому норми цієї Конвенції є тим мінімумом, який повинна забезпечити держава. Тобто більше робити можна, а менше — ні: “Положення цієї Конвенції не впливають на права будь-якої Сторони продовжувати виконувати або впроваджувати заходи, що передбачають більш широкий доступ до інформації, більш активну участь громадськості в процесі прийняття рішень і більш широкий доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища, ніж це передбачено цією Конвенцією”. І далі: “Ця Конвенція не потребує будь-яких послаблень існуючих прав на доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища”.

Конвенція визначає також гарантії доступу до екологічної інформації, участі громадськості в прийнятті рішень щодо конкретних видів діяльності (при цьому акцентується увага на необхідності підготовки та ефективної участі громадськості у процесі прийняття рішень з питань навколишнього середовища, важливість забезпечити участь громадськості вже на ранньому етапі, коли відкрито всі можливості для розгляду різних варіантів і участь громадськості може бути найбільш ефективною); участь громадськості в питаннях розробки планів, програм і політичних документів, у підготовці нормативних актів виконавчої влади і (або) загальнообов'язкових юридичних актів тощо. При цьому Конвенція наголошує на тому, що результати участі громадськості враховуються максимально.

Підводячи підсумки розгляду поняття, змісту і правового регулювання державної регуляторної політики, зазначимо, що:

1. У чинному законодавстві, зокрема у Законі України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV, нечітко визначено її поняття (є деякі протиріччя з основними актами господарського законодавства). Уточненню цього поняття можуть сприяти класифікація, склад державної регуляторної політики, запропонований в межах нашого дослідження. Водночас за такими ознаками, як поняття і зміст державної регуляторної політики, вона має бути відокремлена не тільки від інших видів політики, а й від таких суміжних явищ, як державне управління у сфері економіки, господарське управління, правове регулювання господарської діяльності.

2. У наведеному Законі не визначено порядок здійснення державної регуляторної політики Президентом України, що є його суттєвою прогалиною. Президент України, згідно із ст. 1 цього Закону, належить до регуляторних органів. За часів існування інституту президентства в Україні президентами було видано понад 21 тис. указів, значну частину яких можна віднести до регуляторних. Правові акти Президента не зазначені і в ст. 3 Закону від 11 вересня 2003 р. “Сфера дії Закону”, де перераховано групи правових актів, на які не поширюється дія цього Закону.

Те, що Закон визнає факт прийняття Президентом України регуляторних актів, впливає із ст. 13 Закону, де сказано: “Регуляторні акти, прийняті Верховною Радою України, Президентом України та Кабінетом Міністрів України, офіційно оприлюднюються”. Отже, в даному разі можна говорити про наявність прогалини у Законі. Щодо суттєвості цієї прогалини, то у перехідних положеннях до Конституції України зазначено, що, як виняток, Президент України протягом трьох років після набуття чинності Конституцією має право видавати укази з економічних питань. Але лише тоді, коли ці питання не урегульовано законами і за умови одночасного подання відповідного законопроекту до Верховної Ради. І це правильно, адже регулювання економічних відносин актами Президента і є тим самим “ручним управлінням”, яке засуджено як шкідливе, таке, що загрожує національній безпеці. Таким чином, відсутність регламенту, а отже обмежень щодо прийняття регуляторних актів Президентом, є суттєвим недоліком Закону від 11 вересня 2003 р.

3. У цей Закон не внесено зміни стосовно того, що функції розробника законопроектів, у тому числі в галузі цивільних і господарських правовідносин, покладено на Міністерство юстиції України.

4. Закон від 11 вересня закріплює лише компетенцію регуляторних органів (їх видів), тоді як потрібно було б регламентувати також їх взаємодію в процесі здійснення державної регуляторної політики.

5. Серед принципів державної регуляторної політики (доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність та ін.) не вказано принцип справедливості. Між тим саме несправедливість регуляторної політики є, як показано у наступному розділі, однією із значних загроз національній безпеці.

1.5. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЯК НАЙВАЖЛИВІША СКЛАДОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

Місце державної регуляторної політики у структурі національної безпеки країни. Виявлення місця державної регуляторної політики у структурі національної безпеки в країні, дослідження регуляторних рішень злочинної влади як загрози цій безпеці є актуальними, що пов'язано з необхідністю узагальнення практики прийняття найважливіших регуляторних актів, досвіду здійснення регуляторної політики в Україні. Цей досвід свідчить, що порушення справедливості в процесі реалізації цієї політики призводить до найбільш конфліктогенних ситуацій. Саме ці порушення містять основний потенціал соціальної напруженості, спричиняють масові виступи громадян із вимогами поновлення справедливості, здійснення ефективнішої економічної та соціальної політики. Тому доцільно визначити поняття “національна безпека”, проаналізувати цю категорію як систему і, виявивши її основні системотвірні ознаки, визначити завдання із збереження національної безпеки.

Сутність поняття “національна безпека”. Визначення його сформульовано в Законі України від 19 червня 2003 р. № 964-IV “Про основи національної безпеки України”. Згідно з ним національна безпека — це захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам.

Засобом збереження національної безпеки є держава. Загальновідомі вчення про походження держави, в одному з яких стверджується, що причиною її виникнення був страх. Страх людей перед небезпекою спонукав їх до об'єднання в межах держави. Тобто держава, а отже і державна політика, є (у всякому разі має бути) засобом подолання загроз: зовнішніх (воєнні конфлікти, глобалізація, наслідки природних катаклізмів); державно-політичних, економічних, екологічних, соціального характеру (забезпечення людини, яка досягла похилого віку, в разі захворювання, каліцтва); гро-

мадському порядку, життю та здоров'ю людей, їх власності тощо (злочинність), інформаційних, біоінформаційних¹ та ін.

Згідно із ст. 7 “Загрози національним інтересам і національній безпеці України” Закону України від 19 червня 2003 р. № 964-IV “Про основи національної безпеки України” основними потенційними і реальними загрозами національній безпеці України є загрози у найважливіших сферах життєдіяльності: зовнішньополітичній; сфері державної безпеки; у воєнній та сфері безпеки державного кордону України; у соціальній та гуманітарній; у внутріполітичній, економічній, науково-технологічній та екологічній. Серед головних небезпечних загроз, зазначених у Законі (а отже обов'язкових при розробленні державної регуляторної політики), вважаємо за доцільне виділити такі:

У зовнішньополітичній сфері, та сфері державної безпеки:

- загрози посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний та оборонний потенціали України, права і свободи громадян;
- поширення корупції, хабарництва в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності.

У внутріполітичній сфері:

- порушення з боку органів державної влади та місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, в тому числі при проведенні виборчих кампаній;
- недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконанням законів України.

¹ Так звані біоінформаційні загрози ґрунтуються на використанні проти людини шкідливої психічної енергії. Джерела цих загроз людині можуть виходити з ініціативи окремих фізичних осіб (парапсихологів, чаклунів), а також ініціюватися з боку державних органів, представників політичної і державної влади. На думку наукового співробітника Національного науково-дослідного центру оборонних технологій і військової безпеки України Ю. Батуліна, впливати за допомогою негативної психічної енергії на конкурентів у політичній та економічній сфері стало звичайною справою. Перші особи держави, державні відомства, політики всіх рангів застосовують біоінформаційне насильство щодо своїх конкурентів. Набуває поширення технологія дистанційного впливу на підсвідомість і свідомість як пересічних громадян, так і видатних державних і політичних діячів. У міжнародному масштабі й усередині держави функціонує могутня влада, що ґрунтується саме на психічному масовому впливі не тільки на своїх опонентів, а й на нейтральних громадян з метою формування власних прихильників, особливо в разі проведення виборів, референдумів.

В економічній сфері:

- нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, велика боргова залежність держави, критичні обсяги державних зовнішнього і внутрішнього боргів;
- небезпечне для економічної незалежності України зростання частки іноземного капіталу в стратегічних галузях економіки;
- неефективність антимонопольної політики та механізмів державного регулювання природних монополій, що ускладнює створення конкурентного середовища в економіці;
- критичний стан з продовольчим забезпеченням населення;
- неефективність використання паливно-енергетичних ресурсів, недостатні темпи диверсифікації джерел їх постачання та відсутність активної політики енергозбереження, що створює загрозу енергетичній безпеці держави;
- “тінізація” національної економіки; переважання в діяльності управлінських структур особистих, корпоративних, регіональних інтересів над загальнонаціональними.

У соціальній та гуманітарній сферах:

- невідповідність програм реформування економіки країни і результатів їх здійснення визначеним соціальним пріоритетам;
- неефективність державної політики щодо підвищення трудових доходів громадян, подолання бідності та збалансування продуктивної зайнятості працездатного населення;
- криза системи охорони здоров'я, соціального захисту громадян і, як наслідок, небезпечне погіршення стану здоров'я населення;
- поширення наркоманії, алкоголізму, соціальних хвороб;
- загострення демографічної кризи;
- зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства;
- прояви моральної та духовної деградації суспільства;
- зростання дитячої та підліткової бездоглядності, безпритульності, бродяжництва.

У науково-технологічній сфері:

- зростаюче науково-технологічне відставання України від розвинутих країн;
- неефективність державної інноваційної політики, механізмів стимулювання інноваційної діяльності;
- низька конкурентоспроможність продукції;

- нерозвиненість внутрішнього ринку високотехнологічної продукції та відсутність його ефективного захисту від іноземної технічної та технологічної експансії тощо.

Як бачимо, Закон називає загрози, які можуть виходити від держави, державної регуляторної політики. Більш того, ці загрози, як відомо, є в Україні реаліями сьогодення. Тобто сама держава, влада в країні замість того, щоб забезпечувати громадянам спокій і безпеку, стає джерелом загроз, а отже перетворюється на свою протилежність. Така ситуація склалася в Україні, де стара (злочинна) влада, скинута Помаранчевою революцією, її регуляторна політика, регуляторні рішення завдавали величезної шкоди суспільству, народу України.

Регуляторні рішення злочинної влади як загроза національній безпеці. З усіх можливих видів загроз національній безпеці країни, виходячи з цілей дослідження, проаналізуємо загрози з боку влади, її регуляторної політики. Саме владна (регуляторна) діяльність є головним чинником виникнення (поглиблення або нейтралізації) всіх інших загроз (економічних, соціальних, кримінальних, інформаційних тощо). Наявність їх зумовлена, як правило, проблемами у регуляторній політиці держави. Крім того, є загрози з боку влади, які можна визначити як винятково владні. Вони пов'язані зі становленням державної влади, її функціонуванням і діяльністю й починаються з боротьби за неї (за економічну і політичну владу), виборчих процесів.

Однією із загроз національній безпеці є фальсифікація виборів, яку регулярно здійснювала стара влада. Загрози, пов'язані з її функціонуванням, здійсненням регуляторної політики — це роздутість управлінського і допоміжного апарату, величезні витрати на утримання держапарату. Крім того, діяльність такої влади, її регуляторна політика становлять загрозу внаслідок злиття з криміналітетом, організації вбивств на замовлення, налагодження контрабанди, крадіжок бюджетних коштів, пограбування національного багатства країни (захоплення об'єктів державної (колективної) власності та ін.), бюрократизму, корупційності державного апарату, встановлення для наближених до влади осіб різноманітних пільг та преференцій тощо.

Такі дії нанесли реальну величезну шкоду суспільству, спричинену зловживаннями з боку державного апарату своєю владою, несправедливістю, аморальністю державної політики, регуляторних актів.

Результатами цієї політики були:

- загрози національній безпеці в політичній та економічній сферах, відсутність ефективних механізмів забезпечення законності, правопорядку, боротьби із злочинністю, особливо її організованими формами, неефективність системи державного регулювання економічних відносин;
- наявність структурних диспропорцій, монополізму виробників, перешкод становленню ринкових відносин;
- невирішеність проблеми ресурсної, фінансової та технологічної залежності національної економіки від інших країн;
- економічна ізоляція України від світової економічної системи;
- неконтрольований вплив за межі України інтелектуальних, матеріальних і фінансових ресурсів;
- криміналізація суспільства, діяльність тіньових структур;
- низький рівень життя та соціальної захищеності значних верств населення, наявність великої кількості громадян працездатного віку, не зайнятих суспільно корисною діяльністю;
- суспільно-політичне протистояння окремих соціальних верств населення та регіонів України;
- падіння рівня здоров'я населення, незадовільний стан системи його охорони;
- тенденції моральної та духовної деградації в суспільстві;
- неконтрольовані міграційні процеси в країні.

Водночас причини цих явищ у нормативних документах не вказуються, а самі ці явища з державною політикою, державним управлінням безпосередньо не пов'язуються.

Результати здійсненого нами дослідження свідчать, що однією з головних причин виникнення вказаних загроз і завдання шкоди суспільству є саме неефективна регуляторна політика держави, неефективність, несправедливість, аморальність регуляторних рішень, відсутність належних теорії та методології їх розроблення. Виходячи з цього, пропонуємо визначення національної безпеки.

Національна безпека – такий соціальний порядок, стан регуляторної політики держави, за якого загрози нації своєчасно виявляються (прогнозуються), забезпечується прийняття державно-політичних рішень саме для досягнення національних інтересів за наявності та (або) передбачення дестабілізуючих чинників (загроз).

Будемо інтерпретувати сукупність пропозицій, рекомендацій щодо усунення, нейтралізації наведених причин існування загроз національній безпеці як *систему забезпечення національної безпеки* України в галузі державної регуляторної політики (СЗНБ). Під СЗНБ розумітимемо організовану державою сукупність суб'єктів: державних органів, громадських організацій, посадових осіб та окремих громадян, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, які здійснюють узгоджену регуляторну діяльність у межах законодавства України. Проте лише однієї сукупності суб'єктів, мабуть, недостатньо для збереження національної безпеки країни. Потрібні також певні важелі впливу на неї, а також засоби їх створення. До таких важелів впливу належать регуляторні рішення, а до засобів їх створення — відповідні теоретико-методологічні засади. Отже, з урахуванням викладеного, пропонуємо таке визначення системи забезпечення національної безпеки: СЗНБ — це організована державою сукупність:

а) справедливих, якісних ДПР, спрямованих на досягнення національних інтересів України;

б) небюрократичних суб'єктів (державних органів, посадових осіб, громадських організацій, громадян та їх спілок) регуляторної політики, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, які діють у цій сфері відповідно до визначених у законодавстві України функцій, механізмів їх виконання;

в) теоретико-методологічних засад розроблення і прийняття ДПР, що забезпечують їх справедливість і необхідну якість.

Зазначений склад СЗНБ опосередковано визначає межі теоретичних розробок і практичної діяльності державної влади у сфері як правотворення так і правозастосовчої діяльності. Пріоритетність вказаних складових матиме такий вигляд:

1) теоретико-методологічні засади розроблення і прийняття ДПР, які забезпечують їх справедливість і необхідну якість;

2) наявність небюрократичних суб'єктів (державних органів, посадових осіб, громадських організацій, громадян та їх спілок) регуляторної політики, об'єднаних цілями та завданнями щодо захисту національних інтересів, які діють у цій сфері відповідно до визначених у законодавстві України функцій, механізмів їх виконання;

3) необхідна кількість справедливих, якісних ДПР, спрямованих на досягнення національних інтересів України.

Наведена послідовність складових СЗНБ визначає структуру цієї системи, пріоритетність відповідних робіт у реалізації національних інтересів України, значущість наукових досліджень у галузі вдосконалення вказаних складових СЗНБ, а отже і нашого дослідження — вирішення теоретико-методологічних проблем вдосконалення державної регуляторної політики. Значення його посилюється також тим, що вдосконалення теоретико-методологічних засад, запропоноване автором, містить концепцію випереджаючого розвитку державної регуляторної політики, підвищення якості ДПР. Концепція вдосконалення теоретико-методологічних засад ДПР може орієнтуватися на досягнення визнаних світовою спільнотою стандартів і норм (регуляторних актів). У цьому разі ми будемо застосовувати стратегію наздоганяння, але це неперспективний шлях. Так, за оцінкою фахівців, досягти вказаних стандартів і норм ми можемо приблизно через 10 років. Але за цей строк бажані стандарти і норми зміняться, і ми знову будемо наздоганяти. Отже, якщо орієнтуватися не на західні стандарти, а на максимальну гранично можливу ефективність, якість адміністративно- та господарсько-правового регулювання, то можна створити ефективніші правові моделі. Ми ж пропонуємо зазначений вище інший шлях — стратегію випереджаючого розвитку державної регуляторної політики за рахунок розроблення власної теорії, орієнтованої на досягнення максимально можливої якості регуляторних актів.

Фактори, що впливають на якість рішення. У межах дослідження впливу регуляторної політики на національну безпеку країни нами здійснено системний аналіз процесу прийняття рішень для виявлення факторів, які можуть суттєво впливати на ДПР, а отже і на їх якість. Системний аналіз передбачає виявлення та оцінку впливу всіх суттєвих чинників, під впливом яких формується і здійснюється державна регуляторна політика, у тому числі ініціювання, лобіювання та затвердження регуляторних актів.

Зазначені чинники можна поділити на нематеріальні та матеріальні (інституціональні та ін.). До нематеріальних факторів впливу на ДПР належать національні звичаї, в тому числі ділові, культурні традиції, обсяг знань суб'єкта прийняття рішень, а також духовні чинники: добро (зло), справедливість (несправедливість), добросовісність (недобросовісність), моральність суб'єктів регуляторної політики, панівна ідеологія в суспільстві тощо. Ці чинники є

визначальними, оскільки саме залежно від того, на що спрямована воля, втілена у регуляторний акт, — на інтереси власні егоїстичні, корпоративні, кланові¹ або, навпаки, на інтереси суспільства, — можна зробити висновок, ЗЛОВживає цей суб'єкт своєю владою чи ні, тобто діє на добро чи зло населенню, на додержання чи порушення прав людей. Саме духовні фактори визначають векторну спрямованість інституціональних чинників (позитивну чи негативну). Наприклад, президент країни може діяти (приймати рішення в інтересах людей або задовольняти власні егоїстичні інтереси, інтереси свого клану, родини. Назвемо такі випадки прийняття рішень *дефіцитом духовності*. Водночас буває, коли наміри влади, посадовця є моральними, добрими, але результативність прийнятих рішень негативною. Таку ситуацію ми інтерпретуємо як *дефіцит знань*².

Інституціональні чинники, у свою чергу, можна поділити на національні та зарубіжні. З-поміж національних, крім, звичайно, відповідних державних органів країни, які функціонально за законом мають здійснювати підготовку і прийняття ДПР, передусім слід назвати народ (це довела Помаранчева революція), а також допоміжні державні органи (наприклад, до недавнього часу це була Адміністрація Президента країни, державні силові структури, бізнесові й політичні кола, політичні партії, деякі громадські організації, ЗМІ, підприємницька

¹ У царині українського суспільно-політичного життя сформувалися, зокрема, групи заможних людей, яких соціологи, політичні аналітики називають “кланами”. Це тіньові, закриті угруповання, що не мають легітимного оформлення і утворилися на ґрунті спільних інтересів його учасників. Основою “клану” є економічний, матеріальний інтерес, кругова порука, груповий егоїзм, ігнорування суспільних інтересів тощо. За часів старої влади в Україні поглибилися процеси концентрації крупних і найкрупніших підприємств у приватній власності, на передній план виступили корпоративні, кланові інтереси. Поступово сформувалася і зміцніла фінансова елітна група, яка активно залучилася у конкуренцію за контроль над ресурсами. Господарсько-фінансові клани у суспільстві стали набувати дедалі більшого значення. Вони починають активно впливати на політику, прийняття ДПР, відстоювати свої інтереси у парламенті, уряді, президентському оточенні. Соціологи їх називають олігархами. Боротьба між кланами відбувається поза правовим полем держави, нелегітимними методами. Головними засобами, які при цьому використовувалися, були підкуп, шантаж, “війна компроматів” у ЗМІ, змова, концентрація капіталів, зловживання монопольним становищем, терористичні акти.

² З метою подолання дефіциту духовності та знань нами розроблено Рекомендації щодо впровадження в освітній процес християнського вчення та концепцію проекту управління освітою у світі та в Україні (див. Додатки до монографії).

еліта, великий і середній бізнес, у тому числі кримінально-мафіозні угруповання, Церква та ін. Крім того, інституціональні чинники можна поділити на легітимні та нелегітимні. Якщо до перших належать фактори, дія яких урегульована у законодавстві, то до других — тіньові сили, тіньова економіка, кримінальні угруповання та ін.

Серед неінституціональних матеріальних чинників — соціальний порядок у країні (урегульованість організації управління), технологія (порядок розроблення і прийняття ДПР, рівень розвитку регуляторної політики, її теоретико-методологічного і методичного забезпечення), правові звичаї, панівні концепції права, релігійні доктрини тощо.

Можливі й дещо інші класифікації факторів впливу на якість ДПР. Так, по-перше, всі вони можуть бути стабілізуючими складовими національної безпеки та дестабілізуючими, тобто загрозою національній безпеці України. По-друге, серед факторів впливу на якість ДПР можна виділити дві групи: 1) людські інтереси (вибір людини між добром і злом); 2) їх носії. У свою чергу, людські інтереси ми поділяємо на чотири види: 1) індивідуальні (егоїстичні); 2) корпоративні (інтереси транснаціональних компаній); 3) національні; 4) інтереси інших держав (наприклад, національні інтереси США, Росії та ін.). Перші зумовлюють створення приватної власності, другі — приватно-спільної, акціонерної, корпоративної, четверті — колоніальної. Перша, друга і четверта групи факторів можуть бути носіями добра або зла. Це стосується всіх інституціональних утворень — державних (посад, органів, організацій), недержавних (громадських, комерційних), у тому числі міжнародних організацій, іноземних держав, їх спецслужб.

Залежно від вибору людини (людей) вона (вони) може (можуть) бути носієм (носіями) добра або зла. Добро — це совісність, справедливість, любов до ближнього. Зло виявляється в егоїстичних, кланових, злочинних інтересах міжнародних організацій, інтересах іноземних держав, їх об'єднань тощо. Щодо шляхів здійснення злої волі, то вона виявляється у розкраданні, корупції, поборах, скупівлі нерухомості (засобів виробництва) в обхід закону, за мізерні ціни, вбивствах конкурентів, політичних супротивників, представників ЗМІ тощо. Носіями злих інтересів є незаконні тіньові, кримінальні структури, злочинні, а часто-густо і легітимні інституції як офіційні, публічні (державні органи та організації, посадовці, депутати), так і політичні (опозиція), комерційні, громадські, в тому числі й міжнародні. Це

також ЗМІ, транснаціональні компанії і навіть іноді Церква. В усіх цих випадках можна говорити про бюрократизм відповідно влади, громадських організацій, Церкви тощо. Значний негативний вплив на регуляторну політику можуть справити носії біоінформаційних загроз (екстрасенси, чаклуни, ворожки та ін.).

Усе це свідчить про важливість побудови державної політики на засадах незалежності, соборності та демократії, врахування всіх факторів, які впливають на якість ДПР, розроблення такої технології її підготовки і прийняття, яка б зменшувала можливість впливу на них негативних факторів і максимізувала б вплив позитивних.

Зазначені фактори впливають на формування і прийняття рішень через технологію, процедури їх розроблення і прийняття (затвердження). Отже, саме теорія та методологія цих технологій і процедур є одночасно найважливішим фактором впливу на якість ДПР і засобом регулювання впливу на них з боку всіх інших чинників.

Здійснене нами дослідження показало, що умовою стабільності у суспільстві, забезпечення нормального функціонування його економіки є чітка організація управління — нормативно визначена, відлагоджена система підготовки та прийняття державно-політичних рішень. За наявності такої системи індивідуальні здібності посадовця будь-якого рівня, його моральні якості не мають такого суттєвого впливу на результативність і справедливість прийнятих рішень порівняно з тим, коли такої системи немає.

Справедливість, моральність державної регуляторної політики як складова системи збереження національної безпеки в країні. Повернемось до системи збереження національної безпеки України в галузі регуляторної політики. Одним із пріоритетів національних інтересів України, згідно із ст. 6 Закону України “Про основи національної безпеки України”, є розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу українського народу, зміцнення фізичного здоров’я нації, створення умов для розширеного відтворення населення. Ці пріоритети національних інтересів України можуть виступати ціннісними критеріями оцінки, вибору цілей правового регулювання, визначати першочергові завдання регуляторної політики, найактуальніші регуляторні рішення.

Наше дослідження дає змогу виявити різноманітні проблеми у всіх сферах державної регуляторної політики. Це порушення справедливості у сфері підприємництва (силове втручання в економіку,

небезпечність бізнесу, нерівні його умови, ступінь сприятливості яких визначається близькістю підприємців до владних кіл, корупція тощо), в галузях податкової, митної, конкурентної політики та ін. Усі ці проблеми є загрозами національній безпеці країни. Особливо небезпечним для суспільства є наростання нових конфліктних ситуацій між населенням і владою, спричинених прийняттям “таємних” рішень, наслідком яких, з одного боку, було розкрадання бюджетних коштів та інших благ, що становлять національне багатство країни, а з іншого — невиплата заробітної плати в бюджетній сфері, пенсій.

Іншим чинником зростання конфліктогенного потенціалу є мавсовість непрозорих аукціонів з продажу об’єктів приватизації, щодо яких олігархічні клани домовлялися з владою, тощо. Необхідна кардинальна перебудова регуляторної політики у напрямках становлення чесної тендерної політики, інститутів соціального партнерства, чіткого визначення місця і ролі держави в цьому процесі. Усе це зумовлює актуальність вдосконалення методологічних і методичних засад державної регуляторної політики в економічній сфері у перехідному суспільстві, оскільки здійснення ефективної політики у сфері підприємництва, приватизації, зайнятості, регулювання господарських і трудових відносин визначить зміст перехідних процесів, вплине на становлення ринкової економіки.

Найбільшу загрозу національній безпеці країни, як зазначалося вище, становить несправедливість державної регуляторної політики, несправедливість, неякісність регуляторних рішень, так зване зловживання правом. Щодо цього слід зазначити, що в багатьох країнах у перехідний період економіки державно-політичні рішення у сфері управління народним господарством набувають особливо потворних форм. У вітчизняній і зарубіжній політичній науці значна увага приділяється особливостям управління, державній політиці саме такого періоду, оскільки становлення нової формації, мабуть, завжди пов’язане з помилками, прорахунками, що завдає великої шкоди суспільству, а отже і спричиняє незадоволеність, протест з боку населення. Прикладом може бути ситуація, яка склалася у Східній Європі, на постсоціалістичному просторі, у тому числі в Україні, внаслідок переходу від соціалістичних принципів економіки до ринкових засад, від тоталітаризму — до демократії. Складнощі, що виникли, на аналізі яких ми не будемо зупинятися,

зловживання владою з боку багатьох її представників, незаконні приватизації, розкрадання бюджетних коштів у величезних розмірах спричиняють соціальну напруженість, акти соціального протесту. Такі акти, особливо широкомасштабні, створюють величезну загрозу національній безпеці країни, в тому числі економіці та конституційним засадам.

Аналіз соціальної напруженості та її проявів в перехідному суспільстві дає змогу визначити найефективніші шляхи здійснення державної регуляторної політики із зниження цієї напруженості, а отже і рівня національної небезпеки. У зв'язку з подіями Помаранчевої революції актуалізуються дослідження причин соціальної напруженості, виявлення чинників зростання потенціалу соціального протесту. Готовність людей до вираження протесту в певних формах безпосередньо залежить від ступеня ефективності таких акцій. Помаранчева революція довела, що зростання протестного потенціалу, зумовлене застосуванням владою незаконних, деструктивних засобів боротьби за свої інтереси, не обов'язково призводить до використання нелегітимних засобів впливу на політичні процеси. Зростає ефективність саме легальних протестних актів. Так, акції народної непокори, які почалися під час Помаранчевої революції в Києві 22 листопада 2004 р., в цілому відбувалися в межах конституційного правового поля і були підтримані місцевою владою — мером міста, Київрадою.

Поняття *“потенціал соціального протесту”* характеризує ступінь поширення в соціумі готовності людей до участі у різноманітних масових акціях, а *“соціальна напруженість”* — ступінь загрози для стабільності суспільства цього протестного потенціалу. У широкому, загальнотеоретичному аспекті соціальну напруженість можна охарактеризувати як стан суспільства, що визначається наявністю певного потенціалу деструктивності соціальної організації. Вона реалізується у стихійних формах масової участі в соціально-політичному житті, у масових формах впливу на політику органів влади — соціального протесту. До важливих характеристик соціального протесту, що означає ступінь соціальної напруженості, належать (крім ознаки легітимності чи нелегітимності) масовість, тривалість, стихійність, загальна кількість різноманітних акцій протесту, їхня періодичність. В умовах деструктивності соціальної організації перестають діяти імперативні правові норми як загаль-

нообов'язкові правила поведінки, настає криза (правова, владна) у суспільстві.

Важливим чинником, що впливає на характер і рівень соціальної напруженості, є рівень легітимності вищих органів державної влади, основний показник якої — ступінь довіри населення до них. Низький рівень легітимності влади, стимулюючи створення і розвиток опозиційних ідеологій, сприяє зростанню соціальної напруженості в суспільстві.

Причини соціальної напруженості в перехідному суспільстві — якість і справедливість ДПР, порушення яких спричиняють конфліктогенність. Ці чинники настільки значні, що породжують масовий соціальний протест. Всі суспільства, що трансформуються, несправедливі, значною мірою конфліктогенні, характеризуються домінуванням держави над суспільством, що в Україні набуло форм злочинності.

Термін “злочинна влада” давно використовувався при характеристиці державної влади за період кучмівського режиму, набув особливого поширення під час Помаранчевої революції. Злочинність влади є чи не найсуттєвішою загрозою національній безпеці країни. Ознаки злочинної влади — її непрозорість, бюрократичність, основна мета — пограбування власного народу, своєї країни, тобто зловживання владою. Шляхи такого зловживання — це прийняття злочинних рішень, застосування усього арсеналу владних повноважень, починаючи від прийняття регуляторних актів, що санкціонують незаконну приватизацію, встановлюють незаконні пільги для окремих суб'єктів господарювання, до звичайнісінького рекету, широкого застосування при цьому всієї потужності репресивного апарату: постійного втручання в господарську діяльність і контролю над нею, вимагання поборів, хабарів, порушення незаконних кримінальних справ, арештів з метою відібрання бізнесу, одержання і присвоєння коштів, майна репресованих.

Завжди за необхідності виправити сформовану ситуацію виникає потреба відмовитися від домінування держави над суспільством, її постійного втручання і контролю над всіма сторонами життя. Це можливо за рахунок демократизації суспільства, чіткого окреслення і забезпечення прозорості у здійсненні владних повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування, розширення сфери громадських інститутів.

Суттєву загрозу національній безпеці становить так зване зловживання правом, детальний аналіз якого наведено у наступному розділі. У давнину проблема зловживання правом була незагрозовою і зводилася до випадків використання права для нанесення шкоди ближньому (як кажуть “зроблю на зло”). Це засуджувалося: здійснюючи своє право, ми не повинні, за висловом римського юриста Цельса, “скочуватися до злості”. У сучасних умовах, особливо у перехідний період, проблема зловживання владою набуває національного масштабу.

Адміністративна реформа як складова системи забезпечення національної безпеки. Перехід до стратегії держави-реформатора суттєво підвищує вимоги щодо кваліфікованості та оперативності дій органів державної влади. Неминучий конфлікт інтересів у процесі здійснення економічної політики буде тим меншим, чим адекватніше здатна владна система збирати й переробляти інформацію про передумови та наслідки управлінських рішень і виробляти відповідні засоби координації інтересів.

Конструктивність державної влади полягає як в її здатності розробити напрями і завдання економічної стратегії, так і в спроможності реалізувати розроблені закони і прийняті рішення. Адекватність законодавчої активності держави забезпечується використанням відповідних методик оцінки і вироблення рішень та своєчасним надходженням інформації про стан соціально-економічної системи, економічні передумови та результат законодавчих рішень. Отже, єдність та динамічна співпраця законодавчої та виконавчої гілок влади є критично важливими для успіху стабілізаційних стратегій.

Динамічність економічних процесів зумовлює потребу в здійсненні органами виконавчої влади оперативних дій з тактичного і короткострокового стратегічного регулювання. Тому існує тенденція до концентрації цієї влади в руках компактного авторитетного і компетентного суб'єкта. *Компактність* зумовлює мінімізацію лага прийняття рішень, пов'язаного з виявленням проблеми, обробкою інформації та узгодженням висновків. *Авторитетність* забезпечує виконання управлінських рішень. *Компетентність* дає змогу уникнути хибних рішень за умов “затягування” в поточні проблеми.

Важливу роль у цьому процесі відіграє адміністративна реформа. Ефективність реалізації урядом об'єктивно зумовлених завдань дер-

жави-реформатора в майбутньому залежить від рівня ефективності здійснення ним адміністративної реформи сьогодні. Оскільки ініціатором і провідником реформ в Україні є держава, то і система державного управління повинна:

- сприяти реалізації політики реформ;
- відповідати на зміни, що відбуваються в суспільстві без втручання держави, реагувати і впливати на ці зміни;
- організовувати діяльність і процедури адекватно до економічної моделі, що існує в суспільстві.

Головним обов'язком апарату державного управління є усунення суперечностей між системою соціально-економічних відносин, що об'єктивно склалася в Україні, та структурою і процедурами системи державного управління. Адміністративна реформа повинна також закласти методологічні та теоретичні підвалини постійного вдосконалення і перебудови апарату в напрямі зростання ефективності відповідно до вдосконалення складових суспільної системи.

З моменту ухвалення Концепції адміністративної реформи в Україні накопичено певний досвід здійснення практичних заходів, які переважно стосувалися реорганізації системи центральних органів виконавчої влади. Загалом слід зазначити необхідність посилення фінансово-економічного обґрунтування (в термінах Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" — аналізу регуляторного впливу проектів нормативних актів), моніторингу та оцінки заходів адміністративної реформи. Реформаторські дії повинні мати як прогностичні, так і фактичні показники ефективності. Зміни цих кількісних показників як протягом часу, так і порівняно із встановленими цілями можуть бути виміряні стосовно використаних ресурсів. Це створить підґрунтя для кваліфікованої оцінки ефективності здійснених чи запропонованих змін. Особливо в нагоді цей підхід повинен стати, наприклад, при визначенні витрат на утримання державного апарату. Поки що пропозиції значно скоротити витрати на державне управління не обґрунтовувались і не обґрунтовуються відповідними розрахунками та пов'язані переважно з кон'юнктурними ідеологічними міркуваннями. Під таким кутом зору адміністративна реформа по суті не відрізняється від кампаній з поліпшення та вдосконалення управлінської діяльності радянських часів, характерною рисою яких було формальне скорочення кількості без поліпшення якості управління. Специфічним

для перехідних економік є те, що уряди продовжують діяти у режимі звичних для них технологій прийняття адміністративно-політичних, а не економічних рішень, що, безумовно, загрожує національній безпеці. Та обставина, що завдання, які стоять перед нинішнім урядом, є за низкою параметрів значно складнішими та відповідальнішими, ніж ті, що стояли перед владою у минулі часи, лише підвищує рівень загрози.

На сьогодні обґрунтування нормативно-правових актів, що приймаються, є досить загальним. Широке визначення “неефективна система державного управління” (Концепція адміністративної реформи) не можна, по суті, використовувати як підставу для будь-яких реформаторських дій. Наприклад, ключовими аргументами, які використовувалися при зміні в структурі центральних органів виконавчої влади, були “скорочення” та “консолідація”. Проте не доведено, що система, яка створюватиметься внаслідок перетворень, значно ефективніше виконуватиме покладені на неї завдання.

На підставі вивчення вітчизняного досвіду реформування системи державного управління можна із значною імовірністю передбачити, що в разі порушення послідовності дій апарат управління буде змушений постійно “перебудовуватися” під нормативно-правову базу або пропонувати зміни до цієї бази. Отже, приймаючи регуляторні акти без належного їх економічного обґрунтування, ми створюємо умови для ймовірного конфлікту норм законодавчих актів та об’єктивних факторів (наприклад, фінансових) прийняття управлінського рішення.

Протягом останніх років зобов’язання держави відповідно до чинного законодавства суттєво перевищували можливості державного бюджету забезпечити їх виконання. І це також є загрозою національній безпеці країни. Усунення цієї загрози в контексті адміністративної реформи в Україні пов’язане з пошуком механізмів розробки та реалізації державної політики, які за мінімальних витрат забезпечували б максимальну ефективність координації інтересів акторів вітчизняної економіки. Основними засобами такого регулювання конфлікту політичних інтересів та економічних можливостей є забезпечення прозорості процесу прийняття ДПР та посилення громадського контролю за цим процесом. За слабкої держави (а Україна, очевидно, поки є такою) єдиною можливістю виконання зазначеної стратегії є орієнтація на узгодження різноспрямованих інтересів

суспільних сил на базі мінімізації їх конфліктів. Це виводить на передній план систему інститутів, які сприяють оформленню корпоративних інтересів економічних суб'єктів, їх доведенню до органів, що приймають рішення, та забезпеченню за допомогою постійного моніторингу регуляторних рішень зворотного зв'язку між об'єктами та суб'єктами державної економічної політики.

Організованість корпоративних інтересів досягається в процесі інституціоналізації об'єднань економічних суб'єктів — створення відповідних ділових союзів на рівні галузей та економіки в цілому. Недержавні інститути, спрямовані на структурування інтересів економічних суб'єктів, формулювання групових інтересів та узгодження підприємницьких дій на всіх рівнях (об'єднання та асоціації професійного, галузевого, міжгалузевого та всеукраїнського рівнів), повинні бути тісно пов'язані з державними узгоджувальними органами. Для цього доцільним є вироблення пакету договірних умов, в яких було б сформульовано узгоджені напрями, завдання і пріоритети стратегічного розвитку та методи громадського контролю за їхнім дотриманням. У цьому контексті важливим кроком є запровадження рад громадських організацій при всіх урядових комітетах, як це передбачено відповідним рішенням уряду [113, 369–374].

Бюрократизація державних інституцій як загроза національній безпеці, фактор стримування процесів інтеграції України у світове та європейське співтовариства. Під державними інституціями будемо розуміти не тільки органи державної влади та управління (державні інститути), а й певні процедури (наприклад, тендери, аукціони, що провадяться державними органами, — аукціони з продажу об'єктів державної власності), їх організаційні моделі (чинні регламенти розроблення і прийняття проектів ДПР) тощо. Роль державних інституцій в реформуванні суспільства, подоланні соціальної напруженості, конфліктогенності самої держави є одним з найактуальніших питань. Незадоволення різноманітних груп населення діяльністю інститутів законодавчої і виконавчої влади за певних умов може призвести до широкомасштабних конфліктів у суспільстві, суттєвих загроз національній безпеці.

Конфліктогенними виявилися такі напрями регуляторної політики реформування, як несправедлива приватизація важливих об'єктів народного господарства (розбазарювання, розкрадання), фінансова та податкова політика, політика у сфері правопорядку, заробітної плати,

розподілу прибутків в цілому і в різних сферах діяльності. Відсутність ефективної регуляції економічної діяльності в умовах ринку, чіткої регуляторної політики — інституціональної основи для прийняття і реалізації рішень, неефективність інститутів виконавчої влади призвели до того, що самі інститути державної влади стали конфліктогенним чинником, загрозою національній безпеці.

Суттєве значення серед чинників конфліктогенності держави в перехідному суспільстві, а отже і загроз національній безпеці країни, має криза самих державних інститутів, яка настала за часів Л. Кучми. Ця криза виявляється у безвідповідальності держави, невиконанні нею своїх власних функцій, нездатності подолати бюрократизм в різноманітних сферах життя суспільства, в корупційності державних посадовців. Держава не забезпечила правової підтримки для здійснення реформ, а також відповідного контролю, що захищали б суспільство від номенклатурного капіталізму, широкомасштабної корупції. Більш того, держава не забезпечувала виконання навіть тих законів, які сама приймала. Це свідчить про некерованість державних органів. Правова нестабільність виявляється не тільки у відсутності окремих законів або інших нормативних актів, а й в їх незадовільному виконанні, періодичному коригуванні та змінах.

Як показали наші дослідження, головною причиною кризи державних інститутів, стримування процесів інтеграції України у світове і європейське співтовариства був бюрократизм у державному управлінні суспільством — бюрократичне управління, тобто управління формальне. Не торкаючись бюрократії за Вебером, що є суспільно корисною, розглядатимемо формальне як антипод змістовному.

У контексті нашого об'єкта (суспільство, держава) бюрократичне управління — це управління, здійснюване публічною владою (державне управління), в якому зміст (справжні цілі, тобто фактичні) та форма (цілі, проголошені привселюдно) не збігаються. Бюрократичне управління — це видимість, симуляція діяльності. Якщо у небюрократичній діяльності зміст і форма збігаються, то в бюрократичній форма протистоїть змісту. Бюрократичне, формальне — це здійснюване для вигляду, тобто діяльність, що прикриває собою іншу. Справжньою ж є та, інша, яка з певних причин прикривається бюрократом. Формальна публічна діяльність — те, що виставляється напоказ. Це суспільні інтереси, турботи про загальне благо. Приховувана

діяльність обслуговує, як правило, власні егоїстичні (наприклад, корупційні), а не суспільні інтереси. При цьому бюрократичність регуляторної політики, корупційність бюрократії, державність інституцій стали настільки масштабними, що набули характеру національної катастрофи. Не випадково Президент України В. Ющенко головною, центральною метою своєї політики проголосив боротьбу з корупцією, розкраданням з боку злочинної влади. “Мій уряд не буде красти,” — заявив він під час обговорення кандидатури на посаду прем’єр-міністра.

Джерелами зазначеної загрози — сучасної бюрократії України — є:

1) адміністративно-командна система в управлінні як виробництвом, так і народним господарством у цілому, що залишилася в спадщину від Радянського Союзу;

2) суб’єкти цієї системи — “червоні командири”, яких відносять до загубленого покоління, оскільки апологетичні освіта та наука лише частково відображали накопичені людством знання (зокрема, в галузях економіки, управління, права), що належать до дійсних;

3) поглинені “із плоттю і кров’ю” соціальні цінності, справедливість у розподілі виробленого, набутий помилковий, негативний (з точки зору дійсної економіки) досвід, шкідливі стереотипи.

Розглянемо феномен бюрократизації нашого часу (часів президентства Л. Кучми). Бюрократія його також вписується у наведені вище визначення. Водночас, порівнюючи діяльність колишньої бюрократії з бюрократизацією сьогодення, варто підкреслити, що остання значно агресивніша і становить собою (злочинна влада) незрівнянно більшу загрозу для національної безпеки країни та успішного розвитку інтеграційних процесів. Ця загроза є більшою, оскільки колишня бюрократія спричинила лише нераціональне використання економічного потенціалу, а сучасна руйнує, знищує його.

Введемо таку тезу: діяльність держапарату настільки бюрократична, наскільки вона: 1) зберегла в процесі здійснення регуляторної політики колишні методи і форми управління; 2) корупційна; 3) сприяє розвитку апаратного (номенклатурного) капіталізму.

Перша ознака (збереження колишніх методів і форм управління). Реалізуючи регуляторну політику, державна влада здійснювала бюджетне фінансування (субсидіювання) національних підприємств-виробників, демпінгування з широкого асортименту продук-

ції. Зокрема, законами України: “Про стимулювання виробництва в Україні” (від 19 вересня 1997 р.), “Про державну підтримку суднобудівної промисловості” (від 23 грудня 1997 р.), “Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні” (від 18 листопада 1999 р.), “Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничопромислового комплексу” (від 14 липня 1999 р.), “Про визнання бронетанкової галузі однією з пріоритетних у промисловості та заходи щодо надання їй державної підтримки” (від 11 січня 2001 р.), “Про державну підтримку літакобудівної промисловості в Україні” (від 12 липня 2001 р.); заходами за Програмою “Українське вугілля” (Постанова Кабінету Міністрів від 19 вересня 2001 р.), “Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001–2004 роки” (від 18 січня 2001 р.) та ін. передбачено потужне субсидіювання відповідних виробників. А це якраз те, що за правилами СОТ і законодавством ЄС вважається суттєвим правопорушенням. Не випадково проти нашої країни дедалі частіше порушуються антидемпінгові процеси, які вирішуються, як правило, не на користь України. Країна зазнає великих збитків від програшів антидемпінгових процесів, застосування до неї компенсаційних та інших спеціальних заходів.

Українські управлінці, виховані на соціалістичних традиціях, ще й досі не можуть зрозуміти відмінність у державній підтримці галузей і підприємств у країнах з ринковою економікою і в Україні. Наводять приклади, що, скажімо, сільське господарство одержує державну підтримку і в США, і в країнах — членах ЄС. Це дійсно так, але підтримка у цих країнах докорінно відрізняється від підтримки в Україні. У нашій державі технологія управління розвитком підприємств, галузей, продовжуючи традиції соціалістичного минулого, спрямована на використання заходів, що безпосередньо впливають на цінову пропозицію (насамперед надання різноманітних ресурсів за демпінговими цінами, податкових пільг, списання кредиторської, податкової заборгованості та ін.). У західних країнах з ринковою економікою використовуються заходи підтримки, які не спотворюють конкуренції: розвиток інфраструктури, допомога відсталим регіонам, підтримка доходів фермерів та соціальні виплати, фінансування програм науково-дослідних робіт у відповідній галузі, підготовка кадрів, охорона довкілля тощо.

Друга ознака (корупція). Бюджетні кошти (кошти платників податків) використовуються не тільки вкрай нераціонально і неефективно, а й злочинно. Будь-яка закупівля державним коштом (товарів, послуг, робіт) супроводжувалась хабарем чиновнику, який здійснює закупівлю (підписує договір).

Третя ознака (номенклатурний капіталізм). Багато хто з високопосадовців, народних депутатів продовжують мати потужний власний бізнес: найкрупніші високорентабельні підприємства (нерідко стратегічного значення); банки, численні фірми, на які “скидають” великі державні замовлення, підряди тощо. Умовою для процвітання номенклатурного капіталізму була непрозорість управління і, як наслідок, створене владою повністю неконкурентне середовище (тіньова приватизація, наявність каналів незаконної мінімізації сплати імпортного мита, контрабандного ввезення, встановлення монополій в завезенні певних найвигодніших імпортних товарів, відсутність контролю якості, експорту сировини тощо).

Наявність наведених ознак свідчить про кризу в державній виконавчій владі, бюрократизацію суб’єктів регуляторної політики. Безумовно, криза влади фіксується з точки зору суспільства. Щодо самооцінки державної влади, то її діяльність є оптимальною, ефективною (показники ефективності — таємні валютні особові рахунки в закордонних банках, реальні доходи високопоставлених чиновників, членів їхніх сімей). Розмір кризи залежить від масштабів поширення корупційності, номенклатурного капіталізму і є прямо пропорційним ступеню економічної бідності більшості населення.

Системний аналіз проблеми вступу України до ЄС політиками держав — членів ЄС, українськими політиками і політологами виявив низку факторів, що негативно впливають на процес євроінтеграції. Це і “жахливий”, за виразом західних експертів, економічний рівень життя в Україні, й міжнародний імідж колишнього її Президента, і створений ним політичний режим, і “відсутність реформ”, і неповага до “європейських цінностей”, прийняття законодавчих актів, що суперечать вимогам ЄС, і українські атомні станції, які не відповідають європейським стандартам, і понад 200 тис. засуджених, утримання і поводження з якими далекі від згаданих стандартів, тощо. Серед цих чинників — несумісність правового та адміністративного просторів України і ЄС. Саме цей фактор відіграє далеко не останню роль і поділяє країну на “нас” і “їх”, “своїх” і “чужих”. Це і зумов-

лює необхідність реформування відповідних сфер державного управління.

Важливими завданнями як правової так і адміністративної реформ в Україні мають стати наближення не тільки національного законодавства, а й діяльності адміністративних структур до світових (європейських) стандартів. Згідно з висновком Парламентської Асамблеї Ради Європи № 190 (95) Україні запропоновано понад 50 положень щодо правового, політичного та організаційного забезпечення найважливіших аспектів формування суспільства. Частина з них стосується виконання нових управлінських функцій, реформування органів виконавчої влади.

Водночас більшість заходів, що здійснюються в Україні, обмежуються переважно впровадженням у законодавство міжнародно-правових норм і норм права Ради Європи та ЄС. З цією метою за розпорядженням колишнього Президента України було створено Державну міжвідомчу комісію з питань упровадження в законодавство України норм і стандартів Ради Європи (ДМК). Періодично проводяться її засідання, під час яких обговорюються переважно питання, щодо імплементації міжнародного та європейського законодавств. Питання реформування діяльності органів державної влади практично на ДМК не розглядаються. Хоча з 1995 р. діє Спільна програма між Європейською комісією та Радою Європи щодо реформи правової системи, сприяння правам людини, реформи місцевого самоврядування та трансформації правоохоронної системи в Україні. Проте, якщо в галузі впровадження в законодавство міжнародно-правових норм та норм права Ради Європи дещо зроблено (зокрема, за час членства в РЄ Україна стала учасницею її основних конвенцій; нею підписано понад 50 документів), то в галузі реформування державного управління відчутних зрушень не відбулося.

Водночас виконання самих стандартів, неформальне додержання вимог конвенцій залежать не стільки від їх підписання, ратифікації та надання статусу цим документам частини національного законодавства, скільки від трансформації діяльності відповідних органів державної виконавчої влади. До речі, і сам термін “імплементація” означає не наближення національного законодавства до міжнародного, не впровадження останнього у склад українського права (як це розуміють деякі політики і науковці), а здійснення, виконання. Англійське дієслово “*implement*” походить від латинського “*implere*”,

який має значення “виконувати”. Таким чином, термін “імплементация міжнародного права” означає практичне здійснення, реалізацію норм міжнародного права в практиці держави. А в цьому процесі визначною є роль саме перебудови, трансформації функцій, форм і методів діяльності відповідних органів виконавчої влади.

Розрізнятимемо дві сфери діяльності останніх:

1) діяльність адміністративних органів щодо забезпечення політичних і природних прав та свобод людини (виборче право, права заарештованих, засуджених стосовно яких в Україні є ще великі проблеми), а також прав економічних і соціальних;

2) регуляторна політика, прийняття ефективних регуляторних актів, які визначають економічні права (право приватної власності, права людини в галузі підприємництва тощо); проблеми цієї сфери не менш великі та важливі. Саме вирішенню цих проблем присвячене наше дослідження.

Сукупність запропонованих пропозицій, які можна розглядати як рекомендації щодо продовження адміністративної реформи, — її наступний етап. Від повноти і послідовності його реалізації залежать як успішність функціонування України у Світовій організації торгівлі (СОТ), так і подальше входження її в ЄС. Вступ до СОТ і ЄС стане саме тим інструментом, який сприятиме вирішенню проблеми кризи державного управління (передусім за рахунок створення конкурентного середовища), переходу до конкурентного уряду, наближення діяльності органів державного управління до забезпечення прав і свобод громадян.

Вдосконалення регуляторної політики має бути спрямоване на забезпечення прав людини шляхом побудови конкурентного середовища, усунення монополізму, зловживання домінуючим становищем, захист промислової та інтелектуальної власності, зрівняння прав у підприємстві, збільшення (за рахунок виходу з “тіні”) доходів у державний бюджет, введення нових нетарифних методів регулювання (якості) імпорту, охорону природи тощо.

До засобів забезпечення прав людини потрібно віднести також прозорість у прийнятті ДПР. Цієї прозорості (транспарентності) можна досягти, по перше, за рахунок забезпечення доступу населення до вже прийнятих рішень. Для цього необхідно створити відповідні сайти в Інтернеті, на яких мають міститися не тільки всі рішення відповідних органів, а й обґрунтування, розрахунки, необхідні для їх прийняття. Тобто потрібно зробити так, як відбу-

вається у Великобританії та інших розвинутих демократичних країнах. По друге — шляхом залучення до розроблення, обговорення і прийняття ДПР широких кіл громадськості, громадських організацій. Це називається створенням громадянського суспільства.

Вдосконалення митної політики. Як свідчать розрахунки [135, 23], загалом середньозважена ставка імпортного мита внаслідок вступу до СОТ має бути знижена лише на 19 %. Проте реальний обсяг тарифної лібералізації торгівлі буде меншим. Адже в Україні діяли пролобійовані відповідними особами (кланами) численні звільнення від сплати імпортного мита внаслідок застосування як режиму вільної торгівлі, “вільних економічних зон”, так і пільг щодо імпортного мита. Внаслідок цього ввізним митом обкладався лише кожний четвертий імпортний товар. Так що в цілому реальна ставка імпортного мита не перевищувала 2 %.

Вступ України до СОТ зумовить скасування низки незаконних (з точки зору конкурентного права) пільг і преференцій, які не відповідають вимогам цієї організації. Крім того, Україна буде змушена вживати заходи щодо узгодження системи митного контролю із стандартами СОТ. Зокрема, мають бути впроваджені нові методи митної оцінки товарів, що ускладнюють використання одного з найважливіших каналів незаконної мінімізації сплати імпортного мита. Отже, можна передбачити, що реальні його сплати через деякий час після приєднання України до СОТ можуть навіть зрости. А це — і додаткові можливості щодо створення конкурентного поля, і вирішення за рахунок збільшення бюджету соціальних проблем.

В Україні нерідко драматизують заходи тарифної лібералізації як аргумент “проти” вступу країни до СОТ. Безумовно, в тих випадках, коли мито скасовується повністю, в умовах відкритого ринкового середовища за окремими групами товарів ми відчуємо наслідки цієї лібералізації. Але це повинне, по перше, лише спонукати українських політиків разом з управлінцями при проведенні переговорів із СОТ, підписанні відповідних протоколів регулювати процес вступу України секторальними угодами; по друге — стимулювати уряд, центральні та місцеві органи державної виконавчої влади на розроблення заходів з підвищення конкурентоспроможності нашої продукції.

У цілому ж, враховуючи досягнутий в Україні рівень тарифної лібералізації імпорту, не варто перебільшувати її наслідки. Більш

того, слід мати на увазі, що загальною тенденцією розвитку світової торгівлі є сьогодні відносне зниження ролі цінової конкуренції, на яку передусім впливає тарифна лібералізація. Водночас зростає роль нецінових важелів, на жаль, непопулярних в українській законодавчій практиці, та діяльності відповідних органів державної виконавчої влади. Йдеться про такі нові нетарифні заходи технічного регулювання, як стандарти та технічні умови, санітарні та фітосанітарні правила тощо. А це саме те, від чого виграють споживач, населення. Адже Україна стала за останнє десятиріччя “смітником” низькопробної, шкідливої продукції, від якої відмовляється Захід, місцем поглинання великої кількості продуктів, на які закінчилися (або закінчуються) терміни зберігання. Спритні дільці, скуповуючи безліч таких “товарів” за безцінь або одержуючи їх безкоштовно, перепродують в Україні за цінами якісного товару, що становить велику загрозу національній безпеці, порушує права громадян.

Подальшому утвердженню прав людини сприятиме також виконання Україною угод про технічні бар’єри в торгівлі та угоди про санітарні та фітосанітарні заходи. Країна буде змушена не застосовувати диференційований підхід до системи сертифікації імпортованих товарів порівняно з вимогами та процедурами щодо вітчизняних виробників. Процедури сертифікації не будуть більше заходами обмеження торгівлі й використовуватимуться винятково як заходи захисту споживачів — в однаковому режимі як для імпортованої, так і для вітчизняної продукції. Водночас необхідно активізувати діяльність органів державної виконавчої влади щодо впровадження в країні міжнародних стандартів.

Глобалізаційні процеси, збільшення відкритості економіки і національна безпека. Одним із пріоритетів національних інтересів України є, згідно із ст. 6 закону України “Про основи національної безпеки України”, інтеграція держави в європейський політичний, економічний, правовий простір та в євроатлантичний безпековий простір. Проте, як відомо, глобалізаційні процеси, зростання відкритості економіки об’єктивно обмежують дієвість держави, зменшуючи набір ефективних важелів економічної політики. Водночас ці процеси підвищують відповідальність держави щодо реалізації порівняльних конкурентних переваг, властивих національній економіці, з метою посідання нею належного місця в сучасному світовому

поділі праці. Отже, для збереження національної безпеки необхідно розробити державну політику, яка б забезпечувала оптимальне поєднання національних інтересів країни з вимогами та обмеженнями, що накладає економічна глобалізація.

Трансформаційні процеси у вітчизняній економіці певний час асоціювалися майже виключно з успіхами чи невдачами співпраці України з Міжнародним валютним фондом (МВФ), Світовим банком (СБ), Європейським банком реконструкції та розвитку (ЄБРР). Тому одним з найвагоміших чинників формування і реалізації регуляторної політики в Україні було ставлення до неї з боку міжнародних фінансових організацій (МФО).

Досвід українських реформ за “рецептами” МВФ не можна вважати позитивним. Причини, на думку вітчизняних експертів, полягають як в особливостях побудови української економічної політики, так і в самій політиці МФО. Передусім слід зазначити абсолютне ігнорування МВФ особливостей перехідних економік та його догматичну відданість ліберальній економічній теорії, яка в чистому вигляді не застосовується в жодній з розвинутих країн. Політика монетарної та фіскальної стабілізації на макрорівні, яка була ключовою для одержання фінансування з боку МВФ, також справляла значний пригнічувальний вплив на суб’єктів господарювання. Отже, спроби МВФ сприяти розвитку економіки України за рахунок встановлення відповідних макропоказників були приречені на провал, оскільки відводили державі пасивну роль у здійсненні регуляторної політики. Певно, буде перебільшенням говорити про цілеспрямовану політику керівництва МФО на послаблення дійсних та потенційних економічних конкурентів на пострадянському просторі. Йдеться радше про реалізацію геостратегічних інтересів основних суб’єктів світової економіки — транснаціональних корпорацій (ТНК), що теж створює серйозну загрозу національній безпеці країни.

Деякі вчені стверджують, що з процесами глобалізації пов’язана і конфліктогенність перехідного суспільства. Поступово зростає подібність політичних систем держав світу (регіону), національних регуляторних систем, державних регуляторних політик. Це відбувається в силу схвалених у багатосторонньому порядку моделей поведінки, зразків дій і систем цінностей, у тому числі певна єдність постулатів технології підготовки та прийняття регуляторних рішень. Іншою

характеристикою глобалізації є конвергенція підходів до прав людини, а також адаптація.

Таким чином, несправедлива державна політика, несправедливі, неякісні державно-політичні рішення, бюрократизація державних інституцій та негативний вплив на економіку країни з боку міжнародних фінансових організацій є чинниками конфліктогенності в перехідному суспільстві, призводять до соціальної напруженості, кризи права і влади у державі, а отже до суттєвих загроз національній безпеці. Ось чому розроблення теоретико-методологічних засад державної регуляторної політики, спрямованих на забезпечення справедливості та високої якості ДПР, які не суперечать *acquis*, є важливим чинником, складовою національної безпеки.

ОСНОВНІ ЕТАПИ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Як зазначалося вище, здійснення державної регуляторної політики — це порядок прийняття регуляторних актів. *Регуляторний акт*, згідно із Законом України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, — це:

- прийнятий уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання;
- прийнятий уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює або скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом.

Найважливіші регуляторні акти будемо інтерпретувати як державно-політичні рішення. Основною відмінністю ДПР від інших регуляторних актів є їх важливість (суттєвість) для формування державної регуляторної політики: вдосконалення правового регулювання господарських та 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, яка здійснюється в межах правового поля. Змінюючи, вдосконалюючи ДПР, ми відповідно змінюємо, вдосконалюємо державну регуляторну політику.

Відповідна система ДПР, через яку виявляється державна регуляторна політика, має формальні та змістовні ознаки. Перші — це склад і супідрядність ДПР. До складу системи ДПР, що утворюють державну регуляторну політику, ми відносимо Конституцію України, національні закони, міжнародні конвенції, які є частиною національного законодавства, а також найважливіші підзаконні та індивідуальні акти. Видання підзаконних та індивідуальних актів зумовлено тим, що юридичний закон як загальне правило поведінки після свого формування і прийняття законодавцем втілюється в життя шляхом розроблення та прийняття управлінських рішень з приводу конкретних одиничних випадків і справ, оскільки закон (загальне) не може охоплювати всю багатоманітність життєвих ситуацій (особливе та одиничне), які підлягають урегулюванню, впорядкуванню правовими приписами.

Супідрядність визначається юридичною силою правових актів, які забезпечують формування, функціонування і розвиток державної регуляторної політики. За зменшенням їх юридичної сили ДПР розташовуються так: Конституція України; міжнародні конвенції, які є частиною національного законодавства; національні закони; укази Президента України; постанови (розпорядження) Кабінету Міністрів; відомчі правові акти.

Змістовні (бажані) ознаки системи ДПР: моральність і справедливість, спрямованість на вирішення першочергових проблем, ефективність, несуперечність, відсутність прогалин у регулюванні, неконтрольованого дублювання, однозначність у тлумаченні окремих рішень, адаптація до законодавства ЄС тощо. Забезпечення цих властивостей можливе за рахунок технології їх розроблення. Розглянемо існуючу технологію підготовки ДПР.

Основними етапами здійснення державної регуляторної політики, технології розроблення системи ДПР у сфері господарської діяльності є:

- планування діяльності з підготовки регуляторних актів;
 - вироблення концепцій нормативних актів;
 - аналіз регуляторного впливу;
 - оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій;
 - повторне оприлюднення проектів регуляторних актів;
 - узгодження проектів регуляторних актів та порядок їх оскарження;
 - експертний висновок щодо регуляторного впливу проектів регуляторних актів;
 - затвердження та здійснення правової експертизи і державної реєстрації нормативно-правових актів;
 - відстеження результативності регуляторного акта;
 - перегляд регуляторних актів;
 - оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності. Доступ до регуляторних актів органів виконавчої влади.
- Зупинимось на перерахованих етапах докладніше.

2.1. ПЛАНУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ З ПІДГОТОВКИ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ ТА ВИРОБЛЕННЯ ЇХ КОНЦЕПЦІЙ

Планування діяльності з підготовки регуляторних актів. Розрізнятимемо: 1) планування законодавчої діяльності, плани законодавчих робіт; 2) плани діяльності вищого та центральних органів виконавчої влади з підготовки проектів регуляторних актів. Планування законодавчої діяльності в масштабі всієї держави ще достатньою мірою не регламентовано. Існують лише різні концепції (наприклад, Концепція судово-правової реформи, затверджена Постановою Верховної Ради України від 28 квітня 1992 р. № 2296-ХІІ "Про Концепцію судово-правової реформи в Україні"), державні програми з окремих питань (наприклад, Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС, затверджена Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-ІV). Тому, досліджуючи питання планування законодавчої діяльності в масштабі держави в цілому, можемо

посилатися поки що на проект закону України “Про закони і законодавчу діяльність в Україні”.

За цим проектом законодавча діяльність в Україні здійснюється на підставі державних програм розвитку законодавства України, перспективних та поточних планів законодавчих робіт. Планування законодавчої діяльності спрямоване на створення цілісної, науково обґрунтованої системи законодавства і повинне забезпечувати послідовність підготовки, розгляду та прийняття законів Верховною Радою України, координацію законотворчої діяльності суб’єктів права законодавчої ініціативи, залучення до законопроектних робіт відповідних наукових установ, громадських організацій та використання у цій діяльності результатів наукових досліджень. Верховна Рада України визначає єдину систему планування законодавчої діяльності в Україні (ст. 21 “Планування законодавчої діяльності”).

Державна програма розвитку законодавства України, як зазначається у ст. 22 проекту закону, розробляється за рішенням Верховної Ради України на підставі пропозицій суб’єктів права законодавчої ініціативи та з урахуванням результатів їх обговорення фахівцями наукових установ і громадськістю, подається на розгляд комітетом Верховної Ради України, до відання якого належать питання законодавчих передбачень, і ухвалюється Верховною Радою України відповідно до законодавства про державні програми на період 5 або 10 років.

Перспективний план законодавчих робіт розробляється за дорученням Верховної Ради України, виходячи з Державної програми розвитку законодавства, на термін повноважень Верховної Ради чергового скликання. У перспективному плані передбачаються закони, розроблення яких потребує здійснення відповідних наукових досліджень та визначення їх наукової концепції, терміни цих досліджень, що виходять за межі поточного року, а також призначаються розробники зазначених законопроектів та орієнтовний термін їх розроблення. Перспективний план затверджується Верховною Радою України як орієнтовний для поточного планування і конкретизується у поточних планах законодавчих робіт.

Основною формою поточного планування законодавчої діяльності в Україні є річний план законодавчих робіт. У річних планах передбачаються, як правило, закони, щодо яких здійснено або завершуються відповідні наукові дослідження, наявні концепція, структура та основні положення, підготовлено варіант проекту закону та існує

реальна можливість подати їх на розгляд Верховної Ради України протягом планового року. У річному плані повинні бути зазначені:

- орієнтовна назва проекту закону;
- суб'єкти законодавчої ініціативи, яким запропоновано внесення проекту до плану;
- комітет Верховної Ради України, що має супроводжувати розроблення і проходження проекту у Верховній Раді;
- термін подання законопроекту на розгляд Верховної Ради України;
- орієнтовний термін розгляду проекту в першому читанні.

Річний план законодавчих робіт затверджується Верховною Радою України до початку чергового календарного року постановою Верховної Ради України і надсилається усім суб'єктам права законодавчої ініціативи. У разі необхідності план на друге півріччя може бути уточнений. На підставі річних планів законодавчих робіт формуються оперативно-календарні плани (на період сесії Верховної Ради України, квартальні, місячні), що визначають черговість підготовки та проходження у відповідних читаннях проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України.

Оперативне календарне планування законодавчих робіт має забезпечувати формування обґрунтованого порядку денного пленарних засідань Верховної Ради України та його виконання. Порядок формування, обговорення і затвердження планів законодавчих робіт визначаються Законом про регламент Верховної Ради України та Положенням про порядок планування законодавчих робіт, що затверджуються постановою Верховної Ради України. Водночас за проектом закону не виключається можливість підготовки і прийняття законів поза планом (ст. 23).

Плани діяльності центральних органів виконавчої влади з підготовки проектів регуляторних актів формуються на підставі затвердженого Плану діяльності Кабінету Міністрів України з підготовки проектів регуляторних актів. Згідно зі ст. 7 “Планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів” Закону України від 11 вересня 2003 р. план діяльності з підготовки цих проектів повинен містити визначення їх видів і назв, цілей прийняття, термінів підготовки проектів, найменування органів та підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів.

Плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на наступний календарний рік затверджуються не пізніше 15 грудня

поточного року та оприлюднюються не пізніше ніж у десятиденний термін після їх затвердження. Зміни до цього плану вносяться у разі підготовки або розгляду проекту регуляторного акта, який не був внесений до плану, не пізніше 10 робочих днів з дня початку підготовки проекту або з дня внесення його на розгляд до регуляторного органу, але не пізніше від дня оприлюднення цього проекту.

Плани діяльності регуляторного органу з підготовки проектів регуляторних актів та зміни до нього оприлюднюються шляхом опублікування у друкованих засобах масової інформації цього органу, а в разі їх відсутності — у друкованих засобах масової інформації, визначених ним та (або) шляхом розміщення плану та змін до нього на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет. Водночас у ст. 7 “Планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів” Закону України від 11 вересня 2003 р. нічого не сказано про залучення громадськості до процесу планування регуляторних актів. Це достатньо великий резерв для поліпшення якості планів, і регуляторні органи широко використовують його у плануванні регуляторної діяльності.

Так, виконком Вінницької міської ради розмістив на своєму веб-порталі повідомлення такого змісту: “Виконкомом Вінницької міської ради розпочато роботу з формування проектів “Програми соціально-економічного розвитку м. Вінниці на 2005 рік” та “Програми розвитку малого підприємництва м. Вінниці на 2005 — 2006 роки”. З метою посилення взаємодії громадськості та органів місцевого самоврядування, активізації громадської думки просимо небайдужих громадян та представників громадських організацій надати пропозиції щодо плану заходів для забезпечення сталого розвитку міста. Пропозиції просимо надати в термін до 20 листопада 2004 р. до Управління економіки міської ради за адресою: 21100, вул. Соборна, 59, т. 323795, 350634, E-mail: kggris@svitonline.com.ua З оригіналами “Програми соціально-економічного розвитку м. Вінниці на 2004 рік” та “Програми розвитку малого підприємництва м. Вінниці на 2003–2004 роки” можна ознайомитись на офіційному веб-порталі міської ради”.

Зрозуміло, що завдяки використанню таких методів при плануванні регуляторної діяльності (по суті, це методи “мозкової атаки”) можна значно поліпшити якість виконання цієї функції (етапу) здійснення регуляторної політики.

Підводячи підсумки розгляду чинного і запропонованого регламентів планування регуляторних актів, зазначимо, що у проаналізованому вище чинному регламенті не вказано, як визначати і відбирати для внесення у план найактуальніші для країни (або галузі народного господарства) регуляторні акти. А це сьогодні є найважливішою проблемою. Адже регламент, який було проаналізовано, нагадує технологію планування, що існувала за часів СРСР, коли увага приділялася лише формальному його аспекту. Зрозуміло, що це негативно впливає на ефективність регуляторної діяльності. Таким чином, розроблення рекомендацій щодо ефективного виконання цієї діяльності мало б велике значення для економіки країни, для суспільства.

Підготовка концепцій правових актів. Одним з найважливіших етапів розроблення ДПР є підготовка їх концепцій. Відповідно до Указу Президента України від 29 квітня 1994 р. “Про вдосконалення роботи з підготовки законопроектів та проведення правової реформи” Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову від 16 листопада 1994 р. № 780 “Питання Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України”. Постановою було затверджено Положення про Центр правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції України. За цим Положенням Центр організує розроблення концепцій, проектів актів законодавства з питань розвитку суспільства і держави, здійснює їх наукове обґрунтування, координує діяльність центральних органів виконавчої влади, наукових установ та вищих навчальних закладів України у сфері підготовки законопроектів. За вказаним Положенням Центр відповідно до покладених на нього завдань:

- 1) вивчає та узагальнює пропозиції регуляторних органів, громадян з питань розвитку законодавства і перспектив нормотворення;
- 2) готує на основі вивчення світового досвіду узагальнені пропозиції щодо концептуального розвитку законодавства України та їх наукове обґрунтування;
- 3) розробляє концепції з основних напрямів розвитку правової реформи, здійснення законопроектних робіт, підготовки проектів актів законодавства з найважливіших питань розвитку суспільства і держави;
- 4) розробляє за участю центральних органів виконавчої влади, наукових установ і вищих навчальних закладів проекти актів законодавства, здійснює їх наукове обґрунтування;

5) аналізує ефективність механізму застосування чинного законодавства, готує пропозиції щодо його вдосконалення тощо.

Таким чином, у чинному законодавстві стосовно цієї стадії регуляторної політики “Підготовка концепцій правових актів” позначено лише “що” і “хто” має робити. Відповіді на питання “як” немає. А це і є однією з причин неякісності регуляторних актів, їх низької результативності, суперечливості. Приклад — функціонування Цивільного і Господарського кодексів України. Адже узгодження цих документів ще на рівні їх концепцій значно зменшила б дублювання, суперечливість цивільно- та господарсько-правових норм ЦКУ і ГКУ.

2.2. АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ ТА ОПРИЛЮДНЕННЯ ПРОЄКТІВ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ

Аналіз регуляторного впливу. Як зазначено у ст. 1 Закону України від 11 вересня 2003 р., — це документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, що справлятиме цей акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб’єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Аналіз регуляторного впливу складається, як показано вище, з метою одержання зауважень та пропозицій до оприлюднення проекту регуляторного акта. Методика його підготовки для застосування Національним банком України затверджується спільно Кабінетом Міністрів та Національним банком України, а для інших розробників проектів регуляторних актів — Кабінетом Міністрів України. Методика підготовки аналізу регуляторного впливу є обов’язковою для застосування розробниками проектів регуляторних актів.

Методика здійснення аналізу впливу регуляторного акта для застосування іншими (крім Національного банку України) розробниками затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308. Ця методика встановлює вимоги до здійснення

аналізу, проект якого розроблено регуляторним органом. Аналіз виконується до оприлюднення проекту акта. Вимоги цієї методики не поширюються на проекти регуляторних актів, розроблених Національним банком. Вона визначає, що у разі, коли проект регуляторного акта одночасно містить норми, що регулюють господарські або адміністративні відносини між регуляторними органами чи іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, і норми, що регулюють інші суспільні відносини, а також конкретні приписи, аналіз здійснюється лише стосовно норм, які регулюють господарські або адміністративні відносини між зазначеними органами та суб'єктами.

У процесі аналізу:

- виявляють проблему, яку передбачено розв'язати шляхом державного регулювання;
- визначають цілі державного регулювання;
- формують та оцінюють усі прийнятні альтернативні способи досягнення зазначених цілей, наводять аргументи щодо переваги обраного способу;
- описують механізм, який пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідні заходи;
- обґрунтовують можливості досягнення визначених цілей у разі прийняття регуляторного акта;
- визначають очікувані результати прийняття акта;
- обґрунтовують запропонований термін дії акта (у разі його обмеження), а також показники результативності акта;
- визначають заходи, з допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності акта.

Аналізуючи проблему, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання, зазначають причини та умови її виникнення; обґрунтовують неможливість її розв'язання за допомогою ринкових механізмів або чинних регуляторних актів; визначають суб'єктів, на яких проблема негативно впливає. При визначенні та оцінці усіх прийнятних альтернативних способів досягнення цілей державного регулювання наводяться, за Методикою, не менше двох можливих способів; оцінка кожного із них; причини відмови від застосування альтернативних способів розв'язання проблеми, аргументи щодо переваги обраного способу. Зауважимо, що спосіб оцінки шляхів досягнення цілей державного регулювання в Методиці не вказано, хоч ос-

новною її засадою має бути не лише визначення того, що потрібно робити, а і як це робити. В описі механізму, що пропонується застосувати для розв'язання проблеми, і відповідних заходів наводяться основні принципи і способи досягнення цілей державного регулювання та визначається ступінь їх ефективності. На питання, як оцінювати цю ефективність, відповіді також немає. Знову наявна повна невизначеність. Не розкрито сутність методу аналізу вигод та витрат, не описано моделі, які можна застосовувати у цьому аналізі¹.

При обґрунтуванні можливості досягнення цілей у разі прийняття регуляторного акта наводять оцінку впливу зовнішніх факторів на дію акта з визначенням та порівнянням позитивних і негативних обставин, які можуть впливати на виконання його вимог; оцінку можливості впровадження та виконання вимог акта органами державної влади і місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами; характеристику механізму повної або часткової компенсації можливої шкоди у разі настання очікуваних наслідків дії акта; зазначають періодичність здійснення державного контролю та нагляду за додержанням вимог акта. Вказують методи, які мають бути застосовані на певному етапі розроблення акта.

Так, визначення очікуваних результатів прийняття регуляторного акта провадиться, як зазначено в Методиці, із застосуванням методу аналізу вигод та витрат у простій (перелік очікуваних позитивних та негативних факторів) або складній (із застосуванням різноманітних економічних моделей) формі. Для здійснення аналізу вигод та витрат визначається певний період. Розмір кожної вигоди та витрат обчислюється з використанням даних статистики, наукових досліджень та опитувань, а також одержаних з інших джерел. На підставі обчисленого розміру кожної вигоди та витрат розраховують загальний їх розмір. Обґрунтування запропонованого терміну дії регуляторного акта здійснюється з урахуванням його достатності для розв'язання проблеми та досягнення цілей державного регулювання.

¹ Таких моделей або опису методу аналізу вимог і витрат немає ні в підручниках для вищих навчальних закладів з теорії права або адміністративного чи господарського права, ні у спеціальній літературі, присвяченій законодавчій техніці. Ці питання є новими для розробників правових актів, а, можливо, і для розробників Методики аналізу.

Прогнозні значення показників результативності регуляторного акта визначаються протягом різних періодів після набуття ним чинності. Обов'язковими з них є:

- розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних з дією акта;
- кількість суб'єктів господарювання та (або) фізичних осіб, на яких поширюватиметься дія акта;
- кількість коштів і час, що витратимуться суб'єктами господарювання та (або) фізичними особами, пов'язаними з виконанням вимог акта;
- рівень поінформованості суб'єктів господарювання та (або) фізичних осіб з основних положень акта.

Прогнозні значення показників результативності регуляторного акта можуть бути виражені у кількісній формі. У разі неможливості обчислення розмірів певної вигоди або витрат наводиться текстовий опис результативності акта. При визначенні заходів, з допомогою яких відстежуватиметься результативність регуляторного акта, зазначаються терміни здійснення базового та повторного відстежень результативності акта; вид даних (статистичних, наукових досліджень або опитувань), що використовуватимуться для такого відстеження; групи осіб, які відбиратимуться для участі у відповідному опитуванні; наукові установи, що залучатимуться для відстеження.

Результати аналізу викладаються у письмовій формі й підписуються розробником проекту, а якщо розробником є регуляторний орган, інший орган, установа чи організація, — їх керівниками.

Оприлюднення проектів регуляторних актів. За Законом України від 11 вересня 2003 р. кожен проект регуляторного акта оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.

У ст. 9 Закону України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” встановлено порядок оприлюднення проектів регуляторних актів. Зокрема, передбачено, що кожен проект оприлюднюється з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. Про оприлюднення розробник проекту повідомляє шляхом опублікування у своїх друкованих засобах масової інформації, а у разі їх відсутності — у друкованих засобах масової інформації, виз-

начених ним, та (або) шляхом розміщення плану та змін до нього на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет. У випадках, визначених цим Законом, може здійснюватися повторне оприлюднення проекту регуляторного акта. Проект разом із відповідним аналізом регуляторного впливу оприлюднюється не пізніше п'яти робочих днів з дня повідомлення про його оприлюднення.

Таке повідомлення повинне містити:

- стислий виклад змісту проекту;
- поштову та електронну (за її наявності) адресу розробника проекту та інших органів, до яких відповідно до цього Закону або з ініціативи розробника надсилаються зауваження та пропозиції;
- інформацію про спосіб оприлюднення проекту та відповідний аналіз регуляторного впливу (назва друкованого засобу масової інформації та (або) адреса сторінки в мережі Інтернет, де опубліковано чи розміщено проект регуляторного акта та аналіз регуляторного впливу, або інформація про інший спосіб оприлюднення);
- інформацію про термін, протягом якого приймаються зауваження та пропозиції від фізичних і юридичних осіб, їх об'єднань;
- інформацію про спосіб надання фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями зауважень та пропозицій.

Передбачено, що термін, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань приймаються зауваження і пропозиції, встановлюється розробником проекту регуляторного акта і не може бути меншим за один місяць та більшим ніж три місяці з дня оприлюднення проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу. Усі зауваження і пропозиції щодо проекту та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого терміну, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту. За його результатами розробник повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє. Оприлюднення проекту регуляторного акта з метою одержання зауважень і пропозицій не може бути перешкодою для проведення громадських слухань та будь-яких інших форм відкритих обговорень цього проекту (ст. 9 Закону України від 11 вересня 2003 р. "Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності").

Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади затверджено також Постановою

Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3. Нею передбачено, що оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється шляхом: 1) розміщення і періодичного оновлення міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади інформації на власних веб-сайтах; 2) створення єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

При цьому на веб-сайті органу виконавчої влади розміщується така інформація:

- найменування органу; основні завдання та нормативно-правові засади діяльності;
- структура та керівництво органу;
- прізвища, імена та по батькові керівників;
- місцезнаходження апарату, урядові органи державного управління, утворені у його складі, територіальні органи та відповідні структурні підрозділи місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факсів, адреси веб-сайтів та електронної пошти);
- основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, імена, по батькові, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників, нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу.

Прикладом виконання цього етапу здійснення регуляторної політики може бути інформаційне повідомлення Вінницького головного управління економіки Облдержадміністрації про проект розпорядження “Про державне регулювання цін на основні види хліба, борошно, макаронні вироби, крупи, цукор, яловичину, ковбаси варені, молоко, сир, масло вершкове та олію”. Це повідомлення, розміщене в мережі Інтернет, містило запрошення недержавних організацій (підприємницьких структур, громадських організацій) на “Круглий стіл” і мало такий зміст: “З метою недопущення необґрунтованого зростання цін на основні види хліба, борошно, макаронні вироби, крупи, цукор, яловичину, ковбаси варені, молоко, сир, масло вершкове та олію, враховуючи соціальну значимість ринку цих товарів, керуючись ст. 8 Закону України “Про ціни і ціноутворення” та Постановою Кабінету Міністрів України від 25 грудня 1996 р. № 1548 “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих

органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)”, Головним управлінням економіки Обласної державної адміністрації відповідно до чинного законодавства підготовлено проект розпорядження голови Облдержадміністрації “Про державне регулювання цін на основні види хліба, борошно, макаронні вироби, крупи, цукор, яловичину, ковбаси варені, молоко, сир, масло вершкове та олію”. Цей проект розпорядження передбачає запровадження тимчасового державного регулювання цін на хліб. Таке обговорення непопулярного заходу для підприємницьких структур разом з громадськими організаціями, які здебільшого відстоюють інтереси малозахищених прошарків населення, сприятиме знаходженню оптимального розумного рішення.

Як зазначалося вище, усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом визначеного терміну, підлягають обов’язковому розгляду розробником цього проекту, за результатами якого він повністю або частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє.

Повторне оприлюднення проектів регуляторних актів. Згідно зі ст. 20 Закону України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” за рішенням Кабінету Міністрів України або його робочого органу, утвореного для узгодження та підготовки питань для розгляду на засіданнях Кабміну, оприлюднюються проекти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд, або повторно оприлюднюються ті, що вже оприлюднювалися раніше. Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проекту регуляторного акта, розробленого органом виконавчої влади, та відповідного аналізу регуляторного впливу надаються, згідно з цією статтею, фізичними та юридичними особами, їх об’єднаннями, крім розробника цього проекту: спеціально уповноваженому органу — в разі оприлюдненні проектів регуляторних актів, розроблених центральними органами виконавчої влади; відповідному територіальному органу спеціально уповноваженого органу — за оприлюднення проектів регуляторних актів, розроблених Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади. Ці положення Закону вважаємо надзвичайно важливими для забезпечення необхідної якості правового регулювання не тільки господарських, адміністративних, а й

інших відносин. Подальшому зростанню важливості оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади сприяло б вирішення наступних завдань.

У Законі регламентовано також особливості оприлюднення проєктів регуляторних актів, прийняття яких належить до компетенції органів та посадових осіб місцевого самоврядування, з метою одержання зауважень і пропозицій. Таке оприлюднення актів, прийняття яких належить до компетенції виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад, а також сільських, селищних та міських голів, зазначено у ст. 35, здійснюється до внесення цих проєктів на розгляд засідання відповідного виконавчого органу ради або до внесення їх на затвердження відповідному сільському, селищному, міському голові. За рішенням зазначених ради або відповідальної постійної комісії відповідної ради оприлюднюються проєкти регуляторних актів, які не оприлюднювалися до внесення їх на розгляд сесії відповідної ради, або повторно оприлюднюються проєкти, які вже оприлюднювалися. У разі оприлюднення проєктів регуляторних актів за рішенням відповідної ради або її відповідальної постійної комісії функцію розробника проєкту виконують орган, особа або група осіб, які внесли цей проєкт на розгляд сесії відповідної ради, якщо інше не встановлено у рішенні ради чи відповідальної постійної комісії. Зауваження і пропозиції щодо оприлюдненого проєкту регуляторного акта, внесеного на розгляд сесії ради, та відповідного аналізу регуляторного впливу надаються фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями розробникові цього проєкту та головній постійній комісії ради.

Значна увага приділяється оприлюдненню проєктів регуляторних актів у міжнародних документах, конвенціях. Прикладом таких документів може бути підготовлена у 1998 р. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань довкілля. Згідно зі ст. 3 цієї Конвенції кожна із Сторін, що підписала її, здійснює необхідні законодавчі, регулятивні та інші заходи, у тому числі із досягнення відповідності положень, які регламентують порядок виконання цієї Конвенції стосовно інформації, участі громадськості та її доступу до правосуддя, а також відповідні заходи щодо забезпечення умов їх застосування, створення і підтримки чіткої, прозорої та злагодженої структури для реалізації цих положень. Кожна із Сторін прагне забезпечити умови, аби посадові особи та державні органи надавали громадськості допомогу і за-

безпечували їй орієнтацію в отриманні доступу до інформації, сприяли участі в процесі прийняття рішень і в одержанні доступу до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища. Кожна із Сторін сприяє екологічній освіченості та підвищенню рівня поінформованості громадськості з проблем навколишнього середовища, особливо щодо участі в процесі прийняття рішень і доступу до правосуддя з цих питань. Кожна Сторона забезпечує належне визнання об'єднань, організацій або груп, які сприяють охороні довкілля, і надає їм певну підтримку, забезпечує відповідність своєї національної правової системи цьому зобов'язанню. Згідно зі ст. 8 “Участь громадськості в підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів” кожна із Сторін докладає зусиль для ефективної участі громадськості на відповідному етапі, доки залишаються відкритими можливості вибору, в підготовці державними органами нормативних положень, які мають безпосередню виконавчу силу, та інших загальноприйнятих юридичних правил, обов'язкових для виконання, що можуть істотно впливати на навколишнє середовище. З цією метою вживають такі заходи: а) визначають терміни, достатні для забезпечення ефективної участі; б) проекти правил публікують або доводять до відома громадськості іншим чином; в) громадськості надають можливість висловлювати свої зауваження безпосередньо або через представницькі консультативні органи. Результати участі громадськості враховуються, як зазначено в цій статті, в максимальному ступені.

2.3. ПОГОДЖЕННЯ ПРОЕКТІВ РЕГУЛЯТОРНИХ АКТІВ ТА ЕКСПЕРТНИЙ ВИСНОВОК ЩОДО ЇХ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ

Погодження проектів регуляторних актів та порядок оскарження відмови в їх погодженні. Важливою складовою нормативної технології розроблення проектів регуляторних актів є етап їх погодження. Закон України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” регламентує і цей

етап — погодження проектів регуляторних актів, які розробляються органами виконавчої влади, із спеціально уповноваженим органом або його територіальними органами. Проекти регуляторних актів, які розробляються центральними органами виконавчої влади, підлягають погодженню із спеціально уповноваженим органом, а ті, що розробляються Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади, — з відповідними територіальними органами спеціально уповноваженого органу. Для погодження до спеціально уповноваженого органу разом з проектом регуляторного акта подаються аналіз регуляторного впливу цього проекту та копія оприлюдненого повідомлення про оприлюднення проекту з метою одержання зауважень і пропозицій. Тривалість погодження проекту регуляторного акта не може перевищувати одного місяця з дня його одержання спеціально уповноваженим органом або його територіальним органом.

Ці органи розглядають проект регуляторного акта та документи, що додаються до нього, і приймають рішення про погодження цього проекту або про відмову в його погодженні. Такі рішення не пізніше наступного робочого дня від їх прийняття подаються до органу, який розробив проект регуляторного акта. Рішення про відмову в погодженні проекту регуляторного акта повинно містити обґрунтовані зауваження та пропозиції щодо цього проекту та (або) щодо відповідного аналізу регуляторного впливу. Після їх доопрацювання з урахуванням наданих зауважень та пропозицій цей проект подається у встановленому цим Законом порядку на повторне погодження до спеціально уповноваженого органу або його територіального органу. У разі незгоди з рішенням про відмову в погодженні проекту регуляторного акта розробник його може звернутися відповідно до спеціально уповноваженого органу чи його територіального органу з ініціативою щодо утворення погоджувальної групи для проведення консультацій з метою усунення суперечностей. До складу такої групи входять представники розробника проекту та зазначених вище органів. Якщо поданий на погодження проект регуляторного акта не оприлюднювався його розробником, спеціально уповноважений чи територіальний орган залишають його без розгляду, про що повідомляють розробникові в письмовій формі не пізніше наступного робочого дня з дня одержання ними проекту (ст. 21).

Закон України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” регламентує порядок оскарження розробником проекту відмови в його погодженні. При цьому центральний орган виконавчої влади оскаржує таку відмову до урядового комітету, визначеного Кабінетом Міністрів України, а Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, територіальний орган центрального органу виконавчої влади — до апеляційної регуляторної комісії. Одночасно з поданням скарги розробник проекту надсилає відповідно до спеціально уповноваженого органу або його територіального органу повідомлення про оскарження відмови в погодженні проекту. До скарги додаються копії цього проекту та рішення зазначених вище органів про відмову в його погодженні, а в разі необхідності за рішенням скажника — інші матеріали. Термін розгляду скарги визначається урядовим комітетом або апеляційною регуляторною комісією, але не може бути більшим за один місяць з дня одержання цієї скарги відповідно урядовим комітетом або апеляційною регуляторною комісією. Спеціально уповноважений орган або його територіальний орган можуть подати на засідання відповідно урядового комітету чи апеляційної регуляторної комісії додаткові матеріали, які обґрунтовують його відмову в погодженні проекту. За результатами розгляду скарги вони приймають рішення про її задоволення або відмову в задоволенні. У разі задоволення скарги проект регуляторного акта затверджується або вноситься його розробником до іншого органу, до компетенції якого належить розгляд або прийняття цього регуляторного акта, без погодження відповідно із спеціально уповноваженим органом чи його територіальним органом. У разі відмови у задоволенні скарги проект регуляторного акта повертається його розробнику на доопрацювання та подання його на повторне погодження відповідно із спеціально уповноваженим органом чи його територіальним органом (ст. 23).

Для розгляду скарг Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади щодо відмови територіальним органам спеціально уповноваженого органу в погодженні проектів регуляторних актів в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі утворюються апеляційні регуляторні комісії. Положення про таку комісію затверджується Кабінетом Міністрів

України, а її склад — відповідно Головою Ради міністрів Автономної Республіки Крим, головою обласної, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій за погодженням із спеціально уповноваженим органом. До складу апеляційних регуляторних комісій входять представники місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, об'єднань громадян та суб'єктів господарювання. Кількість представників об'єднань громадян та суб'єктів господарювання повинна становити не менше третини від загальної кількості членів апеляційної регуляторної комісії (ст. 22 Закону України від 11 вересня 2003 р.).

Експертний висновок щодо регуляторного впливу проектів регуляторних актів. Перш ніж переходити до викладу існуючого регламенту етапу складання експертного висновку, проаналізуємо сутність експертизи правового акта взагалі. На думку академіка Ю. Шемшученка, експертизі мають підлягати всі найважливіші проекти законів та інші правові акти [171]. Але ставити питання просто про експертизу правового акта здається нам недостатнім. Як мінімум, потрібно сказати про характер (мету) експертизи (а вона може бути і правовою, і екологічною, і лінгвістичною, і криміналістичною [110] тощо), а в ідеалі потрібно сформулювати вимоги, яким повинен задовольняти правовий акт. Тому багато хто з науковців, кажучи про експертизу, зазначають її характер. Так, А. Капіца наголошує на необхідності створення загальних правових засад підготовки нормативних актів, де було б враховано обов'язковість експертизи та відповідність міжнародним угодам усіх проектів нормативних актів [73]. В. Опришко вважає, що від цього багато в чому залежить ефективність міжнародної співпраці, участь України в діяльності міжнародних організацій. Адже країна — претендент на членство в ЄС повинна бути не лише європейською, демократичною, поважати права людини, мати ринкову економіку, а й спроможною сприйняти інтеграційне законодавство ЄС [126].

Офіційно визнаною, закріпленою у відповідних юридичних документах (Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493 “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади”; Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1998 р. № 592 “Про систему органів юстиції” та ін.) є правова (юридична) експертиза проектів нормативно-право-

вих актів. За чинними нормами в Україні запроваджено обов'язкову експертизу законопроектів (“Верховною Радою не повинні розглядатися законопроекти без їх юридичної експертизи, економічного обґрунтування і прогнозу наслідків від їх впровадження, а також без визначення джерел фінансування додаткових витрат”, — записано ще у Постанові Президії Верховної Ради України від 29 травня 1992 р. № 2393-ХІІ “Про основні напрями вдосконалення законотворчої і контрольної діяльності Верховної Ради України”) та нормативно-правових актів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер.

Правова експертиза здійснюється у процесі державної реєстрації нормативно-правових актів. Її покладено на органи юстиції. Детальніше ця експертиза та державна реєстрація розглядатимуться нижче. Тут зазначимо, що Міністерство юстиції здійснює правову експертизу як для Верховної Ради України, так і для Кабінету Міністрів України. У 2002 р. Міністерство юстиції підготувало висновки за результатами правової експертизи 47 законів України, які подано на підпис Президенту України, та 3045 проектів нормативно-правових актів (із них із зауваженнями — майже кожен другий). Усього в Міністерстві юстиції пройшли експертизу: проектів законів України — 252, проектів актів Президента України — 252, проектів актів Кабінету Міністрів України — 2088, проектів інших документів — 5.

Інший напрям — експертиза нормативних актів органів виконавчої влади перед їх реєстрацією. За станом на кінець грудня 2002 р. у Міністерстві юстиції України зареєстровано понад тисячу нормативних актів, а всього у системі юстиції — майже 2,5 тис. [136, 113]. Зазначену діяльність здійснює структурний підрозділ Міністерства юстиції — Департамент із забезпечення координації законотворчої роботи та стратегічного планування [220].

Міністерство юстиції здійснює правову експертизу проектів нормативно-правових актів на відповідність основним положенням законодавства ЄС, якщо цей проект за предметом правового регулювання належить до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Ця процедура охоплює лише проекти, розроблені урядом України, законопроекти, розроблені депутатами, не проходять експертизи на відповідність законодавству ЄС.

Один з керівників Мінюсту зазначає такі вади окремих актів, що надходять на експертизу: недостатнє редакційне опрацювання, неврахування вимог нормопроекткування, неузгодженість із Конституцією і законами України [114]

Правова експертиза законів України, що надходять на підпис Президентові України, та законопроектів, які подає Президент України на розгляд Верховної Ради України, правовий аналіз та експертиза нормативно-правових актів здійснювались головним державно-правовим управлінням у складі колишньої Адміністрації Президента України [221]. Крім того, фахові експертизи з різних наукових напрямів провадилися спеціалізованими радами при Президентові України. Так, Рада з питань науки та науково-технічної політики при Президентові України як консультативно-дорадчий орган здійснювала експертизу проектів законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України з питань наукової та науково-технічної діяльності, інтелектуальної власності та трансферу технологій [222]. Нині ці функції перебирає на себе апарат Державного секретаря України.

Наукова законопроектна експертиза проектів регуляторних актів. В Україні здійснюється низкою державних та неурядових недержавних організацій. Серед них передусім Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України. Це управління є одним із ключових структурних підрозділів українського парламенту, на яке покладається надзвичайно важлива функція — науково-правове забезпечення законодавчого процесу. Воно має такі відділи: з конституційних питань та державного будівництва; з гуманітарних і міжнародних питань, гармонізації законодавства з країнами ЄС та захисту прав людини; із соціальних питань і праці; з питань цивільних і господарських відносин та підприємництва; з аграрних, екологічних питань та природокористування; з питань бюджету, оподаткування та банківської діяльності; з питань макроекономіки та промислового розвитку; з питань національної безпеки, оборони, правоохоронної діяльності та боротьби із злочинністю.

Експертна служба укомплектована працівниками високого фахового рівня всіх галузей права. І якщо профільні комітети Верховної Ради України першого та другого скликань зверталися до Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України не часто, то вже парламентські комітети третього скликання завжди прий-

мали рішення щодо законопроекту з урахуванням висновку цього управління.

Основним завданням управління є здійснення наукової експертизи законопроектів на предмет оцінки їх концептуального рівня; правової, економічної, соціальної доцільності прийняття закону, його відповідності Конституції України, міжнародним договорам України, відповідності сучасному рівню наукових знань, принципам і засадам державної політики; прогнозування наслідків їх прийняття. Результати експертизи законопроектів фахівці відображають у висновку, який управління надсилає до профільних комітетів, а перед розглядом законопроекту на сесії парламенту цей документ роздають усім народним депутатам України для врахування позиції експертів при прийнятті щодо нього рішення [115].

До державних установ, що здійснюють наукову експертизу законопроектів належить також Національний інститут стратегічних досліджень (НІСД) — урядова установа, яка вивчає широкий спектр питань, пов'язаних з регуляторною політикою у сферах безпеки, міграції та регіональних зв'язків, зокрема між Україною та країнами Центральної Європи, які ведуть переговори щодо приєднання до ЄС. Інститут виконує поглиблену роботу у сфері відносин Україна — ЄС. Його економічний підрозділ здійснює аналітико-прогнозований супровід діяльності Ради національної безпеки і оборони України [223]. Він стежить за розвитком національної та міжнародної економічної політики, у тому числі питаннями, пов'язаними із СОТ, відкритістю ринку та розвитком експорту, готує пропозиції до урядових регуляторних актів.

Експертна оцінка законопроектів у межах компетенції здійснюється відомствами, наприклад Державною податковою адміністрацією [224]. До експертизи залучаються міжнародні групи експертів, які активно співпрацюють із країнами — потенційними членами ЄС, у тому числі з Україною, оскільки зацікавлені у гармонізації українських нормативно-правових актів із законодавством ЄС [225].

До здійснення наукової експертизи проектів правових актів залучаються і неурядові організації, наприклад Інститут проблем законодавства імені Ярослава Мудрого (ІПЗЯМ), Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД).

ІПЗЯМ — приватна організація, яка має особливе офіційне визнання. Цей інститут — єдина організація поза урядом і парламентом,

яка представлена в Міжвідомчій комісії з питань вступу України до СОТ. Він є також членом Консультативної ради Верховної Ради з питань вступу України до СОТ. Інститут працює переважно у сфері економічного та податкового законодавства, хоча поширив свою діяльність на питання місцевого фінансування та соціальної політики. Інститут регулярно надає консультації щодо проектів законів, інших регуляторних актів здебільшого (але не лише) у випадках, коли проект, який був поданий на розгляд до Верховної Ради, надсилається після першого читання для детальної перевірки в комітет. Коментарі інституту передаються на розгляд до Верховної Ради в цілому, але він надає також поради окремим депутатам для використання їх у дебатах. ІПЗЯМ вивчено всі пов'язані із СОТ закони України і надано рекомендації щодо роботи над ними. Він аналізує та надає критичні зауваження стосовно нинішніх проектів законів, пов'язаних зі вступом у СОТ, які подаються на розгляд до Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції (МЕЕІ). Решта — дослідні структури, зосереджені на національних та міжнародних економічних дослідженнях, кожна у своїй пріоритетній сфері. ІПЗЯМ має спеціальний статус як член Міжвідомчої комісії з питань вступу України до СОТ та консультант Верховної Ради з питань законодавства, пов'язаного із СОТ. Інститут економічних досліджень та політичних консультацій обговорює з МЕЕІ, яким чином його економічна експертиза може бути повніше використана у формуванні регуляторної політики у сфері торгівлі та політики щодо СОТ.

МЦПД — приватний дослідний інститут, щоквартально видає економічні та статистичні бюлетені та прогнози, стосовно яких тісно співпрацює з урядом, здійснює економічні дослідження для приватних клієнтів, займається аналізом торговельної політики, зокрема наслідків від застосування правил СОТ для України. В центрі його уваги — регуляторна політика у сфері взаємовідносин України з ЄС, зокрема наслідки поширення на Центральну та Східну Європу Шенгенської території ЄС (вільне пересування людей). Центр надає допомогу міністерствам щодо питань адаптації нормативних актів до законодавства ЄС.

Правові послуги народним депутатам щодо розроблення законопроектів надають провідні юридичні компанії. Так, “Юренерго” здійснює моніторинг нормативно-правових актів; аналіз проектів нормативно-правових актів на їх відповідність чинному законодав-

ству та інтересам клієнта; розроблення проектів нормативно-правових актів та відповідних супровідних документів; супроводження розроблених проектів нормативно-правових актів у Верховній Раді України та в органах державної влади, а також бере участь у робочих групах, створених у Верховній Раді України та в органах державної влади для розроблення проектів нормативно-правових актів [226].

В Україні створюються громадські експертні фахові структури для захисту своїх інтересів у законодавчому процесі через комплексне лобіювання законопроектів. Це є одним із напрямів роботи аналітично-експертної групи Координаційно-експертного центру об'єднань підприємців України. Іншими напрямами є: комплексний аналіз законопроектів, що стосуються розвитку законодавства, визначення пріоритетних законопроектів для аналізу, економічний аналіз та аналіз існуючої законодавчої бази для виявлення причинно-наслідкових зв'язків, підготовка пропозицій для вирішення існуючих проблем тощо [89].

Діяльність відділу законодавчого розвитку Центру комерційного права передбачає: здійснення моніторингу нормативно-правових актів та оцінку стану комерційного права; розроблення прогнозів і рекомендацій щодо запровадження відповідної реформи в Україні; розроблення законопроектів та надання практичної допомоги робочим групам і розробникам проектів законів та інших нормативних актів; проведення експертизи у розробленні законопроектів на прохання Адміністрації Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Національного банку України та громадськості; сприяння гармонізації законодавства України у сфері комерційного права із законодавством ЄС [228].

Експертиза законопроектів, яка здійснюється Головним науково-експертним управлінням Апарату Верховної Ради України, Національним інститутом стратегічних досліджень, перерахованими неурядовими організаціями, належить, на нашу думку, до наукової. На сьогодні на законодавчому рівні ця експертиза не урегульована. Ст. 6.3.4. Регламенту Верховної Ради України передбачається, що Верховна Рада (за своєю ініціативою або за поданням головної комісії) спрямовує за необхідності законодавчу пропозицію або законопроект на наукову, юридичну чи іншу експертизу, здійснення інформаційного пошуку чи наукового дослідження; при цьому предмет і мета експертизи, пошуку, дослідження повинні бути чітко виз-

начені. Але в інших статтях розділу 6 “Законодавча процедура” зазначеного документа пояснення необхідного випадку, а також відмінностей між експертизою, інформаційним пошуком та науковим дослідженням ми не знаходимо, як і розкриття змісту видів експертизи, вони лише називаються — “наукова, правова чи інша”. Отже, в юридичній літературі наукова експертиза інколи розглядається досить вузько як правова, в окремих випадках значно ширше — як наукова [119, 35], у процесі якої проект перевіряється на відповідність певним вимогам (юридичним, економічним, науково-технічним, лінгвістичним, екологічним та ін.). Не врегульовано також терміни здійснення перевірок. Згаданий вище відомий правник А. Заєць звертає увагу на відсутність механізму моніторингу за розглядом у Верховній Раді України урядових законопроектів, які пройшли перевірку на відповідність законодавству ЄС. Іншими словами, урядові законопроекти перевіряються на відповідність законодавству ЄС лише на ранній стадії законодавчого процесу [58, 97–98].

Водночас у проекті Закону України “Про закони і законодавчу діяльність в Україні” пропонується регламентація наукової експертизи проектів законів. Так, у ст. 24 цього проекту “Основні етапи підготовки, організація роботи та контролю за підготовкою проектів законів” серед основних етапів підготовки проекту закону зазначається його наукова експертиза, а у ст. 25 “Наукова експертиза проекту закону” дається визначення цієї експертизи, міститься регламент її здійснення. Так, під науковою експертизою проекту закону мається на увазі діяльність компетентних органів, установ, спеціалізованих експертних організацій, окремих експертів та груп експертів, що охоплює дослідження і оцінку наукового рівня, юридичних якостей проекту закону, його відповідності загальнодержавним програмам і спеціально встановленим вимогам (економічним, фінансовим, екологічним, національної безпеки тощо).

Наукова експертиза проектів законів з питань визначення обов’язків, прав, свобод і законних інтересів громадян, міжнародних зобов’язань держави, зовнішньої торгівлі, національної безпеки, фінансів і бюджету є обов’язковою. Така експертиза може провадитись як до подання проекту закону на розгляд Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи, так і до початку розгляду його в першому читанні або за результатами першого читання. Рішення щодо здійснення наукової експертизи проекту закону

приймається Верховною Радою України, комітетом Верховної Ради України, до відання якого належить супроводження розгляду проекту у Верховній Раді, або за ініціативою розробників проекту. При цьому до наукової експертизи не можуть залучатися установи, організації чи особи, які брали участь у розробці проекту закону. У разі наявності альтернативних проектів закону наукова експертиза кожного з них має провадитися одними і тими ж експертами. До експертизи можуть залучатися установи, організації, науковці та фахівці іноземних держав. Порядок призначення, здійснення та забезпечення наукової експертизи, повноваження експертів визначаються відповідно до Закону України “Про наукову і науково-технічну експертизу”. Висновки її повинні бути оголошені при обговоренні проекту закону Верховною Радою України, проте вони не є обов’язковими. Висновки наукової експертизи щодо проектів законів, які виносяться на всеукраїнський референдум або на загальнодержавне обговорення, публікуються в офіційному виданні Верховної Ради України — газеті “Голос України”.

Крім суто правової та комплексної — наукової експертизи існують експертизи, які пропонуємо віднести до спеціальних. Серед них лінгвістична експертиза законопроектів, під час якої перевіряють й оцінюють засоби мовного вираження основних нормативних понять; структуру і граматичну правильність термінологічних словосполучень; доцільність нормативних дефініцій; дотримання синтаксичних норм побудови речень та логіки їх зв’язку тощо [48]. На думку Н. Калініної, на технологічному етапі лінгвістичної експертизи виявляється не лише текстова структура законопроектів, а й відсутність необхідної системності у формуванні змістовних пластів законодавства, що розробляється [69]. У Державній думі Російської Федерації створено відділ з антикорупційної експертизи законопроектів [229].

Вдосконалення проведення і правового регулювання наукової експертизи. Керівник Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України професор А. Мацюк вважає, що потрібно рішучіше практикувати часткову галузеву або адміністративно обмежену апробацію деяких законодавчих ініціатив, спільний з депутатським корпусом поглиблений аналіз ефективності пропонуєваних законопроектів [114]. Потрібно терміново визначити юридичний статус, юридичну силу правової експертизи. В. Нагребельний зазначає, що розробники проектів законів та інших законодав-

чих актів передають їх на висновок чи візу і до державних органів, наукових установ, навчальних закладів. У цьому разі, на його думку, експертиза здійснюється формально і є малоефективною [118].

В юридичній літературі дедалі частіше порушується також питання про створення громадських рад чи інших неурядових структур для попередньої експертизи законопроектів. На думку К. Матвієнка, головного консультанта Комітету Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, це реальний шлях забезпечення прозорості розгляду законопроектів [113]. Способи взаємодії громадських об'єднань з депутатами і комітетами Державної Думи розглядаються в Російській Федерації [68]. Український центр економічних і політичних досліджень ім. О. Разумкова вважає за необхідне у майбутньому Законі України “Про Регламент Верховної Ради України” передбачити:

- обов'язковість попередньої експертизи законопроекту в Головному науково-експертному управлінні Апарату Верховної Ради України на предмет його відповідності визначеним у Законі України “Про закони і законодавчу діяльність” стандартам;
- неможливість реєстрації законопроекту у Верховній Раді України без позитивного висновку Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України про його відповідність зазначеним у Законі України “Про закони і законодавчу діяльність” стандартам;
- обов'язковість наявності висновків профільного комітету Верховної Ради України, Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради України для винесення законопроекту на перше читання;
- можливість залучення профільним комітетом незалежних експертів для здійснення експертизи законопроектів перед винесенням їх на перше читання та оприлюднення висновків експертизи під час розгляду законопроекту у пленарному режимі;
- гарантований виступ представника Головного науково-експертного управління при розгляді законопроектів у всіх читаннях [89].

Як вважає К. Манжул, необхідна також координація експертної діяльності різних суб'єктів законодавчого процесу. Крім того, для кожного законопроекту має бути визначена провідна експертна організація, яка б координувала експертні дії, супроводжувала його від початку роботи над ним до прийняття рішення. Це безпосередньо

пов'язано з необхідністю підвищення ефективності спеціальної підготовки експертів. У вищих та середніх професійних закладах з юридичних та економічних дисциплін слід запровадити спецкурс "Правова експертиза", а спеціально підготовлений фахівець повинен мати відповідний сертифікат [110].

Здійснення експертного висновку як етап технології підготовки регуляторних актів. Цей етап є надзвичайно важливим. Йдеться про експертний висновок щодо регуляторного впливу проєктів регуляторних актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України, а по суті — про оцінку очікуваної їх ефективності. На жаль, регламентації цього етапу не приділено достатньої уваги, що, на наш погляд, спричинено не недооцінкою його важливості, а надзвичайною складністю здійснення.

Кожен проєкт регуляторного акта, внесений на розгляд до Кабінету Міністрів України, подається, як зазначено в ст. 24 Закону України від 11 вересня 2003 р. "Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності", для підготовки експертного висновку щодо регуляторного впливу до структурного підрозділу Секретаріату Кабінету Міністрів України, на який рішенням Кабінету Міністрів України покладено відповідну функцію. Порядок і терміни підготовки експертних висновків щодо регуляторного впливу проєктів регуляторних актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України, встановлюються Регламентом Кабінету Міністрів.

На засідання урядового комітету разом із проєктом регуляторного акта подаються аналіз регуляторного впливу, яким супроводжується цей проєкт, та експертний висновок щодо регуляторного впливу відповідного проєкту регуляторного акта. Проте щодо процедур, методів, які можуть бути використані при здійсненні цього етапу, нічого не сказано, що спричинено, на наш погляд, як зазначено вище, складністю завдання. Постановою колегії Міністерства юстиції України від 21 листопада 2000 р. № 41 схвалено Методичні рекомендації щодо здійснення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів. Правова експертиза за цими рекомендаціями може бути здійснена щодо проєктів законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, постанов Національного банку України, а також наказу міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади. Проте завданнями правової експертизи, як випливає з ч. 3 Загальних положень, є дослідження поданого на розгляд експертів

проекту лише щодо предмета експертизи, виходячи із загально-суспільних і загальнодержавних інтересів, засад побудови правової системи. За рекомендаціями предметом правової експертизи проекту нормативно-правового акта є такі питання: відповідність проекту загальним принципам побудови правової системи; відповідність положень проекту нормам Конституції України, а також законам з відповідної галузі права; відповідність змісту проекту ступеню його юридичної сили; відповідність змісту проекту соціально-економічним відносинам, що становлять предмет його регулювання, тощо. Це регламент лише правової експертизи на досить поверховому рівні.

Методичне розроблення виконання цього складного етапу — оцінки регуляторного впливу проектів правових актів — могло б бути виконане на базі розробленого нами підходу, викладеного у попередніх публікаціях, зокрема в роботі “Измерение и регулирование эффективного механизма материальной ответственности в управлении” [207, 13–18]. Суть нашого підходу полягає в обчисленні фактичних або очікуваних значень оцінки впливу проектів регуляторних актів із застосуванням математичного інструментарію кореляційно-регресійного аналізу. Ідея в тому, щоб протягом певного часу (або стосовно декількох об’єктів) оцінити вплив дії правового акта. Для цього слід виявити весь спектр чинників, які впливають на об’єкт, і дослідити його поведження в умовах їх сталої дії.

Визначення змін в об’єкті, спричинених усталеними чинниками без впливу регуляторного акта та з його впливом, дає змогу вирізнити ті, які скориговані дією регуляторного акта. Здійснення в межах запропонованого підходу експериментальних розрахунків на базі оцінки впливу пакету правових актів у галузі господарської діяльності свідчить про можливість його використання як реального та надійного механізму оцінки дії правового регулювання і в інших сферах життєдіяльності.

У законі України від 11 вересня 2003 р. визначено також випадки, коли регуляторний акт не може бути прийнятий. Так, у ст. 25 вказано, що регуляторний акт не може бути прийнятий або схвалений уповноваженим на це органом виконавчої влади чи його посадовою особою за наявності хоча б однієї з таких обставин:

- відсутність аналізу регуляторного впливу;
- проект регуляторного акта не був оприлюднений;

- проект регуляторного акта не був поданий на погодження із спеціально уповноваженим органом або його відповідним територіальним органом;
- щодо проекту регуляторного акта спеціально уповноваженим органом або його територіальним органом було прийнято рішення про відмову в його погодженні;
- урядовим комітетом або апеляційною регуляторною комісією не прийнято рішення стосовно поданої розробником проекту регуляторного акта скарги щодо відмови в погодженні цього проекту спеціально уповноваженим органом або його територіальним органом;
- розробником проекту регуляторного акта не виконано рішення урядового комітету або апеляційної регуляторної комісії стосовно скарги щодо відмови в погодженні цього проекту спеціально уповноваженим органом чи його територіальним органом.

У разі виявлення будь-якої з цих обставин спеціально уповноважений орган, його територіальний орган повідомляють про це орган виконавчої влади, його посадову особу, уповноважену на прийняття або схвалення регуляторного акта, а якщо регуляторний акт підлягає державній реєстрації в органах юстиції, — також орган юстиції, до компетенції якого належить здійснення державної реєстрації цього регуляторного акта. Якщо в ході перевірки на підставі повідомлення спеціально уповноваженого органу або його територіального органу органом юстиції буде виявлено будь-яку з обставин, зазначених у частині першій цієї статті, орган юстиції відмовляє в державній реєстрації регуляторного акта або не пізніше 10 робочих днів з дня одержання цього повідомлення скасовує прийняте рішення про державну реєстрацію цього регуляторного акта.

Важливим етапом після розроблення та введення в дію регуляторного акта є моніторинг його результативності. В законі України “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” зазначено, що виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих Кабінетом Міністрів України, забезпечується центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, які були головними розробниками проектів цих регуляторних актів або до компетенції яких належать питання, що регулюються цими актами. Звіт про відстеження результативності

регуляторного акта, прийнятого Кабінетом Міністрів України, не пізніше наступного робочого дня з дня оприлюднення цього звіту подається до урядового комітету, який схвалив проект цього акта.

Рішення про необхідність перегляду регуляторного акта, прийнятого Кабінетом Міністрів України, на підставі аналізу звіту про відстеження його результативності приймає урядовий комітет, який схвалив проект цього акта, або його розробник. Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого центральним органом виконавчої влади, не пізніше наступного робочого дня з дня його оприлюднення передається до спеціально уповноваженого органу. Звіт про відстеження результативності регуляторного акта, прийнятого Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим органом виконавчої влади, територіальним органом центрального органу виконавчої влади, не пізніше наступного робочого дня з дня його оприлюднення передається до територіального органу спеціально уповноваженого органу (ст. 26).

2.4. ЗАТВЕРДЖЕННЯ, ПРАВОВА ЕКСПЕРТИЗА І ДЕРЖАВНА РЕЄСТРАЦІЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Затвердження проекту регуляторного акта здійснюється відповідно до положення про порядок погодження зі структурними підрозділами і затвердження проектів регуляторних актів, яке має діяти у кожному регуляторному органі. Обов'язковим для всіх положень про погодження і затвердження проектів регуляторних актів є узгодження їх з юридичною службою та службою обліку і контролю організаційно-розпорядчої документації.

Здійснення правової експертизи та державної реєстрації нормативно-правових актів покладено на органи юстиції. Вони виконують правову експертизу та державну реєстрацію нормативних актів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Реєстрація нормативно-правових актів передбачена в Конституції

України. Зокрема, у ст. 117 її вказується, що нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом.

Порядок здійснення правової експертизи та реєстрації регламентується Указом Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493 “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади”. Постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 1998 р. № 592 “Про систему органів юстиції” на органи юстиції покладено додаткові функції щодо державної реєстрації розпоряджень голів облдержадміністрацій, нормативно-правових актів районних, районних у містах Києві та Севастополі держадміністрацій, їх управлінь, відділів та інших підрозділів.

Слід підкреслити важливість здійснення правової експертизи та реєстрації нормативно-правових актів. За даними Міністерства юстиції України, органи юстиції вже на етапі здійснення правової експертизи, тобто до набуття ними чинності, щороку запобігають прийняттю в середньому до півтори тисячі незаконних правових норм. Тим самим додатково гарантується захист прав і свобод людини. Водночас перевірки працівниками міністерства свідчать, що в деяких відомствах діють незареєстровані нормативні акти, які підлягають реєстрації. Оскільки це питання є достатньо гострим, зупинимось на ньому докладніше.

Законодавством про державну реєстрацію нормативно-правових актів (Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 та Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 “Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади”) на суб’єктів нормотворення покладено обов’язок своєчасно (у п’ятиденний термін) подавати на державну реєстрацію нормативно-правові акти, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер. Відповідно до пункту 13 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, органи юстиції відмовляють у державній реєстрації нормативно-правових актів, якщо вони не відповідають встановленим вимогам. Підставами для відмови може бути: а) невідповідність проекту акта Конституції України; б) видача його з порушенням чинного законо-

давства, зокрема, якщо акт порушує чи обмежує встановлені законом права, свободи й законні інтереси громадян, підприємств, установ та організацій або покладає на них не передбачені законодавством обов'язки; виходить за межі компетенції органу, що його видав, та ін.

Нормативно-правовий акт, у державній реєстрації якого відмовлено, підлягає скасуванню органом, що його видав, у п'ятиденний термін з дня отримання рішення про відмову в державній реєстрації акта чи висновку за результатами розгляду скарги на рішення про відмову в державній реєстрації акта. Проте, як свідчить практика, суб'єкти нормотворення в деяких випадках не виконують зазначену вище вимогу, а спрямовують до виконання на місця нормативно-правові акти, у державній реєстрації яких відмовлено та які відповідно є нечинними.

З метою контролю за виконанням суб'єктами нормотворення вищезазначеного обов'язку щодо державної реєстрації нормативно-правових актів Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731 “Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” надано право органам юстиції, що здійснюють державну реєстрацію відомчих нормативно-правових актів, перевіряти у міністерствах, інших органах виконавчої влади, органах господарського управління та контролю додержання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, вносити пропозиції про усунення виявлених порушень і недоліків та притягнення до відповідальності посадових осіб, винних у допущених порушеннях. При цьому за результатами перевірки (у разі потреби) слід інформувати Кабінет Міністрів України та уряд Криму, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації. Цією ж постановою зобов'язано керівників міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю у місячний термін повідомляти реєструючий орган про вжиті заходи. Отже, застосування юридичної відповідальності до суб'єктів нормотворення у разі порушення ними обов'язку своєчасно подавати на державну реєстрацію нормативно-правові акти, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, чинним законодавством не передбачено. На практиці це призводить до того, що діяльність контролюючих органів за виконанням суб'єктами нормотворення відповідних вимог щодо усунення не-

доліків, виявлених у процесі перевірки цих суб'єктів, зводиться до простого листування та постійних нагадувань протягом декількох місяців щодо обов'язковості виконання вимог органів юстиції. Але порушники, як свідчить практика, нехтують цими нагадуваннями, продовжуючи ігнорувати свій обов'язок щодо подання на державну реєстрацію нормативно-правових актів. Наведемо деякі статистичні відомості. Протягом 2004 р. Міністерством юстиції України було здійснено понад 20 перевірок суб'єктів нормотворення щодо дотримання ними законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів. За результатами цих перевірок виявлено понад 200 нормативно-правових актів, які підлягали державній реєстрації у Міністерстві юстиції України, проте на неї не подавались. На місцях ситуація ще набагато гірша. Обласними та районними управліннями юстиції виявлено відповідно понад 300 та майже 1000 таких нормативно-правових актів (Архів Міністерства юстиції за 2004 р.).

Ще один приклад. Перевірки, які провадилися Міністерством юстиції України спільно з Київським міським управлінням юстиції з метою встановлення дотримання Київською міською державною адміністрацією законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, свідчили, що не всі нормативно-правові акти, які підлягали державній реєстрації у Київському міському управлінні юстиції, подавались на реєстрацію. Міністерством юстиції України застосовувались передбачені заходи впливу з метою забезпечення виконання Київською міською державною адміністрацією законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів (надання відповідної інформації Кабінету Міністрів України та Адміністрації Президента України, звернення до відповідних органів прокуратури), проте це не повною мірою забезпечило досягнення відповідного результату. Причиною невиконання суб'єктами нормотворення вимог органів юстиції щодо усунення порушень, виявлених під час перевірок, є відсутність юридичної відповідальності за ці порушення. Декларативна норма, зазначена у пункті 10 Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, що визначає відповідальність посадових осіб, які порушили законодавство про державну реєстрацію нормативно-правових актів, згідно з чинним законодавством, не є достатньою для забезпечення виконання обов'язку щодо реєстрації.

Необхідність вдосконалення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів зумовлена тим, що суб'єкти нормотворення, знаючи безкарність своїх дій або бездіяльності щодо дотримання законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, ухиляються від подання на державну реєстрацію та спрямовують до виконання незареєстровані нормативно-правові акти або ті, у державній реєстрації яких за результатами правової експертизи відмовлено, встановлюють норми з порушенням законодавства про державну реєстрацію.

Виходячи з викладеного, слід підтримати пропозиції працівників Мінюсту України щодо встановлення такої відповідальності шляхом внесення відповідних норм у проект Закону України “Про нормативно-правові акти” та подання на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України “Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення”.

Концептуальною ідеєю, яка могла б бути покладена в основу проекту Закону України “Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення”, є встановлення адміністративної відповідальності посадових осіб, винних в ухиленні від подання на державну реєстрацію та спрямуванні до виконання незареєстрованих нормативно-правових актів, актів, у державній реєстрації яких за результатами правової експертизи відмовлено, та у визначенні норм з порушенням законодавства про державну реєстрацію. Це сприятиме зростанню дисципліни посадових осіб органів виконавчої влади щодо додержання норм законодавства про державну реєстрацію і тим самим забезпечить вищий рівень правопорядку та захисту прав громадян. Проект Закону має передбачати внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення шляхом доповнення його особливої частини (глава 15 “Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління”) статтею, яка визначає відповідальність за ухилення від подання на державну реєстрацію та спрямування до виконання незареєстрованих нормативно-правових актів, актів, у державній реєстрації яких за результатами правової експертизи відмовлено, та встановлення норм з порушенням законодавства про державну реєстрацію. Тим більше, що нормативно-правові акти, які не пройшли правової експертизи в органах юстиції, як правило, містять норми, що порушують права й законні інтереси громадян та юридичних осіб.

Об'єктом зазначеного правопорушення (адміністративної вини) слід вважати суспільні відносини в галузі державного управління. Це діяння складне і має зовнішній прояв в ухиленні від подання на державну реєстрацію та спрямуванні до виконання незареєстрованих нормативно-правових актів, актів, у державній реєстрації яких за результатами правової експертизи відмовлено, та в установленні й доведенні до виконавців норм з порушенням законодавства про державну реєстрацію. Суб'єктом правопорушення є посадова особа, яка вчиняє його з непрямым наміром (наприклад, з метою уникнути правової експертизи нормативно-правового акта) або, як правило, з недбалості, оскільки, маючи можливість і будучи зобов'язаною усвідомлювати суспільну шкоду такого поведіння, діє безвідповідально щодо інтересів суспільства.

Слід зазначити, що народними депутатами України третього скликання як суб'єктами законодавчої ініціативи та Міністерством юстиції України пропонувалось ввести кримінальну відповідальність за порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів. Проте було висловлено думку про те, що ухилення від подання на державну реєстрацію та спрямування до виконання незареєстрованих нормативно-правових актів, актів, у державній реєстрації яких за результатами правової експертизи відмовлено, та встановлення і доведення до виконавців норм з порушенням законодавства про державну реєстрацію не підпадають під поняття злочину, визначеного Кримінальним кодексом України. А отже, зазначені дії (або бездіяльність) не можуть тягнути за собою кримінальної відповідальності, оскільки нібито не становлять підвищеної суспільної небезпеки.

Такі міркування, на нашу думку, є помилковими, оскільки введення в дію правових актів, які порушують чинне законодавство, права і свободи громадян, може становити серйозну загрозу національній безпеці країни, а отже бути особливо суспільно небезпечним. Виходячи з цього, вважаємо, що слід повернутися до пропозицій щодо встановлення кримінальної відповідальності за вказане правопорушення.

Таким чином, встановлення адміністративної, а у певних випадках і кримінальної відповідальності за ухилення посадових осіб від подання на державну реєстрацію та спрямування до виконання незареєстрованих нормативно-правових актів, актів, у державній

реєстрації яких за результатами правової експертизи відмовлено, та встановлення норм з порушенням законодавства про державну реєстрацію — це реальна можливість ефективного впливу на посадових осіб, винних у порушенні законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів, яка дасть змогу забезпечити вищий рівень захисту прав громадян та правопорядку в державі, нейтралізувати одну з можливих загроз національній безпеці країни.

За проектом Закону України “Про нормативно-правові акти” державна реєстрація нормативно-правових актів — це процедура, яка полягає у здійсненні правової експертизи та занесенні до Державного реєстру нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, Національного банку України, інших органів державного управління (акти відповідних органів державного управління); міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, у тому числі із спеціальним статусом, їх територіальних органів, міністерств та республіканських комітетів Автономної Республіки Крим; голів місцевих державних адміністрацій, керівників їх управлінь, відділів, інших структурних підрозділів (акти органів виконавчої влади); сільських, селищних, міських, районних у місті рад та їх виконавчих органів, районних і обласних рад (акти органів місцевого самоврядування).

Отже, державна реєстрація нормативно-правових актів передбачає виконання трьох функцій: 1) здійснення правової експертизи нормативно-правового акта; 2) прийняття рішення щодо його державної реєстрації; 3) облік нормативно-правових актів шляхом внесення їх до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів. Водночас, виходячи із спрямованості політики України на інтеграцію з ЄС, із програмних завдань щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС, вважаємо за доцільне ввести при здійсненні державної реєстрації нормативно-правових актів четверту функцію — експертизу проектів цих актів на відповідність *acquis communautaire*.

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС, затверджена Законом України 18 березня 2004 р., визначає особливості розгляду проектів нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини

в яких регулюються правом ЄС. Зокрема, передбачено, що такі проекти проходять експертизу на відповідність *acquis communautaire* — правової системи ЄС. Виходячи з цього було б доцільно в проект Закону України “Про нормативно-правові акти” залучити також норми щодо порядку та процедури здійснення експертизи нормативно-правових актів на відповідність їх *acquis communautaire*.

Законодавче врегулювання питань нормотворчої діяльності, у тому числі у сфері державної реєстрації нормативно-правових актів міністерств та інших органів, введення адміністративно-правової відповідальності за порушення цього законодавства, встановлення порядку та процедури здійснення експертизи проектів зазначених актів на відповідність *acquis communautaire* сприятиме підвищенню якості державної регуляторної політики, вирішенню завдання вступу України до ЄС.

Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів. Згідно із завданнями Указу Президента України “Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади” (1992 р.) створено Єдиний державний реєстр нормативно-правових актів — єдина електронна база даних, де зберігаються тексти виданих державними органами влади актів законодавства, починаючи з 1985 р. до сьогодення. Реєстр є автоматизованою системою збирання, накопичення та опрацювання актів законодавства, які підтримуються у контрольному стані. Тобто система поповнюється новими актами, а також змінами та доповненнями до існуючих.

Від звичайних баз даних нормативно-правових актів Державний реєстр відрізняється наявністю особливого статусу. Витяг із нього — офіційний документ, на відміну від інших баз даних, що є інформаційно-довідковими. Адміністратором обліку користувачів та контролю доступу є “Інформаційний центр” Міністерства юстиції України, адміністратором технологій ведення фондів та доступу — інформаційно-аналітичний центр “Ліга”. Інформація з реєстру надається на паперовому носії, в електронному вигляді та за безпосереднього звернення до реєстру через комп’ютерну мережу .

2.5. ВІДСТЕЖЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ РЕГУЛЯТОРНОГО АКТА ТА ОПРИЛЮДНЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ

Відстеження результативності регуляторного акта та оприлюднення інформації також слід віднести до найважливіших етапів здійснення регуляторної політики. Результат, за В. Далем, це “наслідок чогось, кінцевий висновок, підсумок, розв’язка, вихід, завершення справи”¹. Близьким до поняття “результативність” є термін “ефективність”. Проте на відміну від результативності якогось явища, заходу, правового акта ефективність пов’язується із затратами на її здійснення. Стосовно права, правового регулювання певних суспільних відносин питання ефективності розглядаються в багатьох наукових роботах представників як теорії права так і окремих його галузей, у тому числі адміністративного та господарського права.

Законодавче визначення відстеження результативності регуляторного акта вперше дано в Законі України від 11 вересня 2003 р. Згідно із ст. 1 цього Закону під таким відстеженням слід розуміти заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення ним цілей, задекларованих при його прийнятті. Звідси можна зробити висновок щодо формулювання цілей, які декларуються при прийнятті регуляторного акта. Вони мають бути сформульовані достатньо конкретно, операціонально, бажано мати кількісні показники. Зазначені положення стосуються такого етапу технології підготовки правових актів, як виклад його тексту. Застосування цих положень матиме велике значення для забезпечення можливості оцінки і управління результативністю регуляторних актів, регуляторної політики в країні, що дасть змогу оцінити досягнення регуляторним актом своїх цілей.

Відповідно до ст. 10 Закону України від 11 вересня 2003 р. “Відстеження результативності регуляторних актів” стосовно кожного акта послідовно здійснюються базове, повторне та періодичне відстеження його результативності. Вони передбачають виконання заходів з відсте-

¹ Даль В. Толковый словарь живого русского языка. — М.: Изд-во словарей, 1958. — Т. 4. — С. 90.

ження результативності; підготовку та оприлюднення звіту про цю роботу. Для такого відстеження можуть бути використані статистичні відомості та дані наукових досліджень і соціологічних опитувань. Отже, законодавець резюмує наявність наукових досліджень і соціологічних опитувань щодо стану впровадження регуляторних актів та досягнення ними цілей.

Водночас слід зазначити, що юридичні наукові установи і вищі навчальні заклади не здійснюють систематичних наукових досліджень результативності правових актів, що зумовлює неможливість забезпечення ефективності регуляторної політики, цілеспрямованого управління нею. Крім того, відсутність відповідних досліджень та результатів соціологічних опитувань є причиною частого зміни (коригування) регуляторних актів. Саме тому ми ініціювали відповідні дослідження і, починаючи з 2000 р., брали участь у науково-дослідних розробках щодо впровадження моніторингу — відстеження виконання заходів, передбачених регуляторними актами. Зокрема, у 2000–2003 рр. здійснено регулярні перевірки стану виконання прийнятих рішень — моніторинг у конкретній предметній галузі управління — у сфері економічної політики з метою виявлення необхідності коригування, зміни регуляторних актів. Хід та результати відповідного дослідження викладено у главі 4 цієї роботи.

Повертаючись до регламенту відстеження результативності регуляторних актів згідно із Законом України від 11 вересня 2003 р., зазначимо, що одержані за повторного відстеження значення показників результативності (за ст. 1 Закону України від 11 вересня 2003 р. показники результативності — це показники, на підставі яких при відстеженні результативності регуляторного акта оцінюються стан його впровадження та досягнення ним цілей, задекларованих при його прийнятті) порівнюються з їх значеннями, одержаними в разі базового відстеження. Це завдання, сформульоване законодавцем, зобов'язує розробити вимоги методичного характеру щодо показників оцінки результативності на всіх етапах її відстеження. Як мінімум, ці показники повинні бути порівнянні між собою. В іншому разі порівняти їх значення за базового і повторного відстежень результативності не вдасться. Крім того, це повинні бути вимоги повноти і достатності показників для характеристики результативності, водночас кількість їх має бути мінімально достатньою, тобто не повинно бути показників, які не характеризують результативність або дублюють один одного.

Такого роду положення з відповідями “як” це зробити повинні були б міститися у відповідних методичних рекомендаціях щодо цього етапу реалізації регуляторної політики. Проте, на жаль, чинна Методика відстеження результативності регуляторного акта, як ми пересвідчилося, не містить таких положень.

Періодичні відстеження результативності, як зазначено у ст. 10 Закону України від 11 вересня 2003 р., здійснюються з метою перевірки сталого досягання регуляторним актом цілей, задекларованих при його прийнятті після повторного відстеження його результативності. Щодо термінів, то базове відстеження результативності регуляторного акта здійснюється до дня набуття чинності ним або більшістю його положень. Якщо для визначення показників результативності регуляторного акта використовуються виключно статистичні дані, базове відстеження може бути здійснене після набуття чинності цим актом або більшістю його положень, але не пізніше дня, з якого починається повторне відстеження його результативності.

Виконання заходів з відстеження результативності регуляторного акта забезпечується регуляторним органом, який прийняв цей акт, якщо інше не встановлено Законом від 11 вересня 2003 р. Термін їх реалізації не повинен перевищувати 45 робочих днів. Регуляторний орган, який прийняв відповідний акт, якщо інше не встановлено цим Законом, готує звіт про відстеження його результативності, але не пізніше ніж у десятиденний термін з дня підписання цього звіту, оприлюднює його шляхом опублікування у своїх друкованих засобах масової інформації, а у разі їх відсутності — у друкованих засобах масової інформації, визначених цим регуляторним органом, та (або) шляхом розміщення на офіційній сторінці цього регуляторного органу в мережі Інтернет.

Згідно із зазначеним вище Законом Методика відстеження результативності регуляторних актів, прийнятих Національним банком України, затверджується спільно Кабінетом Міністрів та Національним банком України, а прийнятих іншими регуляторними органами — Кабінетом Міністрів України. Затверджена методика є обов'язковою для застосування регуляторними органами.

Ця Методика, яку буде розглянуто нижче, мала б відповісти на питання щодо методів та прийомів виконання завдань, поставлених Законом України від 11 вересня 2003 р. На жаль, чинна Методика переважно лише дублює положення цього Закону, не розглядаючи відповідних питань методичного характеру.

Методика відстеження результативності регуляторного акта.

Ця Методика, затверджена відповідно до ст. 10 Закону України від 11 вересня 2003 р. Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308, визначає вимоги для відстеження результативності прийнятого регуляторного акта. Як зазначено у ній, здійснюються базове, повторне та періодичне відстеження регуляторного акта у межах термінів, визначених ст. 10 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

Базове відстеження виконується до дня набуття чинності регуляторним актом або більшістю його положень з метою оцінки стану суспільних відносин, на врегулювання яких спрямована дія акта.

Повторне відстеження здійснюється через рік після набуття чинності актом або більшістю його положень, але не пізніше ніж через два роки, якщо рішенням регуляторного органу, який прийняв цей акт, не встановлено більш ранній термін, з метою оцінки ступеня досягнення цим актом поставлених цілей. Кількісні та якісні значення показників результативності акта порівнюються із значеннями аналогічних показників, одержаних під час базового відстеження.

Періодичне відстеження здійснюється раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження, в тому числі у разі, коли дію акта, прийнятого на визначений термін, було продовжено з метою оцінки ступеня досягнення актом поставлених цілей. Установлені кількісні та якісні значення показників результативності акта порівнюються із значеннями аналогічних показників, встановлених під час повторного відстеження.

У процесі відстеження визначаються кількісне та якісне значення для кожного показника результативності, обчисленого під час аналізу впливу регуляторного акта. Базове, повторне та періодичне відстеження здійснюються на підставі показників і даних, одержаних під час аналізу впливу регуляторного акта. Види даних, які використовуються для відстеження, визначаються регуляторним органом. Якщо для визначення кількісних та якісних показників результативності регуляторного акта необхідна інформація, якої не містять статистичні дані та дані наукових досліджень, застосовується опитування сукупності респондентів в усній чи письмовій формі (далі – опитування). Для отримання зазначених показників можуть використовуватися статистичні дані за відповідний період, що передує даті початку виконання заходів з відстеження, а для базового відстеження – даті

набуття чинності актом або більшістю його положень. Опитування під час відстеження передбачає визначення сукупності осіб, які повинні виконувати вимоги регуляторного акта (за методикою пропонується називати цю сукупність “цільова група”, але по суті це виконавці регуляторного акта); складання анкети; збирання інформації; створення бази даних опитування, їх обробку та аналіз. Для визначення складу цільової групи (виконавців регуляторного акта) можуть використовуватися відкриті для загального доступу дані реєстрів, що ведуться регуляторними та іншими органами державної влади. Чисельність цільової групи, яка визначається для повторного відстеження з використанням опитування, повинна дорівнювати чисельності цільової групи, визначеної для базового відстеження.

Під час повторного і періодичного відстежень застосовуються ті самі підходи до визначення складу цільової групи та вибіркової сукупності (частина цільової групи — виконавців регуляторного акта), яка відбирається для участі в опитуванні за допомогою спеціальних методів з метою достовірного відображення структури та основних характеристик цієї групи), що і для базового відстеження. Якщо чисельність цільової групи не перевищує 150 осіб, опитуються усі її респонденти без визначення вибіркової сукупності. Підставою для складання анкети під час базового, повторного і періодичного відстежень є кількісні та якісні значення показників результативності регуляторного акта, визначені під час аналізу його впливу.

Після виконання відповідних заходів готується звіт окремо для базового, повторного і періодичного відстежень, який оприлюднюється в установленому порядку.

У звіті про результати відстеження зазначаються:

- вид та назва регуляторного акта, результативність якого відстежується, дата його прийняття та номер (у разі базового відстеження вони не наводяться);
- назва виконавця заходів з відстеження;
- цілі прийняття акта;
- термін виконання заходів з відстеження;
- тип відстеження (базове, повторне або періодичне);
- методи одержання результатів відстеження;
- дані та припущення, на підставі яких відстежувалася результативність, а також способи одержання даних;
- кількісні та якісні значення показників результативності акта;

- оцінка результатів реалізації регуляторного акта та ступеня досягнення визначених цілей.

Звіт про відстеження підписується керівником регуляторного органу.

Оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності. Доступ до регуляторних актів органів виконавчої влади. У виступі Президента України Віктора Ющенка у Верховній Раді перед голосуванням щодо затвердження Юлії Тимошенко на посту прем'єр-міністра неодноразово зазначалося: “Мій уряд не буде красти”, “Я хабарів брати не буду”, “Уряд не братиме хабарів” тощо. Президент підкреслив, що головною проблемою в Україні є корупція, яка починається “з голови”, і запевнив: “уряд не просто не буде красти, уряд не буде брати хабарів”. Він зазначив, що коли публічно працюватимуть Укрзалізниця, Укрнафта, НАК Нафтогаз, Укрпошта, то бюджет країни одержить багато мільярдів незапланованих на сьогодні надходжень, які буде віддано бідній людині. Планується дослідити роботу всіх вільних економічних зон, зон інвестиційного розвитку, від раціонального перегляду роботи яких можна отримати багато прозорих, публічних фінансових потоків, у тому числі до бюджету. Буде здійснено чесну приватизацію у межах закону, прийнятого парламентом; вкрадені об'єкти повернуто до держави, починаючи від “Криворіжсталі”, подолано крадіжки землі в Криму і біля Києва. Пропонується публічна, чесна і відповідальна політика влади. Кардинальним засобом забезпечення чесної роботи влади є її прозорість. Саме на цьому ж наголошував Президент України, закликаючи депутатів і уряд застосовувати виключно публічні, прозорі процедури у державі.

Згідно з Конституцією України та Законом України “Про інформацію” (ВВР. — 1992. — № 48, ст. 650) всі громадяни України, юридичні особи і державні органи мають право на інформацію, що передбачає можливість вільного одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, здійснення завдань і функцій (ст. 9 “Право на інформацію”). Це право забезпечується:

- обов'язком органів державної влади, а також органів місцевого і регіонального самоврядування інформувати про свою діяльність та прийняті рішення;
- створенням у державних органах спеціальних інформаційних служб або систем, що забезпечували б у встановленому порядку доступ до інформації;

- вільним доступом суб'єктів інформаційних відносин до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів; обмеження цього доступу зумовлені лише специфікою цінностей та особливими умовами їх збереження, що визначаються законодавством;
- створенням механізму здійснення права на інформацію;
- здійсненням державного контролю за додержанням законодавства про інформацію; встановленням відповідальності за порушення законодавства про інформацію (ст. 10 “Гарантії права на інформацію”).

У ст. 21 “Інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування” Закону про інформацію містяться визначення інформації державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування, її джерел та форм поширення. Зокрема, зазначено, що інформація державних органів та органів місцевого і регіонального самоврядування — це офіційна документована інформація, яка створюється в процесі поточної діяльності законодавчої, виконавчої та судової влади, органів місцевого і регіонального самоврядування. Основними джерелами цієї інформації є: законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого і регіонального самоврядування.

Формами поширення цієї інформації є: публікування її в офіційних друкованих виданнях або поширення інформаційними службами відповідних державних органів і організацій; публікування у друкованих засобах масової інформації або публічне оголошення через аудіо- та аудіовізуальні засоби масової інформації; безпосереднє доведення її до заінтересованих осіб (усно, письмово чи іншими способами); надання можливості ознайомлення з архівними матеріалами; оголошення її під час публічних виступів посадових осіб.

Закон про інформацію не називає засоби Інтернету, новітні інформаційні технології, веб-сайти законодавчих органів і органів державної виконавчої влади. Водночас ст. 9 Закону України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” передбачає, як зазначено вище, оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади через розміщення і періодичне оновлення міністерствами,

відомствами, місцевими органами виконавчої влади інформації як на власних веб-сайтах так і через створення єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України. Веб-портал призначений для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян. На веб-порталі та веб-сайті органу виконавчої влади не тільки розміщується відповідна інформація, а й надається можливість добровільної реєстрації відвідувачів для забезпечення ведення статистики відвідувань та підтримки функції зворотного зв'язку.

Право на доступ до інформації відкриває можливість безпосереднього ознайомлення з інформацією органів виконавчої влади (так зване активне право). До процедури активного доступу до інформації належать, як правило, такі форми доступу: 1) подання громадянами запиту до органів виконавчої влади про надання інформації; 2) відвідування відкритих робочих засідань органів влади; 3) доступ до відкритих архівів офіційної інформації органів виконавчої влади.

Особливий інтерес щодо формування регуляторної політики становить друга форма. Сам факт присутності (навіть сама можливість присутності) на відкритих засіданнях громадян сприятиме підвищенню якості регуляторних актів, зокрема за рахунок гарантування їх справедливості, незловживання владою своїми правами.

У ст. 38 Конституції України зазначено: “Громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами...”, закладено підвалини для участі громадян, громадянських, неурядових організацій у підготовці проектів регуляторних актів. Участь громадськості в регуляторній політиці визначають також закони України “Про об'єднання громадян” і “Про політичні партії”. Крім того, великого значення набуває законодавче забезпечення окремих функцій недержавних, громадських організацій, їх взаємодії з урядовими структурами, в тому числі у сферах правотворення і правозастосування.

До складу правового забезпечення цієї участі можна віднести такі нормативні документи:

- Закон України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” (ВВР. — 1993. — № 4, ст. 1). Відповідно до ст. 24 цього закону у визначенні змісту та шляхів виконання загальнодержавних і місцевих програм охорони здоров'я, здійсненні відповідних конкретних заходів, вирішенні кадрових, наукових та інших проблем організації державної діяльності в цій галузі можуть брати участь

фахові громадські організації працівників охорони здоров'я та інші об'єднання громадян, в тому числі міжнародні).

- Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (ВВР. — 1991. — № 41, ст. 546). У ст. 16 Закону записано: “Громадське управління в галузі охорони навколишнього природного середовища здійснюється громадськими об'єднаннями і організаціями, якщо така діяльність передбачена їх статутами, зареєстрованими відповідно до законодавства України. Метою управління в галузі охорони навколишнього природного середовища є реалізація законодавства, контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання природних ресурсів, досягнення узгодженості дій державних і громадських органів у цій галузі”. Ст. 21 цього Закону передбачає, що громадські природоохоронні об'єднання мають право:
 - а) брати участь у розробленні планів, програм, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, розробляти і пропагувати свої екологічні програми;
 - б) брати участь у здійсненні спеціально уповноваженими державними органами управління в галузі охорони навколишнього природного середовища перевірок виконання підприємствами, установами та організаціями природоохоронних планів і заходів;
 - в) здійснювати громадську екологічну експертизу, оприлюднювати її результати і передавати їх органам, уповноваженим приймати рішення;
 - г) вільного доступу до екологічної інформації;
 - г) виступати з ініціативою проведення республіканського і місцевих референдумів з питань, пов'язаних з охороною навколишнього природного середовища, використанням природних ресурсів та забезпеченням екологічної безпеки;
 - д) брати участь у підготовці проектів нормативно-правових актів з екологічних питань;
 - е) оскаржувати в установленому законом порядку рішення про відмову або несвочасне надання за запитом екологічної інформації чи неправомірне відхилення запиту та його неповне задоволення.
- Закон України “Про Антимонопольний комітет України” (ВВР. — 1993. — № 50, ст. 473). У ч. 2 ст. 20 передбачено, що Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення

- взаємодіють із засобами масової інформації та громадськими організаціями у роботі із запобігання порушенням антимонопольного законодавства.
- Закон України “Про архітектурну діяльність” (ВВР. — 1999 — № 31, ст. 246) У ст. 25 зазначено, що громадяни та громадські організації, які не беруть безпосередньої участі у створенні об’єктів архітектури, мають право одержувати в органах влади інформацію щодо підготовки і прийняття рішень з планування, забудови та реконструкції населених пунктів, окремих територій і конкретних об’єктів архітектури.
 - Закон України “Про аудиторську діяльність” (ВВР. — 1993. — № 23, ст. 243). У частинах 4, 5 ст. 15 регламентовано формування Аудиторської палати України шляхом делегування до її складу п’яти представників від професійної громадської організації аудиторів України. Фахівці від навчальних, наукових та інших організацій делегуються за їх згодою професійною громадською організацією аудиторів України в кількості п’яти представників.
 - Закон України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” (ВВР. — 1999. — № 40, ст. 365) У ч. 2 ст. 7 записано, що Методологічна рада з бухгалтерського обліку утворюється з висококваліфікованих науковців, спеціалістів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, представників громадських організацій бухгалтерів та аудиторів України.
 - Закон України “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії” (ВВР. — 2000. — № 48, ст. 409). Ст. 25 передбачає, що контроль за дотриманням законодавства про державні соціальні стандарти і нормативи та державні соціальні гарантії здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування із залученням громадських організацій та незалежних експертів на засадах гласності.
 - Закон України “Про інвестиційну діяльність” (ВВР. — 1991. — № 47, ст. 646). У ч. 2 ст. 13 вказується, що проекти цільових комплексних республіканських програм розробляються в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України за участю заінтересованих державних органів і громадських організацій, подаються Кабінетом Міністрів України на затвердження Верховній Раді України у складі Основних напрямів економічного і соціального розвитку республіки.

- Закон України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” (ВВР. — 2000. — № 36, ст. 299). Визначає, що склад експертно-апеляційної ради формується з державних службовців, науковців, інших фахівців та представників громадських організацій. Положення про експертно-апеляційну раду та її склад затверджується Кабінетом Міністрів України. До складу експертно-апеляційної ради залучаються незалежні експерти та представники громадських організацій у кількості не менше 20 % загальної кількості членів цієї ради (ст. 6).
- Закон України “Про рекламу” (ВВР. — 1996. — № 39, ст. 181). Передбачає що Державний комітет у справах захисту прав споживачів та його органи в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі за поданням державних органів і громадських організацій або самостійно у випадках, передбачених цією статтею, крім тих, які віднесено виключно до компетенції Антимонопольного комітету України та які регулюються законодавством з питань авторського права та суміжних прав, мають право накладати штрафи на суб’єктів підприємницької діяльності.
- Закон України “Про стандартизацію” (ВВР. — 2001. — № 31, ст. 145). Встановлює, що Рада стандартизації формується на паритетних засадах із представників та відповідних громадських організацій. Діяльність Ради ґрунтується на засадах відкритості та гласності (ст. 8). Технічні комітети стандартизації формуються з урахуванням принципу представництва всіх заінтересованих сторін. До роботи в технічних комітетах стандартизації залучаються на добровільних засадах представники суб’єктів господарювання та їх об’єднань, науково-технічних та інженерних товариств (спілок), товариств (спілок) споживачів, відповідних громадських організацій (ч. 2 ст. 9). Відповідні громадські організації мають право у певних сферах діяльності та в межах повноважень, визначених законом, з урахуванням своїх господарських та професійних інтересів організовувати і виконувати роботи із стандартизації, зокрема:
 - а) розробляти, схвалювати, приймати, переглядати, змінювати стандарти відповідного рівня та припиняти їх дію, встановлювати правила їх розроблення, позначення та застосування;
 - б) подавати до центрального органу виконавчої влади у сфері стандартизації пропозиції щодо створення технічних комітетів стан-

дартизації та розроблення національних стандартів або прийняття як національних стандартів міжнародних (регіональних) чи власних стандартів;

в) створювати і вести інформаційні фонди нормативно-правових актів та нормативних документів для забезпечення своєї діяльності та інформаційного обміну;

г) видавати і розповсюджувати власні стандарти, документи спеціалізованих міжнародних, регіональних організацій із стандартизації, членами яких вони є чи з якими співпрацюють на підставі положень цих організацій або відповідних договорів, а також делегувати ці повноваження іншим юридичним особам;

г) інформувати центральний орган виконавчої влади у сфері стандартизації про роботи із стандартизації за своїми напрямками (ст. 10).

- Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 1997 р. № 81 “Про Державну комісію з питань впровадження систем і засобів контролю та управління товарним і грошовим обігом”. До складу Державної комісії можуть також входити представники інших центральних органів виконавчої влади, громадських організацій та науково-дослідних установ.
- Постанова Кабінету Міністрів України від 9 лютого 1993 р. № 99 “Про затвердження Положення про Державний комітет України по нафті і газу”. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Держкомнафтогазу, обговорення найважливіших напрямів його діяльності, а також розвитку нафтової, газової, нафтопереробної промисловості та забезпечення нафтопродуктами у Комітеті утворюється колегія, до складу якої можуть входити представники відповідних громадських організацій (п. 9).
- Постанова Кабінету Міністрів України від 12 листопада 1997 р. № 1258 “Про Координаційну раду з контролю над тютюном при КМ України”. Координаційна рада створюється у складі представників від громадських організацій (за згодою — ч. 6).
- Указ Президента України “Питання Міністерства аграрної політики України” від 7 червня 2000 р. № 772/2000. Для узгодженого вирішення питань, що належать до компетенції Мінагрополітики України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності у Міністерстві утворюється колегія, до складу якої можуть входити представники громадських організацій — п. 10.

- Указ Президента України “Питання Міністерства енергетики України” від 1 грудня 1997 р. № 1320/97. Для погодженого вирішення питань, що належать до компетенції Міненерго України, обговорення найважливіших напрямів його діяльності та розвитку галузі у Міністерстві утворюється колегія, до складу якої можуть входити представники відповідних громадських організацій (п. 10).
- Указ Президента України “Про Положення про Міністерство фінансів України” від 26 листопада 1996 р. № 1081/99. Для погодженого вирішення найважливіших питань, що належать до компетенції Мінфіну України, обговорення напрямів його діяльності у Міністерстві утворюється колегія, до складу якої можуть входити представники громадських організацій (з правом дорадчого голосу”).

Оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів державної влади з відстеження результативності регуляторних актів. Завданнями, які вирішуються через оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність регуляторних органів є:

- 1) підвищення рівня прозорості їх функціонування;
- 2) вдосконалення регуляторних рішень; здійснення “мозкової атаки” на проект вирішення проблеми, якщо на веб-сайтах органів влади не тільки розміщувати прийняті акти, проекти нормативних документів, які мають бути прийняті, а й вказувати проблеми, що повинні вирішуватися, завдяки чому може бути запропоноване досконаліше рішення;
- 3) висвітлення даних моніторингу, громадського контролю ефективності (результативності) відповідних правових актів.

Результати відстеження результативності регуляторного акта, їх оприлюднення можуть зумовити прийняття рішення про перегляд цього акта. Порядок перегляду також регламентовано у відповідних документах. Зокрема, встановлено, що він здійснюється: на підставі аналізу звіту про відстеження результативності цього регуляторного акта; за ініціативою регуляторного органу, який прийняв цей регуляторний акт; в інших випадках, передбачених Конституцією та іншими законодавчими актами України. У разі наявності підстав, визначених у частині першій цієї статті, регуляторний орган, який прийняв відповідний акт, а у випадках, передбачених Конституцією України та Законом України від 11 вересня 2003 р., інший орган можуть приймати рішення про зупинення дії регуляторного акта, визнання його некон-

ституційним, про скасування, необхідність залишення його без змін або перегляд (ст. 11 Закону України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності”).

Аналіз правового регулювання формування і здійснення регуляторної політики — процесів підготовки, прийняття і реалізації регуляторних актів — свідчить, що чинний регламент цих процесів охоплює їх лише певною мірою. Урегульовано не увесь цикл життєдіяльності регуляторних актів, починаючи з планування діяльності з їх підготовки і закінчуючи переглядом цих актів та оприлюдненням інформації про здійснення регуляторної діяльності. Це регулювання не є і не може бути ефективним, оскільки воно неповне, у деяких випадках нерациональне. Зокрема, не всі етапи цього циклу виписані з необхідною повнотою (за теорією організації повною організацією процесів вважається та, в якій визначено такі шість параметрів: “хто”, “що”, “де”, “коли”, “як” і “скільки”); організація процесів, закріплена у чинному регламенті розроблення та здійснення регуляторної політики, не дає відповіді на ці питання.

Підсумовуючи результати розгляду правового регулювання планування діяльності з підготовки регуляторних актів, зазначимо, що плани з цієї діяльності поділяються за суб'єктами (Верховна Рада, Кабінет Міністрів України, міністерства і відомства) та термінами планування (перспективне, поточне, оперативне). Недоліками існуючого планування діяльності з підготовки регуляторних актів є відсутність:

1) чіткого регламенту засобів забезпечення реалізації зазначених в Законі України “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” принципів регуляторної політики (доцільність, адекватність, ефективність, збалансованість, передбачуваність, прозорість та врахування громадської думки), зокрема взаємодії між цілями політичних програм і планами з підготовки регуляторних актів (принципу передбачуваності);

2) нормативних правил визначення і відбирання законопроектів для внесення у план найактуальніших регуляторних актів (у термінах Закону України “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” ця вимога, сформульована автором, може бути позначена як “найактуальніша доцільність”);

3) визначення такого етапу життєдіяльності регуляторних актів, як розроблення їх концепцій; поняття “концепція регуляторного акта” та нормативно-методичного забезпечення розроблення концепцій.

З метою заповнення цих прогалин нами запропоновано визначення, згідно з яким концепція правового акта — це погоджений з виконавцями і затверджений у встановленому порядку документ, який містить:

- обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта;
- відомості про очікувану ефективність, яку справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- основні ідеї правового регулювання прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- основні ідеї правового регулювання, які буде покладено в основу проекту правового акта;
- відомості про його розробників, методи, які застосовуватимуться при розробленні, місце і форму його обговорювання, терміни і вартість розроблення (обговорювання), доробки з урахуванням зауважень, хто, коли і як лобюватиме цей проект у відповідних органах погодження і затвердження акта;
- інформацію про те, хто і коли відстежуватиме результативність регуляторних актів;
- обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики, національному законодавству України та законодавству ЄС.

Необхідно розробити методичні рекомендації щодо обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта та визначення його очікуваної ефективності. Рекомендації щодо обґрунтування необхідності прийняття акта доцільно будувати на основі системного аналізу — методології виявлення і вирішення складних систем. Розрахунок очікуваної ефективності є достатньо складним, і одним з можливих шляхів його вирішення могло б бути застосування кореляційних методів. Відповідний підхід вже використовувався нами для оцінки регуляторних рішень.

Регламентації експертного висновку про регуляторний вплив проектів регуляторних актів, внесених на розгляд Кабінету Міністрів України (тобто оцінки очікуваної їх ефективності), також не приділено достатньої уваги. Вважаємо, що це, як зазначено вище, зумовлено не недооцінкою важливості цього етапу, а надзвичайною складністю його здійснення. Щодо неповноти, то суттєвою проблемою є відсутність контролю виконання регуляторних рішень (моніторингу) —

систематичного спостереження за цією роботою. Моніторинг регуляторних рішень — складова проблеми відстеження ефективності регуляторної політики. Відсутні регламент, методика і досвід щодо систематичного спостереження за виконанням регуляторних актів.

Важливою стадією підготовки регуляторних актів є їх державна реєстрація. Як свідчить аналіз, застосування юридичної відповідальності до суб'єктів нормотворення у разі порушення ними обов'язку своєчасно подавати на державну реєстрацію нормативно-правові акти, які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, чинним законодавством не передбачено. Вважаємо за необхідне запровадження такої відповідальності внесенням відповідних норм у проект Закону України “Про нормативно-правові акти” та подання на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України “Про внесення змін і доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення”. Доцільно ввести при виконанні державної реєстрації нормативно-правових актів четверту функцію — здійснення експертизи проектів цих актів на відповідність *acquis communautaire*.

Значною і водночас складною проблемою залишається передбачений ст. 5 Закону від 11 вересня 2003 р. такий етап забезпечення здійснення державної регуляторної політики, як виклад положень регуляторного акта у спосіб, що є доступним і однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати регуляторний акт або виконувати його вимоги. Щодо здійснення його немає жодних офіційних вказівок, рекомендацій. У науковій літературі більшість авторів лише наголошує на важливості цього етапу, не даючи пропозицій з вирішення проблеми. Пропонуємо підхід, який дасть змогу не лише кардинально вирішити проблему викладу положень регуляторних актів, а й забезпечити інші бажані їх властивості. Зокрема такі, як несуперечність, відсутність неконтрольованого дублювання (в термінах Закону від 11 вересня 2003 р. — недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними, не узгоджуються з чинними регуляторними актами або дублюють їх) норм, систематизацію регуляторних актів (такий етап забезпечення здійснення державної регуляторної політики теж передбачено згаданим вище Законом), організації пошуку необхідної норми тощо.

Сутність нашого підходу полягає:

1) у необхідності здійснення аналізу всіх чинних правових актів і визначення термінів, які використовуються у викладі їх положень (норм, або слотів, детальніше див. у підрозділі 4.3)¹;

2) систематизації виявлених термінів за певними групами (ознаками правової норми)²;

3) розробленні відповідних класифікаторів груп термінів (нами обґрунтовано, що перелік цих груп (ознак правової норми) є достатнім для викладу тексту практично будь-якого нормативного вислову [185], лінгвістичній уніфікації, усуненні багатозначності у вживанні термінів та визначенні їх нормативного значення;

4) створенні на основі уніфікованих термінів та їх нормативних значень Банку юридичної термінології для складання текстів правових актів. Цей Банк повинен набути певного офіційного статусу (складання текстів регуляторних актів без його використання має бути заборонено), а всі розробники проектів правових актів повинні користуватися у розробленні документів тільки тими термінами і в тих значеннях, які занесено у Банк. У разі їх недостатності розробник може скористатися новим терміном, але лише з дозволу адміністратора Банку термінології та з наступним внесенням цього терміна з відповідним значенням до Банку.

Організація автоматизованого пошуку потрібної правової інформації, як засвідчив досвід функціонування автоматизованої інформаційно-пошукової системи правових актів (АІПС-Право), створеної за нашим підходом у 1979 р., значно ефективніша, ніж сучасні комп'ютерні бази, оскільки вона дає змогу здійснювати пошук не лише потрібних правових документів, а й окремих їх норм. Запропонований підхід може бути використаний і для автоматизованої підготовки текстів проектів правових норм, а також проектів змін і доповнень до чинного законодавства, необхідних для прийняття у зв'язку з внесенням певного законопроекту. Цей підхід найефективніше може бути реалізований в межах електронного урядування, комп'ютерної технології підготовки проектів регуляторних актів, їх моніторингу (див. главу 4).

¹ Результати такого роду аналізу і визначення термінів викладено у навчальних посібниках: Євдокимов В. О., Юлдашев О. Х. Право людини на землю. — К.: Варта, 2002; Бойко В. Ф., Євдокимов В. О., Юлдашев О. Х. Право людини на правосуддя. — К.: МАУП, 2003.

² До цих ознак належать: а) мета правового регулювання; б) суб'єкт; в) об'єкт правового регулювання; г) дії, які передбачаються нормою права; г) періодичність виконання дій; д) стан (характеристика об'єкта правового регулювання); е) вид акта залежно від органу, який його видав [185].

ТЕОРЕТИКО-ФІЛОСОФСЬКІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

3.1. ВИМОГИ СПРАВЕДЛИВОСТІ ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ І МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТІВ

Як зазначалося вище, у сфері вдосконалення регуляторної політики нами виділено проблеми двох класів: 1) несправедливості (неправдивості, неморальності деяких регуляторних актів — їх невідповідність вимогам справедливості, моральності, добросовісності); 2) неякісності цих рішень (їх множинність, спрямованість на вирішення другорядних завдань, дублювання, суперечність, неоднозначність у тлумаченні правових норм тощо). Ці проблеми є достатньо складними, а отже потребують для свого вирішення зусиль з боку науки. Проте виникає запитання — з боку якої або яких наук: загальнотеоретичних (філософія права і його теорія) чи галузевих (теорія адміністративного або господарського права). Іншими словами, хто має розробляти теоретико-філософські, методологічні положення розв'язання проблем регуляторної політики: представники науки філософії та теорії права або фахівці з адміністративного чи господарського права.

В ідеалі повинно бути так: положення, які мають універсальний характер, тобто можуть застосовуватися як при розробленні регуля-

торної політики, так і при вирішенні інших правових проблем, доцільно було б формувати в межах філософії, теорії та методології права. Теоретико-філософські, методологічні положення, придатні лише для формування та реалізації регуляторної політики, мають розроблятися в межах наук адміністративного та господарського права. Але, враховуючи реалії сьогодення, які полягають в тому, що проблеми вдосконалення регуляторної політики, потребують негайного вирішення, недоцільно формувати соціальне замовлення певним загальнотеоретичним наукам. До речі, саме у такий спосіб традиційно розвивається юридична наука, коли деякі її представники постійно ставлять (перед ким?) різноманітні проблеми, навіть не намагаючись їх вирішити. Не дотримуючись усталених тенденцій щодо “вузької” спеціалізації, ми звернулися до напрацювань у відповідних загальнотеоретичних науках з метою розробити теоретико-філософські та методологічні положення з формування і реалізації регуляторної політики. Такі положення могли б стати надбанням, змістом теорії наук адміністративного та господарського права. До речі, це є і шлях розвитку загальнотеоретичних наук, які могли б збагачуватися саме за рахунок сприйняття положень загальнотеоретичного характеру, напрацьованих у спеціалізованих науках.

Аналіз наукових робіт, підручників з філософії або теорії права, господарського і адміністративного права свідчить, що теоретико-філософські та методологічні питання розроблення регуляторної політики досліджені недостатньо. Особливої актуальності набуває формування положень щодо забезпечення її справедливості та моральності.

Розроблення теоретико-філософських, методологічних засад розв’язання проблем забезпечення моральності, справедливості регуляторної політики почнемо з визначення нормативно закріплених вимог до реалізації права щодо цих принципів. Законодавство України містить численні апелювання законодавця до справедливості (моральності). Для підтвердження цієї тези звернемося до Конституції України, кодексів, введених в дію порівняно нещодавно — Цивільного, Земельного, Господарського — та до інших нормативних актів.

У преамбулі до Конституції України зазначається: “Верховна Рада України від імені Українського народу ... усвідомлюючи відповідальність перед Богом, власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями, приймає цю Конституцію — Основний

Закон України.” У ст. 35 (“Кожен має право на свободу світогляду і віросповідання”) вказано, що “здійснення цього права може бути обмежене законом лише в інтересах охорони громадського порядку, здоров’я і *моральності* населення”. У ст. 54, присвяченій праву на інтелектуальну власність, йдеться про *моральні інтереси* громадян.

У ст. 3 Цивільного кодексу України (ЦКУ) серед загальних засад цивільного законодавства зазначені *справедливість, добросовісність та розумність*. За ст. 12 “Здійснення цивільних прав” особа здійснює свої цивільні права вільно, на власний розсуд. Якщо законом встановлено правові наслідки недобросовісного або нерозумного здійснення особою свого права, то вважається, що поведінка її є *добросовісною та розумною*, якщо інше не встановлено судом. Ст. 13 “Межі здійснення цивільних прав” стверджує, що при здійсненні цивільних прав особа повинна додержуватися моральних засад суспільства.

У ст. 19 ЦКУ “Самозахист цивільних прав” вказано, що самозахистом є застосування особою засобів протидії, які не заборонені законом та не суперечать *моральним засадам* суспільства. Ст. 203 “Загальні вимоги, додержання яких є необхідним для чинності правочину” підкреслює, що зміст правочину не може суперечити цьому Кодексу, іншим актам цивільного законодавства, а також *моральним засадам* суспільства.

У ст. 212 “Правочини, щодо яких правові наслідки пов’язуються з настанням певної обставини” теж наголошується на необхідності добросовісної поведінки сторін договору:

1) особи, які вчиняють правочин, мають право обумовити настання або зміну прав та обов’язків обставиною, щодо якої невідомо, настане вона чи ні (відкладальна обставина);

2) особи, які вчиняють правочин, мають право обумовити припинення прав та обов’язків обставиною, щодо якої невідомо, настане вона чи ні (скасувальна обставина);

3) якщо настанню обставини недобросовісно перешкождала сторона, якій це не вигідно, обставина вважається такою, що настала;

4) якщо настанню обставини недобросовісно сприяла сторона, якій це вигідно, обставина вважається такою, що не настала.

У ст. 232 “Правові наслідки правочину, який вчинено у результаті зловмисної домовленості представника однієї сторони з другою стороною” проголошено, що правочин, який вчинено внаслідок зловмисної домовленості представника однієї сторони з іншою, виз-

нається судом недійсним. Довіритель має право вимагати від свого представника та другої сторони солідарного відшкодування збитків та моральної шкоди, що завдані йому через вчинення правочину внаслідок зловмисної домовленості між ними. У ст. 300 “Право на індивідуальність” підкреслюється, що фізична особа має право на збереження своєї національної, культурної, релігійної, мовної самобутності, а також право на вільний вибір форм та способів прояву своєї індивідуальності, якщо вони не заборонені законом та не суперечать *моральним засадам* суспільства. Таке саме застереження містить ст. 319 “Здійснення права власності”: “При здійсненні своїх прав та виконанні обов’язків власник зобов’язаний додержуватися *моральних засад* суспільства”.

У ст. 442 ЦКУ “Опублікування твору (випуск твору у світ)” зазначено, що твір не може бути опублікований, якщо він порушує права людини на таємницю її особистого і сімейного життя, завдає шкоди громадському порядку, здоров’ю та *моральності* населення”. Згідно зі ст. 1169 “Відшкодування шкоди, завданої особою у разі здійснення нею права на самозахист” якщо такої шкоди завдано способами самозахисту, які не заборонені законом та не суперечать *моральним засадам* суспільства, вона відшкодовується особою, яка вчинила протиправну дію”. Ст. 1242 “Заповіт з умовою” передбачає, що умова, визначена у заповіті, є нікчемною, якщо вона суперечить закону або *моральним засадам* суспільства тощо.

У главі 17 Земельного кодексу України “Добросусідство” розкрито сутність цього поняття — вимогам добросусідства відповідає принцип “незловживання правом”.

У ст. 6 ГКУ серед загальних принципів господарювання в Україні зазначені “обмеження державного регулювання економічних процесів у зв’язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, *добросовісної* конкуренції у підприємництві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави”.

Ст. 9 ГКУ “Форми реалізації державою економічної політики” реалізує уявлення щодо справедливості державної економічної політики та економічної стратегії:

1. У сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів

суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому.

2. Економічна стратегія — обраний державою курс економічної політики, розрахований на тривалу перспективу і спрямований на вирішення крупномасштабних економічних та соціальних завдань, завдань культурного розвитку, забезпечення економічної безпеки держави, збереження і примноження її економічного потенціалу і національного багатства, підвищення народного добробуту. Економічна стратегія — визначення пріоритетних цілей народного господарства, засобів і способів їх реалізації, виходячи зі змісту об'єктивних процесів і тенденцій, що мають місце в національному і світовому господарствах, та враховуючи законні інтереси суб'єктів господарювання. Зокрема, справедливим вважається встановлення відповідальності для суб'єктів господарювання, які не враховують суспільні інтереси, відображені в програмних документах економічного і соціального розвитку: їм не можуть надаватися передбачені законом пільги та переваги у здійсненні господарської діяльності (ч. 5 ст. 11 ГКУ).

У ст. 17 ГКУ “Податки в механізмі державного регулювання господарської діяльності” визначено для системи оподаткування в Україні вимоги соціальної справедливості: “Система оподаткування в Україні, податки і збори встановлюються виключно законами України. Система оподаткування будується за принципами економічної доцільності, соціальної *справедливості*, поєднання інтересів суспільства, держави, територіальних громад, суб'єктів господарювання та громадян.”

Цілий блок уявлень про справедливе (добре, добросовісне) містять спеціальні статті ГКУ, присвячені забороні недобросовісної конкуренції, обмеженню монополізму. Так, ст. 18 “Обмеження монополізму та сприяння змагальності у сфері господарювання” встановлює, що:

1. Держава здійснює антимонопольно-конкурентну політику та сприяє розвитку змагальності у сфері господарювання на основі загальнодержавних програм, що затверджуються Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України.

2. Державна політика у сфері економічної конкуренції, обмеження монополізму в господарській діяльності та захисту суб'єктів господарювання і споживачів від недобросовісної конкуренції здійсню-

ються уповноваженими органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Цим завданням присвячено главу 3 ГКУ “Обмеження монополізму та захист суб’єктів господарювання і споживачів від недобросовісної конкуренції”. У ст. 25 цієї глави “Конкуренція у сфері господарювання” зазначено:

1. Держава підтримує конкуренцію як змагання між суб’єктами господарювання, що забезпечує завдяки їх власним досягненням здобуття ними певних економічних переваг, внаслідок чого споживачі та суб’єкти господарювання отримують можливість вибору необхідного товару і при цьому окремі суб’єкти господарювання не визначають умов реалізації товару на ринку.

2. Органам державної влади і органам місцевого самоврядування, що регулюють відносини у сфері господарювання, забороняється приймати акти або вчиняти дії, що визначають привілейоване становище суб’єктів господарювання певної форми власності або ставлять у нерівне становище окремі категорії суб’єктів господарювання чи іншим способом порушують правила конкуренції. У разі порушення цієї вимоги органи державної влади, до повноважень яких належить контроль та нагляд за додержанням антимонопольно-конкурентного законодавства, а також суб’єкти господарювання можуть оскаржувати такі акти в установленому законом порядку.

У ст. 32 “Недобросовісна конкуренція” дається визначення заборонених дій у цій сфері:

1) недобросовісною конкуренцією визнаються будь-які дії у конкуренції, що суперечать правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності;

2) недобросовісною конкуренцією є неправомірне використання ділової репутації суб’єкта господарювання, створення перешкод суб’єктам господарювання у процесі конкуренції та досягнення неправомірних переваг у конкуренції, неправомірне збирання, розголошення та використання комерційної таємниці, а також інші дії, що кваліфікуються відповідно до частини першої цієї статті.

Крім ЦКУ та ГКУ питання справедливості, етичних норм поведінки регулюються іншими нормативними актами. Так, у ст. 5 “Етика поведінки державного службовця” Закону України від 16 грудня 1993 р. “Про державну службу” вказано, що державний службовець повинен сумлінно виконувати свої службові обов’язки; шанобливо

ставитися до громадян, керівників і співробітників, дотримуватися високої культури спілкування; не допускати дій і вчинків, які можуть зашкодити інтересам державної служби чи негативно вплинути на репутацію державного службовця. У ст. 22 цього Закону “Відсторонення від виконання повноважень за посадою” наголошено, що невиконання службових обов’язків, яке призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної чи моральної шкоди громадянину, державі, підприємству, установі, організації чи об’єднанню громадян, є підставою для відсторонення державного службовця від виконання повноважень за посадою.

Ст. 31 “Відставка державного службовця” серед підстав для відставки називає етичні перешкоди для перебування на державній службі; примушування державного службовця до виконання рішення державного органу чи посадової особи, яке суперечить чинному законодавству, що може заподіяти значної матеріальної або моральної шкоди державі, підприємствам, установам, організаціям або об’єднанням громадян, громадянину.

“Державна влада, — вказано у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Україна: поступ у XXI століття. Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 — 2004 рр.”, — має бути авторитетною, професійною, скромною, *моральною* та відкритою для громадського контролю.”

У ст. 3.8.1 Регламенту Верховної Ради України (глава 3.8. “Дисципліна та етика пленарних засідань”) зазначено, що “на засіданні Верховної Ради промовець не повинен вживати образливі висловлювання, непристойні та лайливі слова, закликати до незаконних і насильницьких дій. Головуючий на засіданні має право попередити промовця про неприпустимість таких висловлювань і закликів або припинити його виступ, а у разі повторного порушення — позбавити його права виступу на даному засіданні.” За ст. 8 “Депутатська етика” Закону України від 17 листопада 1992 р. “Про статус народного депутата України” народний депутат у своїй діяльності повинен дотримуватися загальноновизнаних норм моралі; завжди зберігати власну гідність, поважати честь і гідність інших народних депутатів, службових та посадових осіб і громадян; утримуватись від дій, заяв та вчинків, що компрометують його самого, виборців, Верховну Раду України, державу. Неприпустимим є використання народним депутатом свого депутатського мандата всупереч загальноновизнаним нор-

мам *моралі*, правам і свободам людини і громадянина, законним інтересам суспільства і держави. Народний депутат не повинен використовувати депутатський мандат в особистих, зокрема корисливих, цілях.

Як практичну спробу вирішити питання справедливості правового регулювання можна розцінити створення Правил професійної етики у відповідних сферах діяльності. Так, ст. 38 ГКУ “Правила професійної етики у конкуренції” передбачає, що:

1) суб’єкти господарювання за сприяння заінтересованих організацій можуть розробляти правила професійної етики у конкуренції для відповідних сфер господарської діяльності, а також для певних галузей економіки, які погоджуються з Антимонопольним комітетом України;

2) правила професійної етики у конкуренції можуть використовуватися при укладанні договорів, розробленні установчих та інших документів суб’єктів господарювання.

Підсумовуючи сказане, доходимо висновку, що у чинному законодавстві поставлено завдання забезпечення вимог моральності, добросовісності діяльності, яка регламентується, але немає визначення самої моральності, її критеріїв. У спеціальній науковій літературі розглядаються лише окремі аспекти цієї проблеми, наприклад забезпечення добросовісності у конкуренції. Ці питання досліджено, наприклад, у дисертації О. Безуха “Захист від недобросовісної конкуренції у сфері промислової власності” [19; 13]. Проаналізовано поняття торгових та інших чесних звичаїв, порушення яких створює акт недобросовісної конкуренції, застосування звичаїв як джерела права при регулюванні питань такої конкуренції. Обґрунтовано, що правила професійної етики або звичайна поведінка в комерційній діяльності, торгові звичаї, порушення яких за визначенням компетентних органів є актами недобросовісної конкуренції, повинні встановлюватися органами управління, Торгово-промисловою палатою, громадськими організаціями та санкціонуватися як правові норми уповноваженими державними органами: правосуддя, управління [19, 8].

Такий підхід, коли для розв’язання поставленої проблеми використовуються категорії, що виходять за межі правових норм (зокрема, поняття торгових та інших чесних звичаїв), вважаємо достатньо плідним. По суті, йдеться про категорію “право”, яка є значно ширшою, ніж категорія “правова норма” (закон). Дослідники категорії “право” наголо-

шують на іманентності такої його властивості, як мораль. Щодо закону погляди розбіжні. Є багато прихильників точки зору, що закон може задовольняти вимогам моралі або не відповідати їм. Отже, для вирішення проблеми несправедливості ДПР недостатньо обмежитися лише аналізом спеціальної наукової літератури. Необхідно звернутися до загальнотеоретичних юридичних праць, робіт теоретиків права, до філософсько-правової тематики права і моральності.

Принцип добросовісності як одна з найважливіших вимог права.

Принцип добросовісності затвердився у правових системах сучасності як одна з найочевидніших вимог права до суб'єктів соціальної поведінки. Водночас він виступає як зовнішня стосовно самого правового регулювання умова, яка визначає цінність сформованого типу права, правових форм і конструкцій, відповідність на утвердження в суспільстві високих моральних норм, їх комформність (відповідність) ідеалам добра і справедливості. Вимога доброї совісті з першого погляду здається занадто відстороненою і загальною, щоб прийняти її за характерну рису правової регуляції. У межах ціннісного підходу наявність цього принципу в праві свідчить скоріше про те, що така нормативна система не позбавлена моральності, а правова форма має певні змістові обмеження, які здатні якщо не усунути, то у всякому разі пом'якшити її абстрактний характер.

Звернення до історії концепту “добра совість”, зокрема до римського права, свідчить, що цей принцип бере початок у праві та властивий саме правовій формі соціальної регуляції. У римському праві принцип “добра совість” (*bona fides*) покладено в основу широкого кола цивільних інститутів національної правової системи (*jus civile*)¹ як критерій типу правовідносин і взаємної відповідальності сторін. На *bona fides* засновані відносини опіки, поручительства, майнові відносини між фізичними особами, відповідальність судді перед сто-

¹ *Jus civile* як національна правова система протиставляється *jus gentium* – загальному праву. Див.: Gai., Inst., I, 1=D. I, I, 9: “Усі народи, які керуються законами або звичаями, частково користуються своїм власним правом, частково правом, загальним для всіх людей; адже те право, що кожний народ ухвалив сам собі, є власним для самої громади і називається цивільним правом (*jus civile*) – власним правом самої цивільної громади (*civitas*); те ж, що встановлено між усіма людьми природним розумом, однаковим чином дотримується серед усіх народів і називається правом народів (*jus gentium*) – правом, яким користуються всі родини (*genies*) людей”. Див.: Ulp., I inst., D. I, I, 6 pr; J. I. 2. I.

ронами у процесі за неправомірне рішення або порушення ходу розгляду¹, договори купівлі-продажу, оренди, підряду, перевезення, наймання, послуг, доручення, застави, фідучіарний договір (*fiducia*), що оформляв найрізноманітніші відносини, у тому числі встановлення реальної гарантії зобов'язання, договори позички, а також ведення чужих справ без доручення.

Судові позови, за допомогою яких захищалися ці відносини, прямо засновують обов'язок відповідача мати добру совість: *oportere ex fide bona*¹. Джерелом обов'язку (*oportere*) відповідача (“*dare*” — перенести власність, “*facere*” — зробити) є *bona fides*. Домагання позивача обґрунтоване настільки, наскільки відповідає принципіві добросовісності.

Посилання на “злий намір” і на “добру совість” зустрічаються у формулах позовів з консенсуальних (купівля-продаж, оренда, підряд, доручення) і реальних (поклажа, позичка, застава) контрактів; слова “справедливо і добре” стояли в позові про майно чоловіка і жінки (придане), необхідному після розлучення (*actio rei uxoriae*), а слова “як товариш товаришеві” — у позові з договору товариства (*societas*); фраза “хто вів чужі справи” вживалася в позові про ведення чужих справ без доручення.

Відсутність строгого формалізму, орієнтація на задоволення позитивного інтересу за угодою, а не на компенсацію у вигляді номінальної грошової оцінки, залежність від зацікавленості сторін у відновленні справедливості як відповідності загальному стандарту поведінки роблять цю процесуальну форму адекватним вираженням ідеї цивільного обороту, свободи договору, взаємного визнання як умови правового спілкування.

Ідея зобов'язання як абстрактного зв'язку між суб'єктами обороту виходить з можливості жадати від себе подібної поведінки, характерної для цього типу угоди. Але сама можливість покласти відповідальність на контрагента ґрунтується, з одного боку, на визнанні за ним певної автономії, здатності діяти за власною волею, а з іншого — на відповідності цих дій сформованому в суспільстві порядку, уяв-

¹У Преторському едикті в цьому випадку йдеться про суддю, який повертає процес на себе (*index qui litem suam fecit*). Разом з цією гіпотезою багато інших преторських зобов'язань з деліктів (*obligationes ex delicto i quasi ex delicto*) припускають *bona fides* як критерій обсягу відповідальності (*in bonum et aequum*).

ленням про моральність. Цей порядок визначається не лише правовими нормами, а й традиціями, усталеною практикою, правовими звичаями, тобто правовою свободою у широкому значенні цього слова.

Якщо договір — результат узгодження свобод суб'єктів, злиття їхніх соціальних ролей у певному відношенні [86; 78–88], то *fides* — психологічний компенсатор збігу ролей (свобод) сторін, що дає змогу поєднати волю сторін на основі добровільного взаємного визнання. Таким чином, принцип доброї совісті передбачає, що модельним учасником правового спілкування є формально визначена особа (*persona*), залучена в систему соціальних зв'язків, яка є несуперечливим її елементом. *Fides* — основа індивідуальної відповідальності, джерело автономії особистості та передумова правового спілкування. Стосовно організації регуляторної політики ці *цивільно-правові ідеї можуть бути використані у побудові так званих адміністративних договорів, інституту взаємної відповідальності учасників господарсько-правових відносин тощо.*

У розділі XII Кримінального кодексу України “Злочини проти громадського порядку та моральності” злочини проти моральності вказані у ст. 297 “Наруга над могилою”; ст. 298 “Знищення, руйнування або пошкодження пам'яток — об'єктів культурної спадщини та самовільне проведення пошукових робіт на археологічній пам'ятці”; ст. 299 “Жорстоке поводження з тваринами”; ст. 300 “Ввезення, виготовлення або розповсюдження творів, що пропагують культ насильства і жорстокості”; ст. 301 “Ввезення, виготовлення, збут і розповсюдження порнографічних предметів”; ст. 302 “Створення або утримання місць розпусти і звідництва”; ст. 303 “Проституція або примушування чи втягнення до заняття проституцією” та ст. 304 “Втягнення неповнолітніх у злочинну діяльність”.

Отже, багато правових актів національного законодавства містять вимоги щодо моральності та справедливості. *Завдання стосовно вирішення проблем несправедливості регуляторних актів* шляхом розроблення теоретико-філософських, методологічних положень передбачає:

- 1) визначення поняття “справедливість”;
- 2) виявлення загроз справедливості, що виникають на практиці, в процесі формування і реалізації регуляторної політики;

3) розв'язання проблем несправедливості регуляторної політики шляхом розроблення відповідних рекомендацій теоретико-філософського та методологічного характеру.

Сутність поняття “справедливість”. Це, безумовно, категорія не тільки філософії права, а й загальної філософії. Чітко визначивши сутність справедливості (моральності, правдивості, добросовісності, істинності, правильності), одержимо свого роду важливий вимірювач, за допомогою якого можна оцінити певне регуляторне рішення, або регуляторний акт, регуляторну політику. Проте законодавець, формулюючи вимоги справедливості, моральності, добросовісності не розкриває суті цих понять. Так, у ст. 3 ЦКУ серед загальних засад цивільного законодавства названо “справедливість, добросовісність та розумність” (ч. 6), але не визначено їх змісту. Як зазначалося вище, у низці статей ЦКУ йдеться про “моральні засади суспільства”, добросовісну конкуренцію тощо, проте який саме зміст вкладено у ці поняття, невідомо. Щоправда, у ст. 32 ГКУ “Недобросовісна конкуренція” дається визначення заборонених дій у цій сфері: недобросовісною конкуренцією визнаються будь-які дії у конкуренції, що суперечать правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності, проте не роз'яснюється, що є “чесними” звичаями.

Визначивши поняття “добросовісність”, зможемо з'ясувати, і що таке недобросовісність, зловмисність. У ст. 232 ЦКУ “Правові наслідки правочину, який вчинено у результаті зловмисної домовленості представника однієї сторони з другою стороною” зловмисну домовленість пов'язано з правом вимагати відшкодування збитків та моральної шкоди, що завдані у зв'язку із вчиненням правочину внаслідок зловмисної домовленості між сторонами. Отже, розкриття зазначених понять дасть змогу визначити і головну підставу виникнення юридичної відповідальності.

У ст. 442 ЦКУ “Опублікування твору (випуск твору у світ)” йдеться про моральність населення: (“твір не може бути опублікований, якщо він порушує права людини на таємницю її особистого і сімейного життя, завдає шкоди громадському порядку, здоров'ю та моральності населення”). Отже, не визначивши сутність терміна “моральність населення”, неможливо вирішити, чи можна публікувати твір.

Звернемося до довідкових видань. За енциклопедичними виданнями радянського періоду “справедливість” — це категорія моралі,

пов'язана з прагненням позбутися нерівності (див., наприклад, МСЕ. — Вид. 3-тє. — Т. 8. — С. 1011). Мораль — одна з форм суспільної свідомості; відображення моральних відносин в уявленнях і поняттях. При цьому протиставлялася мораль соціалістична моралі буржуазній тощо (там само. — Т. 6. — С. 186). На жаль, ми не можемо скористатися жодним з існуючих визначень справедливості, оскільки більшість з них нас не влаштовують. Зрозуміло, що під справедливістю, моральністю, добросовісністю мають на увазі позитив, добро, але все це відносно, а отже і невизначено¹. Адже можна говорити про моральність класів або злочинців (вони теж мають свій моральний кодекс, моральну етику), проте ми ні на йоту не наближаємося, а, навпаки, віддаляємося від цілей визначення позитиву. Мало що дає і звернення до загальнолюдських цінностей. Отже, будь-які уявлення людини про позитив є відносними й необов'язково справді позитивними протягом більш-менш тривалого часу. Мається на увазі, що існують задані ззовні людського буття певні соціальні цінності, той позитив — Добро, додержання якого зумовлює виживання людини. Вони задані людям Творцем, і тому справедливість, моральність, правдивість, добросовісність, істинність, правильність (а ці якості людської поведінки можна вважати синонімами однієї властивості — Добра — це додержання Його завітів (угод з людьми) під страхом кари, встановленої Богом. І, навпаки, існує негатив — порушення визначених Творцем правил, що означає аморальну, несправдливую, неправдиву поведінку, несе зло людям, призводить до руйнації суспільства (особливо, якщо це зло спричиняє влада), знищення людей і, в

¹Критерії поняття “справедливість” (загальноновизнаної правильності, добра) різні залежно від конкретних умов. Можна, наприклад, навіть стверджувати, що це поняття географічне. Як підтвердження наведемо такий тест на оцінку справедливості: уявіть, що ви один у човні у відкритому морі. Поруч тонуть ваші мати, дружина і дитина. У човні є місце тільки для однієї людини. Кого рятуватимете? У різних регіонах світу відповіді реципієнтів звучать по-різному: “Мати”, — відповідають жителі країн Сходу й Азії; “Дружину (дитину)”, — представники європейських держав. Таким чином, не звертаючись до законів християнської моралі, визначити якісь єдині, спільні правила, які б визнавалися усіма людьми як справедливі, неможливо. Те саме стосується і суспільного блага, соціальних цінностей. Наприклад, такі ціннісні інститути, як демократія, права людини, в одних країнах (Заході) належать до вищих суспільних цінностей, в інших (Корея, В'єтнам, Сінгапур, Тайвань, певною мірою Японія) акцентується пріоритет групи над особистістю, влади над свободою, відповідальності над правами.

кінцевому рахунку, самого джерела зла (в нашому випадку — злочинної влади).

За В. Далем, “добросовісність — добра совість, чесність, правдивість, суворобогобязкість у вчинках”¹. Мораль завжди асоціюється з духовним, протиставляється плотському (“моральний — протилежний тілесному, плотському”²). Влада може приймати рішення (регуляторні акти), здійснювати політику, виходячи з національних інтересів країни, свого народу, що відповідатиме вимогам моральності, справедливості, а може, навпаки, стати зрадником народу, приймаючи злочинні рішення, які призводять до знищення людей³.

Таким чином, справедливість, моральність, добросовісність, правдивість — це все відтінки одного і того ж явища — Добра. Його критерії не можуть бути задані людьми, оскільки людські уявлення щодо справедливості, моральності, добросовісності, правдивості будуть зумовлені межами історичного часу (наприклад, справедливість, моральність рабовласницького періоду, соціалізму) або певного колективу (корпоративна моральність) чи регіону тощо.

Аналізуючи регуляторну політику, слід відповісти і на таке непросте питання — чи є справедливою національна протекціоністська політика, яка полягає у захисті товаровиробника від економічної агресії (конкуренції) з боку інших підприємств шляхом надання економічних преференцій, пільг тощо? Йдеться, по-перше, про захист від іноземних товаровиробників, митних союзів або економічних угруповань, оскільки, якщо преференції надаватимуться владою одним українським підприємствам стосовно інших, то це буде пряме зловживання правами, порушення конституційних засад у господарюванні. По-друге, мається на увазі неправомірна економічна агресія з боку іноземних виробників (митних союзів, економічних угруповань). В Україні, як відомо, діють два закони, прийняті 22 грудня 1998 р.: Закон України “Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту” та Закон України “Про захист національ-

¹ Даль В. Толковий словарь. — М.: Изд-во словарей, 1956. — Т. 1. — С. 445.

² Там само. — Т. 2. — С. 558.

³ У книзі “Общество истребления — стратегическая перспектива демократических реформ” (К.: МАУП, 2004) М. Сенченко зазначає, що стара злочинна влада піддала країну смертельній небезпеці руйнування, поставила весь народ, без винятку на межу небуття.

ного товаровиробника від субсидованого імпорту”. Ці закони становлять основу так званого антидемпінгового кодексу України. Субсидований або демпінговий імпорт є недобросовісною конкуренцією. Щодо правомірної економічної агресії (добросовісної конкуренції), то національна протекціоністська політика буде справедливою в разі спрямування не на безпосередні дотації виробникові, а на підвищення його конкурентоспроможності (модернізацію виробництва, вдосконалення управління, підвищення кваліфікації кадрів та ін.).

Вимогами до критеріїв оцінки моральності, справедливості певного явища (в тому числі рішення) пропонуємо вважати: а) сприяння цього явища виживанню людини; б) універсальність критерію для всього людства; в) незалежність критерію оцінки явища від часу (критерії мають бути вічними). Проте жоден з критеріїв, введених людьми, не відповідає цим вимогам. Водночас їм відповідають критерії Добра, задані людям ззовні – Творцем світу і сформульовані у релігійних вченнях (доктринах). Щодо християнської доктрини, то це заповіді Бога (головних, як відомо, десять) з визначенням відповідних наслідків їх дотримання або порушення (див. Біблію, Старий Завіт, Повторення закону). Заповіді Творця разом з визначенням наслідків за їх порушення (дотримання) утворюють, за нашою термінологією, космічні закономірності, або духовні закони. Дія їх, на нашу думку (на підставі аналізу Біблії, історичних праць та соціологічних досліджень автора [194]), є більш вірогідною, неблаганною і невідворотною, ніж навіть законів матеріального світу (наприклад, закону тяжіння, який, на відміну від духовних законів, не діє у космосі).

Протилежністю Добра є зло, яке ототожнюється з термінами “несправедливість”, “неправдивість”, “аморальність”. Яке ж співвідношення права і моралі (в запропонованому нами розумінні – Божої моралі)? Необхідно розрізняти право як властивість людини – можливість вибору, надана їй природою (її Творцем), і право позитивне, яке творить людина, в тому числі й регуляторну політику.

Якщо мати на увазі позитивне право, то логічно припустити, що для того, щоб наше право сприяло виживанню людини, мало стабільний характер, а не змінювалось безперервно, як відбувається в нашій країні протягом багатьох років, потрібно забезпечити відповідність його, в тому числі й регуляторної політики, духовним законам (тобто

право має бути завжди моральним)¹. А це і є той критерій, який дає змогу розрізнити правові акти моральні та неморальні, справедливі, правдиві та несправедливі, неправдиві тощо.

Наприклад, закони, які закріплюють природне право людини на свободу совісті або ефективну соціальну політику, є моральними, справедливими; закони, які встановлюють право на гомогенні шлюби, вживання наркотиків тощо, неморальними, спрямованими не на вживання, а на знищення людей. Прийняття владою таких законів є зловживанням нею своїми правами. Так само зловживанням правом було прийняття за колишньої влади певних регуляторних рішень, спрямованих на встановлення необґрунтованих (з позицій інтересів суспільства) преференцій, податкових, митних пільг для підприємств і регіонів, що контролювалися представниками провладних кланів.

3.2. ЗЛОВЖИВАННЯ ПРАВОМ ЯК ЗАГРОЗА МОРАЛЬНОСТІ ТА СПРАВЕДЛИВОСТІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Сутність зловживання правом. Найсуттєвішою загрозою моральності та справедливості регуляторної політики є зловживання владою своїм правом. Зловживання правом у сфері державної політики можна класифікувати за *суб'єктами зловживання правом* — з боку народних депутатів, місцевої влади, органів (посадових осіб) виконавчої влади, правоохоронних, судових органів тощо. Крім того, ці зловживання можна систематизувати за їх об'єктами порушення, видами рішень, а також за юридичною класифікацією.

Під зловживанням правом за *об'єктами порушення* мається на увазі прийняття неморальних, караних регуляторних рішень стосовно

¹ У літературі право і мораль характеризуються як дві самостійні, "суверенні" нормативні системи (мораль і право — різні світи), які значно різняться [13, 57]. При цьому право багато хто розглядає (маючи на увазі юридичне позитивне право) як регулятор, менш ціннісний порівняно з мораллю, християнськими чеснотами. Таку оцінку праву, дещо в перебільшеному вигляді, дає, наприклад, М. Бердяєв. "Віра в конституцію, — писав він, — жалюгідна віра...Віра повинна бути спрямована на предмети більш гідні. Робити собі кумира з правової держави негідно" [20, 190].

предмета компетенції відповідного органу (посадової особи). Наприклад, продаж державних об'єктів приватизації з порушенням законодавства про тендери; кримінальне переслідування за формальними ознаками, з метою одержання хабара від переслідуваних тощо.

Зловживання владою можна класифікувати за *видами рішень*. Рішення, що містять ознаки зловживань правом, поділяються за:

- а) суб'єктом їх прийняття (особисті та колективні);
- б) функціональною роллю регуляторного акта;
- в) територією дії;
- г) формою акта тощо.

Щодо зловживань правом за *юридичною класифікацією* доцільно розрізняти:

а) зловживання правом з порушенням норм моралі, моральних засад, які залишаються в межах закону, не посягаючи на будь-які юридичні норми;

б) такі, що порушують чинне законодавство.

Стосовно перших йдеться нерідко про бюрократизм в управлінській діяльності, який на відміну від цивільно-правових і господарсько-правових відносин є неприпустимим.

Аналізуючи проблему зловживань правом у *цивільно-правових відносинах*, професор І. Покровський наводить такі приклади: “Я можу побудувати на своїй ділянці величезний будинок, що зовсім позбавить світла вашу сусідню будівлю. Я можу стягнути з вас борг, хоч гроші на даний момент були мені не потрібні, а ви внаслідок стягнення будете зовсім розорені. Таким чином, у сфері цивільного права кожен може діяти, керуючись винятково власними інтересами і не дбаючи про інтереси інших. Ці інші мають турбуватися про себе самі. Потрібно тільки визначити, що той, хто здійснює своє право, повинен залишатися у формальних його межах. У даному разі повинна діяти така правова презумпція: хто використовує своє право, не зачіпає нічиїх прав (*“qui yure suo utitur? Nemini facit injuriam”*).

З кінця XIX ст. зловживання правом стало розглядатися як питання про межі поведінки суб'єкта, який здійснює надане йому законом суб'єктивне право. Правознавці та законодавці працювали над пошуком чітких юридичних критеріїв зловживання правом, вивчали необхідність законодавчої заборони такого зловживання. У цьому зв'язку І. Покровський розглядає низку теоретичних проблем щодо здійснення суб'єктивного права, про соціальні функції права,

співвідношення права і моралі. Він пише: “У кінцевому рахунку загальний контроль судів над здійсненням суб’єктивних прав, якщо його провадити послідовно, згідно з теоретичним змістом розглянутої статті, призвів би до повного заперечення суб’єктивних прав”. І, дійсно, якщо ми придивимося ближче, то побачимо, що через всі аргументи на користь такого широкого, “об’єктивного” розуміння шикани зрештою неодмінно прогляне думка про деяку соціальну функцію будь-якого права. Так, наприклад, К. Х’юбер прямо говорить: “Право може бути використане тільки відповідно до спрямованості його соціальної функції”. За словами Д. Поршерота, “я вільний користуватися моїм правом у всьому його обсязі, але я можу це робити лише за умови, що поставлена мета відповідає соціальним та економічним призначенням цього права” [135, 113]. Критикуючи теоретиків “об’єктивної шикани”, І. Покровський, мабуть, даремно нехтує науковим і практичним значенням такої категорії, як “соціальне призначення (або функція) права”. Саме за допомогою аналізу цієї категорії можна просунути в розумінні сутності зловживання правом. Адже навіть побіжний погляд на свободу дає можливість побачити, що, наприклад, регулятивна й охоронна функції права спрямовані саме на таке врегулювання суспільних відносин, за якого можливість зловживання правом була б мінімальною.

Дещо спрощено трактує І. Покровський і юридичну сутність зловживання правом. Він вважає, що “шикана є не що інше, як звичайний делікт. Та обставина, що засобом для заподіяння шкоди тут є здійснення права, ніяким чином не може бути виправданням тому, що права надаються для задоволення власних законних інтересів, а не для заподіяння зла іншим”. Проте це не завжди буває саме так, оскільки правопорушення (делікти) здебільшого відбуваються в разі порушення правових заборон, а не здійснення суб’єктивних прав.

Намір заподіяти зло, на думку І. Покровського, є неодмінним і єдино надійним критерієм шикани. Але шикана не вичерпує усі випадки зловживань правом. Учений сам наводить приклади інших зловживань: “Ми повсюдно своїми діями заподіємо мимоволі іншим шкоду. Я, наприклад, відкриваю поруч з вами такий самий магазин, як у вас, і своєю конкуренцією підриваю вашу торгівлю. Я займаю те місце, на яке претендентом були ви. Покласти у всіх подібних випадках на мене ще обов’язок діяти “розумно” і брати до уваги чужі інтереси — це означає зробити завдання зовсім непосильним. Можливо,

ваші потерпання від моєї конкурентної торгівлі будуть для вас незмірно дошкульнішими, ніж для мене стримування у відкритті магазину; можливо, місце, зайняте мною тільки для проведення часу, було необхідне для існування вас самого або вашої родини. Усе це може бути, але покласти на мене обов'язок щоразу узгоджуватися з порівняльним становищем тих осіб, інтереси яких можуть бути моїми діями порушені, “зважувати” інтереси мої і чужі, передбачати їх, — це означає насправді зовсім паралізувати можливість будь-якої людської діяльності. Ми можемо вітати з моральної точки зору вчинки подібного роду, але не можемо звести їх в юридичну норму, що тягне за собою обов'язок майнової відповідальності” [135, 118].

На думку А. Екімова, суб'єктивне право, використане на шкоду суспільству, власне кажучи, змінює свій соціальний зміст. Фактором, який приводить його в дію, стає вузькокорисливий, егоїстичний інтерес, що заперечує правомірність існування будь-якого іншого інтересу [176, 90]. В. Вітрук вважає, що соціальне призначення прав і свобод громадян передбачає вимогу дотримання гармонійного поєднання суспільних, державних та особистих інтересів. Принцип поєднання суспільних і особистих інтересів має безпосереднє значення і для усвідомлення, розуміння проблеми зловживання правами і свободами [36, 154, 155].

Таким чином, зловживання правом — таке здійснення суб'єктивного права, що заподіює зло. З позицій християнської доктрини зло — це порушення Духовного закону (космічних настанов). Людина — поєднання двох потенційних засад — добра і зла. Яка з них превалує в ній — залежить від вибору самої людини. І. Ільїн зазначав: “Зло є передусім схильність людини, притаманна кожному з нас; ніби деяке, що живе в нас, жагуче тяжіння до розбещеності звіра; тяжіння, яке завжди прагне до розширення своєї влади і до повноти захоплення. Стикаючись з відмовами і заборонами, стійкими перериваннями, що підтримують духовні та моральні сторони особистого і суспільного буття, воно прагне подолати ці перепони, приспати пильність совісті та правосвідомості; послабити силу сорому та огиди, набути прийняттого вигляду ...” [64, 510, 511].

В юриспруденції під зловживанням залежно від правової системи країни і конкретної галузі законодавства розуміють шкоду (збиток) або збитки, що заподіюють іншим. Шкода ідентифікується як знищення матеріальних і нематеріальних благ. Під збитками варто ро-

зуміти реальний збиток, а також упущену вигоду. Крім того, злом є порушення прав, свобод та інтересів суб'єктів права, а також створення ситуації, в умовах якої їх неможливо реалізувати. Проте, говорячи про зловживання правом, необхідно розглядати зло не тільки в правовому, а й в загальносоціальному та у загальнолюдському значенні. Зловживання правом є не лише злочином або деліктом, але досить часто правомірною, хоча й аморальною провинною. Деякі автори розглядають зловживання правом — зло як явище тотожне будь-якій соціальній шкоді, що завдається суспільним відносинам у процесі реалізації права [105, 18].

Найвище призначення права — мінімізувати можливість заповдіння зла одним суб'єктом іншому внаслідок захисту інтересів особистості, суспільства, держави, встановлення рівної для всіх міри свободи, возведення в закон справедливості. Тому, наприклад, у кожній міжнародній конвенції зазначається: “Ніщо у відповідній конвенції не може тлумачитися як таке, що суперечить її головним цілям”. Так, у ст. 60 Європейської Конвенції “Про захист прав людини й основних свобод” зазначено: “Ніщо в цій Конвенції не може тлумачитися як обмеження або применшення кожного з прав людини й основних свобод, що повинні забезпечуватися законодавством будь-якої Високої договірної сторони або будь-якою іншою угодою, учасником якої вона є.”

У Договорі про заснування Європейського Економічного Співтовариства (Рим, 25 березня 1957 р.) записано: “Для того, щоб реалізація заходів торгової політики, які вживаються будь-якою державою-членом відповідно до цього Договором, не гальмувалася відхиленням торгового потоку, або якщо відмінності в таких заходах спричиняють економічні труднощі в одній або низці держав-членів, Комісія рекомендуватиме методи, з допомогою яких держави-члени здійснювали б необхідне співробітництво. Якщо це їй не вдасться, вона санкціонує застосування державами-членами необхідних захисних заходів, умови і методи яких вона визначить. За термінової необхідності й протягом перехідного періоду держави-члени можуть самі вживати необхідні заходи й сповіщати про них іншим державам-членам, а також Комісії, яка може приймати рішення про те, що заінтересовані держави повинні змінити або відмінити ці заходи. Перевага має надаватися заходам, які вносять якомога менше порушень у функціонування загального ринку і які виходять з необхідності

прискорити, наскільки це можливо, введення загального митного тарифу” (ст. 115 Договору).

“Вживання зла” у право завжди призводить до порушення яких-небудь прав, применшення певних інтересів і в кінцевому рахунку до перемоги несправедливості. Саме тому право, на думку В. Соловйова, і є примусовою вимогою реалізації мінімального добра або порядку, що не допускає певних проявів зла [147, 518]. Звичайно, з погляду позитивного права, досить важко визначити критерій мінімального добра або, наприклад, соціально прийняттого зла. В даному разі повинно йтися про законодавчу заборону крайніх проявів зла.

Соціально прийнятне зловживання правом дозволено, але з цього не випливає, що його заподіяння перестає бути аморальним — недуховним, таким, що порушує космічні закономірності. Більш того, законодавчо не заборонене заподіяння зла і є зловживанням правом у чистому вигляді. І його не можна уникнути. Право, писав В. Соловйов, в інтересах свободи дозволяє людям бути злими, не втручається в їхній вільний вибір між добром і злом; воно тільки в інтересах загального блага перешкоджає злій людині стати лиходієм, небезпечним для самого існування суспільства. “Завдання права зовсім не в тому, щоб світ, який лежить у злі, повернувся в Царство Боже, а лише в тому, щоб він передчасно не перетворився на пекло” [147, 523].

Необхідно визнати, що суб’єкт, реалізуючи своє право на власний розсуд, може вибрати зло, що зумовить несприятливі наслідки для інших суб’єктів суспільних відносин. Деякі із суб’єктів можуть мати юридичний захист від таких наслідків, інші — ні. У будь-якому разі шкоду, заподіяну через здійснення суб’єктивного права, потрібно розглядати як одну з обов’язкових ознак зловживання правом.

Що ж становить собою суб’єктивне право, яким можна зловжити? Загальновідомо, що суб’єктивне право — це міра дозволеної поведінки суб’єкта. Ця міра надається суб’єкту об’єктивним правом. А форма її практичної реалізації визначається не тільки законодавством, а й звичаями, що панують у суспільстві, традиціями соціальної групи, а також власними уявленнями людини про добро і зло, тобто її моральною свідомістю.

Щодо нинішнього стану зловживання правом в Україні, то, оскільки сучасне законодавство її має прогалини, є суперечливим, а панівна в суспільстві мораль — мінливою, межі дозволеної поведінки (особливо за загальнодозволеного типу правового регулювання

суспільних відносин: “дозволене усе, що не заборонено законом”, окреслені нечітко, відбувається повсюдне зловживання правом, особливо в галузях господарювання, регуляторної політики. Це і відкриття підприємств-одноденок для переведення коштів у готівку, і злочинне повернення ПДВ без фактичного вивозу товару за кордон, і ухилення від податків, і неповернення валюти за вивезений товар, і скуповування за безцінь підприємств, які заздалегідь, зловмисно доведені до банкрутства, тощо. Досить широкий простір довільного розсуду, наданий суб’єктові у виборі способів реалізації свого суб’єктивного права, і становить природу зловживань.

Стосовно регуляторних актів, згідно зі сталими правовими звичаями, існує презумпція їх правильності, тобто передбачається, що такий акт прийнято й видано з дотриманням усіх юридичних та формальних вимог, і тому він є обов’язковим для адресата. Цей акт може бути оскаржений у судовому порядку [155]. Законність акта управління означає, що його має прийняти уповноважена посадова особа державного органу в межах її повноважень, з дотриманням встановленої процедури його розроблення, прийняття, видання і державної реєстрації. Щодо змістовного наповнення, то науковці-правознавці вказують лише на те, що акт управління, регуляторний акт, повинен бути юридично обґрунтованим, тобто мати чітко визначені завдання і цілі, опис засобів реалізації завдань, досягнення цілей тощо. Проте в межах такого формального регламентування виникає ризик прийняття несправедливих правових рішень, використання правової форми не за її призначенням¹.

Сформулюємо дефініцію: зловживання правом — така форма реалізації права у протиріччі з його призначенням, застосуванням якої суб’єкт завдає шкоди іншим учасникам суспільних відносин — носіям відповідних прав. Виходячи з тези про те, що зловживати можна будь-яким суб’єктивним правом і тим більше владою, причому дуже в широкому полі діяльності, коло суб’єктів зловживань є прак-

¹ Досить важливим, на наш погляд, є те, що багато теоретиків права пов’язують право з категорією “справедливість”, яка є, за визначенням деяких авторів, іманентною властивістю права. Така інтерпретація його сутності корелює з визначенням права як рівності (загального масштабу і рівної міри свободи людей), а також з розмежуванням понять “право” і “закон”. Вважається, що тільки право є справедливим, а закон може мати правовий (якщо він справедливий) і неправовий характер.

тично необмеженим. У галузі господарського права це, наприклад, зловживання підприємством-монополістом домінуючим становищем на ринку; в галузі господарського управління — зловживання органом вищого рівня своїм службовим становищем. Суб'єктами зловживання в цьому полі можуть бути органи державної влади та їх посадові особи.

Форми зловживання правом. Залежно від того, яким суспільним відносинам завдається шкода у процесі здійснення права в протиріччі з його призначенням, випадки зловживання правом можна поділити на правомірні (легальні) та протиправні. В основу цього розподілу може бути покладена як правова природа суспільних відносин, тобто той факт, чи перебуває зловживання правом у сфері правового поля, так і юридичний критерій оцінки шкоди. Якщо заподіяння шкоди суспільним відносинам є протиправним і карним, то маємо протиправне зловживання правом, якщо ні, — правомірним.

Правомірне зловживання правом завдає шкоди неохоронюваним законом відносинам, тому такі зловживання залежно від конкретних обставин можна розглядати як аморальні або недоцільні. Суб'єкт діє недоцільно, якщо зазначену в законі ціль раціональніше досягти використанням інших правових засобів або коли за порушення, що має формальні ознаки злочину, але не є суспільно небезпечним, призначається максимальна міра покарання (порушення відомого в західноєвропейській судовій практиці принципу пропорційності).

Приклади правомірних зловживань колективними правами і суспільними свободами наводить французький учений П. Сандевуар [138, 302–304]. На його думку, зловживання деякими працівниками правом на страйк ускладнює реалізацію іншими суб'єктами права на працю і права власності у разі заняття страйкарями службових приміщень (сидячий страйк, що заважає працювати нестрайкуючим співробітникам) або виставляння пікетів (перекривається прохід на робоче місце). Багато шкоди завдають широкомасштабні страйки. Водночас не слід боротися з цими суспільними явищами силовими методами, оскільки страйки, масові акти непокори — це лише прояв, ознаки “хвороби” суспільства. Причинами цієї “хвороби” найчастіше є соціальна несправедливість, уявлення населення про неї та впевненості в її порушення.

Таким чином, аморальне або недоцільне здійснення суб'єктом свого права у вигляді використання правових розпоряджень, якщо

внаслідок цього було заподіяно шкоди іншим учасникам суспільних відносин, необхідно розглядати як легальне зловживання правом. Суб'єкт у даному разі не чинить правопорушень і не підлягає юридичній відповідальності.

Іншою формою зловживань правом є протиправні діяння, у тому числі карні злочини. До протиправних належать тільки такі зловживання, що здійснюються суб'єктами, які реалізують свої права і владні повноваження. Звичайне порушення правової заборони неуповноваженим суб'єктом не можна розглядати як зловживання правом, оскільки права на порушення заборони ніхто не давав. Можна навести безліч прикладів, коли людина, застосовуючи надані їй права і свободи, порушує права та свободи інших осіб або створює загрозу національній безпеці, громадському порядку.

Протиправне зловживання правом відрізняється від правопорушення тим, що (як традиційно вважають) суб'єкт у даному разі чинить протиправне діяння, реалізуючи своє суб'єктивне право (правомочність), і первинна стадія його діяння перебуває у межах закону. Це стосується як пересічних громадян, так і посадових осіб. Виходячи за межі правових регламентів, посадова особа може вчинити такі дії, передбачені Кримінальним кодексом України: “одержання незаконної винагороди працівником державного підприємства, установи чи організації” (ст. 368 “Одержання хабара” та ін.).

Зловживання владою тягне кримінальну відповідальність і в інших країнах. Це, наприклад, “зловживання владою, спрямоване проти управління” (ст. 431-1–433-3 Кримінального кодексу Франції); “зловживання владою стосовно приватних осіб” (ст. 432-4–432-9 цього кодексу); “зловживання при стягуванні зборів” (§ 325 Кримінального кодексу ФРН); “зловживання посадою” (§ 5301 Кримінального кодексу штату Пенсільванія). Безумовно, це далеко не повний перелік.

На думку Ф. Решетнікова, який проаналізував кримінальні законодавства інших країн, конкретні види зловживань посадових осіб можуть бути кваліфіковані не як самостійні посадові злочини, а як зазіхання на права громадян (наприклад, порушення таємниці листування), злочин проти правосуддя (незаконний арешт, винесення неправосудного вироку) або проти власності (привласнення майна шляхом посадового підроблення тощо) [128, 7].

До зловживання владою з боку держави, органів державної влади належить і надмірна соціалізація держави. Скажімо, держава надає населенню великі соціальні гарантії. Це означає несправедливий розподіл виробленого національного прибутку, відібрання лівової частини доходів у виробника. Зрозуміло, що в умовах несправедливості ніхто не буде інвестувати економіку країни, що призведе до ситуації, коли нічого буде перерозподіляти і врешті-решт — до падіння економіки. Отже, зловживання владою правом у даному разі може бути суттєвою загрозою національній безпеці.

Юридичні та моральні аспекти зловживання правом. Досліджуючи проблему зловживання правом, можна вирізнити як власне юридичні, так і моральні аспекти, що сприяють розумінню його природи. До юридичних аспектів деякі вчені відносять наявність у законодавстві диспозитивних норм, що надають суб'єктові повну свободу вибору способів реалізації суб'єктивного права. Саме це, як вважається, створює передумови для зловживань. Проте, як свідчить практика, зловживати можна навіть правами, закріпленими у кримінально-процесуальних нормах. Наприклад, адвокат, подаючи всілякі клопотання, використовуючи незаборонені кримінально-процесуальним законодавством способи, реалізуючи свої процесуальні права, може затримати розгляд справи на кілька років.

Часто-густо сам зміст об'єктивного права дозволяє використовувати суб'єктивні права і повноваження на шкоду суспільним відносинам, устанавлюючи для деяких суб'єктів різного роду "юридичні привілеї". Йдеться про тих осіб, яким законодавство надало особливий правовий статус для здійснення покладених на них функцій — народних депутатів, вищих посадовців. Зловживання має місце в тих випадках, коли надане право реалізується суб'єктом у протиріччі з його призначенням. Так, зловживанням варто вважати використання права на депутатський запит з метою натиснути на перебіг попереднього розслідування, лобіювання законопроектів, вигідних особисто депутату, або за гроші. Обіцяючи підняття моральної планки урядовців, Президент Віктор Ющенко проголосив у Верховній Раді України: "Уряд не буде заносити гроші в парламент для того, щоб провести будь-яку кандидатуру або будь-який закон".

Моральні аспекти зловживання правом виявляються в психічному ставленні суб'єкта до реалізації права в протиріччі з його призначенням, внаслідок чого заподіюється шкода особистості, суспільству,

державі. В одних випадках суб'єкт, здійснюючи своє суб'єктивне право, передбачає негативні наслідки своїх дій і прагне їхнього насання, в інших — не бажає заподіяти зло, але хоче будь-що реалізувати своє право. Причому факт заподіяння шкоди за допомогою здійснення свого суб'єктивного права ним може не усвідомлюватися. “Зло, взагалі, — зазначає І. Льюїс, — зовсім не зводиться до “поганої мети”; для нього настільки ж характерні й “погані засоби”. Його формула закликає: всіма і злими, і добрими засобами — до злої мети; причому термін “злий” містить не ідею “відступу від добра”, а ідею “байдужості” або “відрази” до добра” [64, 165].

Звичайно, реалізуючи суб'єктивне право, одна людина може керуватися не тільки постановами чинного законодавства, а й біблійними твердженнями, а в спірних питаннях запитувати себе: “Чи можна це зробити у славу Божу?” І за позитивної відповіді, яку підкаже їй її совість, здійснювати своє право, сподіваючись, що тим самим вона не заподіє нікому зла. Інша, узявши за основу категоричний імператив Канта, поводитиме себе так, щоб її поведінка могла стати загальним законом. Отже, з метою незаподіяння зла шляхом легальних зловживань необхідно керуватися релігійно-моральною свідомістю. Правосвідомість здатна утримати людину лише в межах закону, але не моралі. “Якщо я бажаю, — зазначав В. Соловйов, — здійснювати своє право або забезпечувати собі ділянку вільної дії, то, звичайно, міру цього здійснення або обсяг цієї вільної ділянки я повинен визначити тими основними вимогами суспільного блага, без задоволення яких не може бути ніякого здійснення моїх прав і ніякого забезпечення моєї свободи” [147, 531].

На жаль, право не є винятково зведеним у закон добром, а його реалізація лише благою справою. І саме в тій сфері, де право не збігається з мораллю можливі легальні зловживання правом, може бути безкарне заподіяння зла. Відносність і несталість моральних категорій, мінливість права залежно від конкретно-історичних умов розмивають межі соціально прийнятної поведінки. Тому суб'єкт, який зловживає правом, може щиро вважати, що робить добру справу, досягає благих цілей. Якщо в даному разі він діє в межах власного розсуду, то є вільним, у тому числі й правомірно зловживати правом. Єдине, що суспільство не може, — це визначити йому моральні критерії оцінки соціально прийнятної поведінки шляхом закріплення їх у законі або засудити його правомірно, але аморальні дії.

Таким чином, зловживання правом — неминучий супутник будь-якої реалізації права. Усі ми навмисне або необережно, здійснюючи свої права і свободи, заподіюємо тим самим зло іншим. Те саме відбувається і стосовно нас. Потужним засобом мінімізації зловживання правом є використання духовних, моральних чинників як у розробленні державно-правових рішень, так і в їх застосуванні.

Способи обмеження зловживань правом. З метою обмеження зловживань правом і запобігання спричиненому цим злу в літературі рекомендується використовувати як суто юридичні, так і морально-психологічні способи.

Право прагне мінімізувати зло, поширюючи сферу свого впливу на суспільні відносини. Додаючи загальнообов'язкового характеру моральним категоріям, право обмежує свободу уповноважених суб'єктів. Це здійснюється шляхом законодавчого закріплення таких категорій, як “сумлінність”, “добра совість”, “справедливість”. Крім того, з огляду на небажаність і суспільну шкідливість деяких легальних зловживань правом законодавець робить їх протиправними і карними.

У найважливіших сферах громадського життя, де зло від реалізації права може бути досить істотним, суспільство намагається обмежити негативні прояви правомірних зловживань. Це досягається насамперед прийняттям суб'єктами, “схильними” до зловживань у силу їх особливого правового статусу, точно визначених моральних обов'язків на додаток до правових заборон. Президент, суддя, прокурор, журналіст, лікар — от далеко не повний перелік тих осіб, на яких суспільство покладає додатковий моральний обов'язок. Такого роду моральні табу відрізняються від моральних норм тим, що вони формально закріплені в конституційних актах, законах, етичних кодексах у вигляді присяги або клятви. Так, відповідно до ст. 2 розділу 1 Конституції США перед вступом на посаду президент складає присягу, в якій заявляє, що сумлінно працюватиме на посаді президента й у міру своїх сил підтримуватиме, охоронятиме і захищатиме Конституцію США. Тут є як деяку гарантію від зловживань закріплено принцип сумлінності, але повніша гарантія — це духовність влади (посадових осіб). В. Ющенко своєю клятвою у парламенті на Біблії показав, що хоче правити країною за законами, встановленими Богом, а отже правдиво і справедливо. Перший день свого президентства він розпочав з молитви в церкві. На наш погляд, це означає, що важливо

починати не тільки з визначення економічних шляхів розвитку (інновації, транзитні переміщення, сільське господарство — це все додається), а й з духовності — побудови роботи уряду на засадах правди та справедливості.

Принцип неприпустимості зловживання правом щодо регуляторних актів потрібно розуміти як заборону, зокрема на:

- здійснення права в протиріччі з його призначенням;
- юридичне закріплення несправедливого способу розподілу (організаційна структура) або несправедливої моделі функціонування (уповноваження) управлінської (адміністративної) та господарської діяльності;
- аморальне або недоцільне здійснення суб'єктивного права;
- заподіяння шкоди особі, суспільству, державі у процесі реалізації права.

Безумовно, у контексті запропонованої концепції цей принцип має морально-правовий зміст. Крім того, оскільки принцип неприпустимості зловживання правом стосується насамперед процесу здійснення суб'єктивних прав, то його застосування (врахування) має упереджувальний зміст. Він (принцип неприпустимості) покликаний справляти певний регулятивний вплив на майбутню діяльність суб'єкта, на дії, які він чинить або збирається вчинити. Причому свою поведінку суб'єкт зобов'язаний співвідносити не тільки з правовими нормами, а й з нормами моралі. У морально-філософському аспекті ця вимога може бути названа принципом “незаподіяння зла за допомогою права”. Теоретично результатом дотримання цього принципу стане зникнення правомірних і протиправних зловживань.

Слід зазначити, що практично всі дослідження зловживання правом як в нашій країні, так і за кордоном зводяться до випадків виявлення цього феномена з боку фізичної особи у цивільно-правих або сімейних правовідносинах і значно рідше — з боку юридичної особи, яка теж може зловживати своїми корпоративними правами. Безумовно, існують корпоративні інтереси, і неможливо, як і у випадку з фізичною особою, вимагати від організації альтруїстської поведінки. Водночас існують певні морально-правові або виключно моральні обмеження, які недопустимо, з точки зору справедливості, порушувати ні фізичній, ні юридичній особі. Морально-правовими є, наприклад, конституційні положення щодо заборони використовувати

власність на шкоду іншим (“власність зобов’язує”, “власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству” — ст. 13 Конституції України). Або, скажімо, заборона недобросовісної конкуренції (“Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності; не допускаються зловживання монопольним становищем на ринку, неправомірне обмеження конкуренції та недобросовісна конкуренція” — ст. 42 Конституції України). Прикладами морально-правових обмежень є Кодекс поведінки працівника акціонерного товариства¹; Кодекс професійної відповідальності членів Асоціації “Позабіржова Фондова торговельна система” (затверджений загальними зборами Асоціації 25 квітня 1997 р.)²; Кодекс честі Професійної асоціації реєстраторів і депозитаріїв (затверджений третіми загальними зборами Асоціації від 4 квітня 1997 р. протокол № 1)³ та ін.

Виключно моральні обмеження можуть переходити у морально-правові. Наприклад, Кодекс честі Професійної асоціації реєстраторів і депозитаріїв (ПАРД) передбачає створення комісії з питань етики та вирішення спорів про випадки та факти порушень цього Кодексу. Комісія з етики здійснює нагляд за додержанням положень Кодексу честі членами ПАРД, розглядає порушення його положень і приймає рішення щодо накладання дисциплінарних стягнень (п. 7.3. Кодексу честі ПАРД). Можливе, нарешті, внесення у контракт, який укладається з відповідним працівником, положень щодо дотримання ним норм моральності.

Водночас досліджень, в яких розглядався б феномен зловживання правом з боку держави, державних органів, посадових осіб, зокрема в процесі здійснення регуляторної політики, практично немає. Важливість дослідження цих питань зумовлена значущістю їх як для економіки країни, так і для її безпеки. Практичне розроблення питання зловживання правом з боку держави, державних органів, посадових осіб обмежувалось нормами щодо заборони депутатам, посадовим і службовим особам органів державної влади та місцевого самоврядування займатися підприємницькою діяльністю (“Підпри-

¹ Євтушевський В. А. Основи корпоративного управління. — К.: Знання-Прес, 2002.

² Українська інвестиційна газета. — 29 лютого 2000 р. — № 8 (229).

³ Інфодиск “Законодавство України”. — 2004. — № 3.

емницька діяльність депутатів, посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування обмежується законом” — ст. 42 Конституції України), заборонаю використовувати Збройні Сили України та інші військові формування для обмеження прав і свобод громадян або з метою повалення конституційного ладу, усунення органів влади чи перешкоджання їх діяльності (ст. 17 Конституції України) та ін. Проте можливості зловживання державною владою її правами не обмежувались.

Сьогодні, як ніколи, важливі розробки щодо забезпечення моральності, справедливості державної, державної регуляторної політики, побудови її на християнських засадах. Ознаками такої політики, на наш погляд, є:

1. *Моральність і чесність*. Влада від Бога — це влада людей порядних, чесних, які вірять в Бога. Віра в Бога означає справжнє, а не показне додержання Його настанов, передусім бути порядним, чесним і справедливим. Не випадково, перший з шести розділів Програми уряду — це “Віра”, другий — “Справедливість”. Перший розділ, як підкреслила в своєму виступі у парламенті Юлія Тимошенко, присвячений тому, щоб народити справжню віру в Бога в нашому суспільстві. І це означає, що наша віра і віра наших людей потрібна не Богові, а людині й українському суспільству, яке отримає справжній моральний стрижень життя.

2. *Верховенство права в країні*, втілення в життя найсправедливіших (порівняно з будь-якою країною) стандартів життя, його гідні умови. Це також відмова від так званого ручного управління процесами в країні, яке призводило до корупції, хабарництва, створення корупційних вертикалей. Як зазначила у викладі Програми уряду прем’єр-міністр, “всі сьогодні сприймають Україну і наш народ як країну, що несе унікальну місію у світ — дати абсолютно нові стандарти суспільного, політичного, соціального життя, на порядок справедливіші, ніж вони сьогодні існують, навіть в найрозвинутіших країнах.” “Ми хочемо, щоб влада, держава виконувала роль найвищого гармонізатора в суспільстві, щоб ми розуміли конфлікт, який є в суспільстві, щоб ми будували концепцію виходу з цього конфлікту і закріплювати її нормативними документами. І тому держава не буде в ручному режимі робити нічого, вона не буде насильником — вона буде відкривати шлях, гармонізувати стосунки і будувати системи, а не керувати в прямому режимі.”

3. *Правосуддя, засноване на християнській моралі, справедливості*, реалізація сформованого у демократичних країнах права на доступ до правосуддя. В Урядовій Програмі, проголошеній у парламенті, зазначено: “І тому, маючи завдання якісної побудови системи правосуддя, бо не може бути поганой або гарної системи правосуддя — або воно є або його немає, ми зробимо так, щоб воно було. Але є ще питання доступу людини до системи правосуддя, яке є ще більш важливою складовою. Ви знаєте, що людина, яка йде в суд, мусить заплатити певні гроші для того, щоб мати доступ до розгляду судової справи. Це чудово. Суди отримують певну фінансову підтримку, але якщо у нас бідна, знедолена, бездомна людина не зможе звернутися до суду, якщо у неї не буде цієї копійки, то хто тоді ми з вами і як будемо правосуддя? Ви знаєте, що доступ до правосуддя починається з того, що людина мусить мати гроші найняти достойного адвоката, і ми знаємо, що сьогодні у 80 відсотків людей в Україні немає можливості фінансово забезпечити свій доступ до захисту в судах, тобто до адвокатських послуг. І ми будемо робити так, щоб доступ такий, безумовно, відбувся.”

Стара влада характеризується як злочинна. Це влада, яка коїла злочини, по-перше, проти людей, їх життя і здоров'я, вбивства на замовлення, а по друге — економічні та інші злочини. Щодо економічних злочинів, то, на думку деяких депутатів, яких можна вважати експертами з питань державної влади, існуючі нині міністерства і відомства перетворилися за часів старої влади на комерційні структури, що займалися, на додаток до розбазарювання і розкрадання державних коштів, народного майна, виключно бізнесом. Якщо ж бізнес, принаймні номенклатурний, був пов'язаний (а точніше, ідентифікувався) зі злочинністю, то, зрозуміло, що і влада була злочинною. Тому логічні й гасла нової влади — відокремити владу від бізнесу.

Справедливим було б утримувати органи господарського управління (галузеві міністерства, відомства народного господарства) за рахунок прибутку у цих галузях, а не держбюджету. Справедливим є так званий конкурентний уряд — такий, витрати на утримання якого менші, ніж користь від його діяльності. Для підвищення ступеня конкурентності слід зменшувати витрати, збільшуючи тим самим ККД відомства. Щоб вдосконалити владу, державний апарат, по-перше, відомство повинне мати духовну програму — щось подібне до прог-

рами “Чисті руки”, яка містить виклад духовних корпоративних цінностей — небюрократичне виконання обов’язків у відомстві. По-друге, вирішення кадрових питань. Один з напрямів розв’язання проблеми несправедливості, аморальності влади — це висування на передній план таких вимог до кандидатів на керівні посади, як порядність і моральність. В Україні вибір обмежується чомусь колом людей, які служили за старої влади та “помаранчевими”. Перших нерідко називають “професіоналами”, але в чому їхня професійність? У системі митних, податкових органів, органів ДАІ та ін. було створено і блискучо відпрацьовано чіткі схеми збирання хабарів з громадян і з кандидатів на посади у ці органи. Подібні “корупційні вертикалі”, як зазначала Ю. Тимошенко, діяли у багатьох сферах. Отже, професіонали, яких ми маємо на сьогодні, це переважно фахівці з командної роботи у таких схемах. Але ж ці схеми потрібно руйнувати.

Якщо ж в разі призначення на посаду віддати перевагу “помаранчевому” то він сприйме це як належне, заслужене ним і відповідно не буде так старанно виконувати свою роботу, як представник старої влади, який пройшов, наприклад, люстрацію. Таким чином, не такий професіоналізм і не “помаранчевість”, а духовність, порядність мають бути першочерговими якостями урядовця.

Щодо люстрації, то вважаємо неправильним, як передбачено у проекті Закону про люстрацію, перевіряти кандидата на посаду в державній владі лише на його непричетність до фальсифікації виборів у Президенти України у 2004 р. та співпрацю з органами КДБ, іноземними спецслужбами. В процесі люстрації повинні передусім перевірятися зв’язок претендента на посаду з бізнесом, наявність власності, рахунків (у тому числі за кордоном) як у претендента, так і у членів його родини, джерела придбання власності, накопичення коштів на рахунку тощо. Але якщо представник колишньої влади, опозиціонер дійсно покався та очистився (а під люстрацію тут будемо розуміти саме каяття і очищення), то чому б не призначити його на посаду?

Професійність, як правильно зазначила у своєму виступі 4 лютого 2005 р. Ю. Тимошенко, має бути четвертою вимогою до кандидата на посаду: перша — ніякого зв’язку з бізнесом, друга — ніякого лобювання бізнес-інтересів, третя — жодного хабара, і тільки на четвертому місці — професіоналізм. Спершу — мораль, потім — професіоналізм (з виступу Ю. Тимошенко).

Перший напрям вдосконалення управління — духовний. Моральність, порядність — головна ідеологія управління, яка повинна сповідуватися кандидатом на посаду. Традиції, досвід, школи — ось що є визначальним. “Успішний” бізнес в нашій країні був корупційним бізнесом, злитим з владою (хоча, безумовно, є винятки, але ми говоримо про систему). Існує стара система з її фактичними системними властивостями. Системотвірними ознаками вдосконалення сучасного економічного управління в Україні мають стати саме ті, які були названі вище. Ідея полягає в тому, щоб ті самі відомства, які працювали за старої влади, були розвернуті на 360 градусів і замість створення загрози населенню України, спричинення зла почали робити добро людям, працювати на них.

Другий напрям — організаційний. Він зовсім не виключає пошук талановитих менеджерів від українського бізнесу. В американській літературі ще у 70-х роках було обґрунтовано необхідність і доцільність використання ефективних технологій менеджменту в управлінні державними справами і, безумовно, в корпоративному управлінні. Тому доцільним є конкурс програм з розвитку певного виробництва, галузі, або території (регіону), бізнес-планів і нічого поганого немає в тому, що не тільки менеджер державного крупного виробничого об’єднання, а й, скажімо, губернатор області одержуватимуть частину прибутку підприємства, регіону від реалізації своєї програми розвитку відповідного об’єкта.

Потрібно визначити чисельність державного апарату. З одного боку, багато хто з політичних, державних лідерів закликають до його скорочення, а з іншого — дехто з науковців, політиків звертає увагу на те, що за кількістю державних службовців, чиновників на душу населення (на тисячу мешканців) Україна поступається розвинутим країнам. Отже, як запевняють вони, цю чисельність необхідно не зменшувати, а збільшувати. Але питання повинне бути поставлене радикальніше. Потрібно передусім вирішити, а чи потрібне певне міністерство (відомство) взагалі. Не повинно бути ситуації, коли водночас існують і відповідні проблеми, і міністерство, для вирішення яких воно створене. Це був відпрацьований спосіб управління країною за часів колишнього СРСР: виникла проблема — утворюють спеціальне відомство для її вирішення. Проте такий шлях не завжди був правильний, доказом чого ставало паралельне існування відомства і проблеми. Відомство починало жити своїм життям, ста-

вало самодостатнім, звичним для країни, забувалася причина його створення. Наприклад, існує проблема підвищення рівня національної культури. Функціонування Міністерства культури не знімає її, воно існує “поруч”, не перетинаючись з нею. Так навіщо це міністерство? Щоб розподіляти гроші, яких і так не вистачає? Якщо ж оприлюднити дані, скільки коштує населенню утримання цього або будь-якого іншого міністерства з усіма його прямими і непрямими бюджетними видатками, люди знову вийдуть на майдан.

Не кращими є справи і з економікою в країні. Можливо, за часів старої влади бюрократична діяльність Мінекономіки та з питань європейської інтеграції України влаштувала керівництво країни. Але нині, якщо Мінекономіки — колишній Держплан України — так само впливатиме на економіку, як і досі, тобто лише розтрачуватиме бюджетні кошти — сотні мільйонів щорічно, то навіщо це обтяження українському народу? З цим Міністерством, як і з багатьма іншими, доцільно було б вчинити так, як з Комітетом з питань релігії. Талановиті чиновники знайдуть своє місце, а щодо інших, то їх утримання не повинно дублювати службу із безробіття.

Потрібно розробити принципи формування влади. По-перше, пропонуємо створювати відомство не під проблему, а під ціль, коли вже достеменно відомо, що тільки створення такого відомства і саме з такою кількістю та якістю фахівців має вирішити проблему, тобто створення такого відомства — це найефективніше рішення.

По-друге, управлінські структури необов’язково мають бути вічними. Існують так звані програмно-цільові структури, які створюються під відповідні програми. Це можуть бути невеликі колективи вчених-професіоналів. Досягнуто ціль — структура має елімінуватися, перетворитися на засіб досягнення іншої цілі.

По-третє, хто має вдосконалювати органи державної влади? Раніше, якщо йшлося про органи державної виконавчої влади, відповідні пропозиції готували самі відомства, але вони мають займатися лише тим, що пов’язано з функціонуванням. Проблеми їх подальшого розвитку, вдосконалення повинні вирішувати інші структури. Пропонується покласти функції із забезпечення робіт щодо вдосконалення організаційної структури управління народним господарством на Раду безпеки і оборони. Адже питання національної безпеки, національних інтересів обов’язково пов’язані з вдосконаленням структури діяльності державного апарату. Його якість

(сукупність системотвірних властивостей) може створювати загрозу національній безпеці країни. Ще набагато більшу загрозу становлять для суспільства системи, створені колишньою злочинною владою. Тому руйнування корупційної вертикалі, створення чорного реєстру (карти бою), за що люди вимушені платити хабарі, все, про що говорила Ю.Тимошенко, — це справи силових структур, які мають бути зорганізовані до цієї роботи саме РНБО. Дійсно, потрібно налагодити, як і вимагає прем'єр-міністр, систему так, щоб корупції не було в Україні. Ревізія з метою виявлення можливих випадків зловживання правом — корупційних дій (перегляд “повністю і докорінно всіх дозволів, довідок, всіх ліцензій та інших функцій чиновників, за які вони беруть хабарі”) повинна вирішити проблему.

Як побудувати систему, організацію управління, яка практично могла б виключити зловживання правом? Перш ніж запропонувати таку систему, нагадаємо, що, виступаючи на засіданні Верховної Ради 4 лютого 2004 р., В. Ющенко сказав: “Добре жити в країні, де від уряду мало що залежить, бо там працюють закони, традиції, норми, етика традиційна і таке інше. На жаль, ми живемо в тій країні, де від тих людей, які сидітимуть на цих поки що порожніх кріслах, залежатиме доля майже 48 мільйонів людей. Залежатиме від того, яка в них мораль, чи вони будуть красти, чи не будуть красти, залежно від того, як вони професійно, публічно бачать свою місію. Із цього огляду я хочу сказати, що це — суперважливе питання і в політичному контексті” (з виступу Президента України Віктора Ющенка у Верховній Раді перед голосуванням щодо затвердження Юлії Тимошенко на посту прем'єр-міністра України). Одна з головних думок у цій цитаті — створення такої системи, такої організації управління, за якої чиновники позбавлені можливості впливати на правопорядок, соціальний порядок в країні. Іншими словами, благодатна та країна, де люди не знають ім'я свого Президента. Коли людям живеться добре, вони не займаються політикою. І, навпаки, у країні, де не працюють закони, більшість населення добре знає чи не всіх своїх 450 народних депутатів, а порядок у ній встановлюється керуванням вручну. Який це буде порядок і для кого? Якщо для людей, то добре, але ж владні структури, керуються передусім, а, можливо, і завжди здебільшого власними інтересами, встановлюючи добро виключно для себе. Тому слід, як вважає Ю. Тимошенко, “гармонізувати стосунки і будувати системи, а не керувати в прямому режимі”. Безумовно, така система

і є правовою державою, де панує верховенство права, прав людини, конституція країни. До речі, у американців це і є ідеал системи управління. Система управління, організація вважається доброю, якщо найнерозумніший їх керівник не зможе завдати системі відчутної шкоди. Така система не розрахована на генія (хоча, безумовно, виграє, якщо очолюватиметься геніальною людиною). Це має бути система прийняття і реалізації справедливих, моральних і ефективних правових актів, яку ми маємо створити. Детально ці питання розглядаються у наступних розділах роботи.

Законодавчі гарантії попередження і припинення зловживань владою своїми правами. З метою запобігання зловживанням і припинення їх, а також покарання осіб, які зловживають правом, законодавство передбачає досить широке коло мір відповідальності. За Конституцією України кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

Певну роль у попередженні та припиненні зловживань владою своїми правами мають відігравати відповідні норми ГКУ. Так, ст. 6 цього Кодексу до загальних принципів господарювання відносить обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави, а також заборону незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини. Забороняються незаконне втручання та перешкоджання господарській діяльності суб'єктів господарювання з боку органів державної влади, їх посадових осіб при здійсненні ними державного контролю та нагляду (ч. 5 ст. 19). Забороняються також незаконне втручання органів та посадових осіб місцевого самоврядування у господарську діяльність суб'єктів господарювання. Не допускається видання правових актів органів місцевого самоврядування, якими встановлюються непередбачені законом обмеження щодо обігу окремих видів товарів (послуг) на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць (ч. 4 ст. 23).

За ознакою суб'єктивності зловживання класифікуються на навмисні та необережні. Навмисне зловживання правом — здійснення права з метою заподіяти шкоду іншій особі або цілеспрямовано використувати своє право всупереч інтересам суспільства і держави. За необережного зловживання правом заподіяна шкода не охоплюється наміром суб'єкта. Цей підхід має не лише наукове, а й практичне значення, оскільки дає змогу визначити форму провини і спрямованість наміру. Це, безумовно, впливає на юридичні наслідки зловживання. Проаналізуємо деякі види відповідальності за зловживання правом.

До осіб, які здійснили злочинні зловживання, застосовуються заходи кримінальної відповідальності. Причому разом з позбавленням свободи або штрафом судом, як правило, призначається додаткове покарання у вигляді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю (відповідно до Кримінального кодексу України)¹, обмеження правоздатності, позбавлення політичних прав (згідно з Кримінальним кодексом Франції). Деякі із цих санкцій в Україні не застосовуються, наприклад позбавлення політичних прав. Водночас за окремі види правопорушень, зокрема за участь у фальсифікації виборів до Верховної Ради або у президенти України, доцільно було б внести відповідні зміни до чинного законодавства, передбачивши можливість у судовому порядку позбавляти порушників — організаторів (замовників) фальсифікації права бути обраними на ці посади. І це сприяло б запобіганню зловживанням правом у подальшій регуляторній діяльності. Більш того, за законодавством деяких країн до таких осіб у певних випадках можуть застосовуватися і заходи конфіскаційного характеру. Так, ст. 39 Конституції Німеччини встановлює: “Ніяке зловживання економічною свободою — особливо спрямоване на монополістичну концентрацію

¹ У ст. 367 КК “Службова недбалість” зазначено: “Службова недбалість, тобто невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що заподіяло істотну шкоду охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, або державним чи громадським інтересам, або інтересам окремих юридичних осіб, карається штрафом від п'ятдесяти до ста п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років та ін”.

виробництва або захоплення політичної влади — не допускається. Майно, що створює небезпеку такого зловживання економічною свободою, повинне бути передане в суспільну власність на основі розпоряджень закону. ... Власникові, як правило, варто відмовити у відшкодуванні майна”.

У законодавстві деяких держав, наприклад Росії, юридичні конструкції спрямовані на те, щоб перешкодити зловживанню правом у сфері цивільних правовідносин. Так, згідно зі ст. 10 Цивільного кодексу РФ, “не допускаються дії громадян і юридичних осіб, здійснювані винятково з наміром заподіяти шкоду іншій особі, а також зловживання правом в інших формах. Не допускається використання господарських прав з метою обмеження конкуренції, а також зловживання домінуючим становищем на ринку. У разі недотримання вищевказаних вимог суд, арбітражний суд або третейський суд може відмовити особі в захисті належних їй прав”. Таким чином, відмова в судовому захисті — ще один захід, який застосовується до особи, яка зловживає своїм правом.

Короткий аналіз заходів, що застосовуються до осіб, які зловживають правом, свідчить про їх різноманітність. До них належать юридичні санкції та інші заходи, визначити правову природу яких важко. Дійсно, не зовсім зрозуміло — чи є відмова в захисті суб’єктивного права мірою відповідальності, а позбавлення політичних прав — покаранням. Проте ці заходи мають спільне, що їх поєднує, — прагнення до припинення зловживань правом. Причому для досягнення цієї мети санкції або якісь інші несприятливі для суб’єкта наслідки, можуть не використовуватися. Наприклад, згідно з § 5 Цивільного кодексу Угорщини: “Якщо зловживання правом виявляється у відхиленні від волевиявлення, передбаченого правовою нормою, внаслідок чого порушуються істотні інтереси суспільства або особисті інтереси, що заслуговують на особливу увагу, суд має право замінити волевиявлення своїм рішенням, за умови, що неможливо усунути порушення інтересів іншими засобами”. Таким чином, суд, бачачи, що у створеній ситуації не вдасться уникнути зловживання правом з боку конкретного суб’єкта, своїм рішенням вибирає спосіб здійснення суб’єктивного права. Ціль у даному разі буде досягнуто — зловживання не відбудеться. Аналогічна норма, яка відповідає, на наш погляд, вимогам справедливості, міститься у Сімейному кодексі України. Частина заробітку (доходу) матері, батька, яка стягувати-

меться як аліменти на дитину, визначається за ст. 183 судом. Це значно зменшує можливість зловживання правом з боку відповідача, ніж тоді, коли (за старим шлюбно-сімейним кодексом) аліменти визначалися у твердій частці від середньомісячного заробітку.

3.3. ОСОБЛИВОСТІ ЗЛОВЖИВАНЬ ПРАВОМ У СФЕРІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Зловживання правом можуть класифікуватися за різними критеріями, в тому числі за сферою зловживання. Так, здійснення права в протиріччі з його призначенням, внаслідок чого заподіюється шкода особі, суспільству і державі, може бути класифіковане як зловживання суб'єктивними правами у сфері конституційного, адміністративного, господарського, земельного, трудового, цивільного права тощо. Перевага такого підходу в тому, що він дає змогу визначити призначення конкретного суб'єктивного права на основі аналізу принципів правового регулювання в певній сфері, а отже і виявити ті випадки, коли суб'єкт реалізує своє право в протиріччі з його призначенням.

За суб'єктом зловживання особи поділяються на фізичні та юридичні; суспільні об'єднання і державні органи. Щодо останніх, то сюди можна віднести зловживання владою, службовим становищем, посадовими повноваженнями. Завдання нашого дослідження пов'язані зі зловживаннями правом з боку саме державних органів, посадових осіб при здійсненні ними регуляторної політики.

Зловживання владою своїми правами у сфері цивільного та господарського права. З проблемою зловживання суб'єктивними цивільними правами, як зазначено вище, стикалися ще римські юристи. Проте йшлося переважно про шикану (тобто навмисне використання свого права на шкоду іншим), що, безумовно, не вичерпувало всіх можливих зловживань. Ми розглядатимемо зловживання у сфері цивільного права з боку влади.

У колишньому радянському цивільному законодавстві зловживання владою своїм правом закладалося ще у Цивільному кодексі РСФСР 1922 р. У ст. 1 цього кодексу проголошувалося: "Цивільні права охороняються законом, за винятком тих випадків, коли вони

здійснюються у протиріччі з їх соціально-господарським призначенням”. Існують різні оцінки цього запису. Що це — обмежена можливість зловживати економічними правами з боку громадян або надання можливості зловживати правами самій владі — втручання в приватні справи — підприємницький бізнес тощо? Іншими словами, в цій ситуації можна говорити як про те, що законодавцем було обмежено можливість зловживати громадянами своїми економічними правами, наданими їм за часів НЕП, так і про надання права владі суто політично вирішувати економічні питання, незважаючи на закон. Адже тоді вважалося, що здійснення цивільних прав повинне стосуватися лише задоволення нагальних життєвих потреб. Не дозволялося здійснення угод, що, на думку політиків, могли вплинути на погіршення економічної ситуації в країні, сприяти розшаруванню суспільства і зубожінню народу.

Таким чином, соціально-господарське призначення суб’єктивного права визначалося історично важливими перетвореннями у державі. Багато діянь, пов’язаних з природними правами людини, у колишньому СРСР (наприклад, заняття підприємницькою діяльністю, одержання відсотків від грошової позики, операції з іноземною валютою, спекуляція тощо) розглядалися як зловживання і каралися в карному порядку. Логіка була такою: при здійсненні прав і виконанні обов’язків громадяни й організації повинні дотримувати законів, поважати правила соціалістичного співжиття, моральні принципи суспільства, яке буде комунізм, моральний кодекс “будівника комунізму”. Як одне з основних зловживань у цей історичний період розглядалося одержання нетрудового доходу. Оскільки в цьому випадку порушувався принцип “від кожного за здібностями, кожному — за працею”, вважалося, що суб’єкт, збагачуючись без докладання власної праці (наприклад, здаючи в найом кімнату у своїй квартирі), реалізує надане йому суб’єктивне право у протиріччі з його призначенням.

У результаті здійснення ринкових реформ, зміни чинного законодавства “соціалістичні зловживання правом” залишилися в минулому. Одержання доходу від акцій, позики або стягування орендної плати вже не розглядаються як нетрудові доходи. У законодавстві у загальному вигляді сформульовано заборону на зловживання правом у певних формах, що з’являються в умовах ринку (не допускаються використання господарських прав з метою неправомірного об-

меження конкуренції, зловживання монопольним становищем на ринку, а також недобросовісна конкуренція).

Щодо класичних випадків шикани, то зловживаннями визнаються наприклад, угоди, укладені з метою, яка свідомо суперечить засадам правопорядку або моральності. Зокрема, за ст. 13 “Межі здійснення цивільних прав” ЦКУ цивільні права особа здійснює у межах, наданих їй договором або актами цивільного законодавства. При здійсненні своїх прав вона зобов’язана утримуватися від дій, які могли б порушити права інших осіб, завдати шкоди довкіллю або культурній спадщині. Не допускаються дії особи, що вчиняються з наміром завдати шкоди іншій особі, а також зловживання правом в інших формах. При здійсненні цивільних прав особа повинна додержуватися моральних засад суспільства. Не допускаються використання цивільних прав з метою неправомірного обмеження конкуренції, зловживання монопольним становищем на ринку, а також недобросовісна конкуренція.

Розумне поєднання двох принципів (свободи приватної власності та використання власності без заподіяння збитку третім особам) створює умови, що виключають заподіяння шкоди [127, 335–337]. Це стосується використання цивільних прав з метою обмеження конкуренції, а також зловживання домінуючим становищем на ринку. Як відомо, ринковий механізм базується на конкуренції, тобто на сумлінному суперництві учасників економічних відносин. Право регламентує ці відносини так, щоб забезпечити змагальність суб’єктів господарювання, гарантуючи їм рівні умови і свободу здійснення підприємницької діяльності. Якщо суб’єкт реалізує суб’єктивне право в цій сфері з метою обмеження конкуренції, то він використовує своє право у протиріччі з його призначенням.

Термінологічно зловживання у цій сфері (практично у всіх країнах) позначається як “несумлінна конкуренція”. Так, § 1 Закону ФРН про несумлінну конкуренцію (1909 р.) визначає її як дії, що суперечать добрим вдачам. До зловживань Закон відносить:

- надання неправдивих відомостей про якість, походження, спосіб виробництва або визначення ціни товару чи послуги;
- несумлінну рекламу, що має на меті створити сприятливі умови для збуту товарів;
- підкуп службовців конкурента;

- збут товарів за допомогою рекламних знижок або надання премій при купівлі та ін.

За угорським законом 1996 р. несумлінну конкуренцію становлять дії, спрямовані на обмеження або підрив доброго імені, кредитоспроможності конкурента шляхом повідомлення помилкових відомостей, а також хибного тлумачення фактичних даних. Закон РФ “Про конкуренцію й обмеження монополістичної діяльності на товарних ринках” (у редакції 1995 р.) під несумлінною конкуренцією має на увазі будь-які спрямовані на придбання переваг у підприємницькій діяльності дії суб’єктів господарювання, що суперечать положенням чинного законодавства, звичаям ділового обороту, вимогам доброспорядності, розумності та справедливості та можуть заподіяти або заподіяли збитки іншим суб’єктам господарювання — конкурентам або завдати шкоди їхній діловій репутації. Шкода, заподіяна у подібних випадках, стосується не тільки, наприклад, підприємця, якого розорили конкуренти, а й усього суспільства. Соціальне зло виявляється в руйнуванні засад ринкової економіки і, як наслідок, — у погіршенні якості виробленої продукції, зростанні цін на товари і послуги тощо.

Деякі суб’єкти господарювання у силу свого особливого статусу (наприклад, підприємство-монополіст) можуть зловживати домінуючим становищем на ринку, завдаючи шкоду іншим виробникам. Таке зловживання заборонене як міжнародним, так і внутрідержавним правом. У ст. 86 Римського договору (“Про створення ЄЕС”) 1957 р. зазначено, що будь-яке зловживання одним або кількома підприємствами домінуючим становищем на загальному ринку забороняється як несумісне із загальним ринком, оскільки може завдати шкоди торгівлі між державами-членами. Таке зловживання може бути:

- а) прямим чи непрямим встановленням несправедливих цін купівлі-продажу або інших несправедливих умов торгівлі;
- б) обмеженням виробництва, торгівлі та технічного розвитку на шкоду споживачам;
- в) застосуванням різних застережень до однакових угод з іншими торговельними партнерами, що ставить їх у невігідні умови;
- г) підпорядкуванням укладення контрактів прийняттю іншими сторонами додаткових зобов’язань, що за своєю природою або відповідно до звичаїв у торгівлі не пов’язані з предметом таких контрактів [123; 18–24].

Законодавство України про конкуренцію теж робить певні кроки до вирішення проблеми справедливості, сформулювавши поняття та переліки несумлінних дій. Так, у главі 2 Закону України “Про захист від недобросовісної конкуренції” ст. 4 “Неправомірне використання чужих позначень, рекламних матеріалів, упаковки” визнає неправомірним використання без дозволу уповноваженої на те особи чужого імені, фірмового найменування, знаків для товарів і послуг, інших позначень, а також рекламних матеріалів, упаковки товарів, назв літературних, художніх творів, періодичних видань, зазначень походження товарів, що може призвести до змішування з діяльністю іншого суб’єкта господарювання (підприємця), який має пріоритет в їх використанні.

Ст. 5 “Неправомірне використання товару іншого виробника” встановлено, що неправомірним використанням товару іншого виробника є введення у господарський обіг під своїм позначенням товару іншого виробника шляхом змін чи зняття позначень виробника без дозволу уповноваженої на те особи. За ст. 16 “Неправомірне збирання комерційної таємниці” такими діями вважається добування протиправним способом відомостей, що відповідно до законодавства України становлять комерційну таємницю, якщо це завдало чи могло завдати шкоди суб’єкту господарювання (підприємцю). У ст. 17 “Розголошення комерційної таємниці” зазначено, що розголошенням комерційної таємниці є ознайомлення іншої особи без згоди особи, уповноваженої на те, з відомостями, що відповідно до чинного законодавства України становлять комерційну таємницю, особою, якій ці відомості були довірені у встановленому порядку або стали відомі у зв’язку з виконанням службових обов’язків, якщо це завдало чи могло завдати шкоди суб’єкту господарювання (підприємцю).

Проблема зловживання владою і шляхи її вирішення. Вся еволюція державної влади, починаючи від диктату вождів і закінчуючи поділом влади в сучасних демократіях, є по суті історією боротьби народу зі свавіллям і зловживаннями суб’єктів державної влади, чиновників та політичних діячів. Споконвічно, маючи необмежений обсяг повноважень і не стримувані при здійсненні своєї влади нічим, крім власної совісті, рабовласники і феодалі, висловлюючись сучасною мовою, допускали масові порушення прав людини. З метою обмеження їхнього свавілля висувалися ідеї панування законів, а не правителів.

Для припинення зловживань було розроблено теорію поділу влади. Ш. Монтеск'є писав: “Відомо вже із досвіду століть, що будь-яка людина, яка має владу, схильна зловживати нею, і правитель йде в цьому напрямку, поки не досягне покладеної йому межі. А на межі — хто б це міг подумати! — бідує і сама чеснота. Щоб не було можливості зловживати владою, необхідний такий порядок речей, за якого різні влади могли б взаємно стримувати одна одну” [117, 289]. Проте відсутність конституційної можливості в будь-якої з гілок влади легально зловживати правом не є гарантією запобігання зловживанням з боку влади. З урахуванням тези Монтеск'є про те, що кожна людина, наділена владою, схильна зловживати нею, потрібний не тільки детальний опис найважливіших конституційних процедур, а й встановлення організаційних механізмів протидії зловживанню правами.

Зловживання владою в Україні та в інших країнах СНД після розпаду СРСР в умовах глобалізації досягли масштабів, невідомих людству. Як зазначено в деяких літературних джерелах, однією із суттєвіших зовнішніх загроз національній безпеці є злочинні посягання на ресурси і життєвий простір країни саме через її регуляторну політику зі сторони Заходу. Геополітика, здійснювана певними західними колами, ТНК стосовно національних урядів, спрямована на перетворення усіх цінностей (в тому числі соціальних, моральних), національних інтересів на товар, а міжнародних відносин — на товарно-грошові. Ці кола ставлять питання так: кому з владних посадовців і скільки потрібно заплатити, щоб мати потрібні їм рішення.

Викриваючи антиморальну суть колишнього уряду, М. Сенченко пише: “Нині народ кожної країни відстоюватиме свій життєвий простір і без боротьби його нікому не віддасть. Ідеальний варіант завоювати його — знайти групу людей, які на певних умовах ладні передати завойовникові частину просторових ніш. І з їхньою допомогою піднести акцію окупації як благо для переможеного народу. Окупація завжди вигідна окупантам. Окупація в геополітиці — це використання ресурсів захопленої країни. Не обов'язково вводити в країну чужі війська, досить створити у ній групу людей для реалізації інтересів окупанта; привести їх до влади означає делегувати їм права, можливості й платню експедиційного корпусу. А колабораціоністи віддадуть переможцеві життєвий простір своєї країни за посередницький відсоток від угоди.

Кожна країна має змогу і повинна здійснювати незалежну регуляторну політику. Якби не зрадницькі уряди та їх напівкримінальне оточення, то й рівень життя в Україні мало б відрізнявся від добробуту тієї ж Америки чи Великобританії. Звідси й політичне замовлення Заходу на догідливих чи навіть ними підготовлених урядовців, які виконують усі його вимоги [141].

Не меншу загрозу національній безпеці з погляду зловживання владою становить собою судова влада, зокрема свобода суддівського розсуду. Судові рішення в силу своєї поширеності на об'єкти регуляторного впливу, преюдиціальності також є фактором формування державної регуляторної політики. Достатньо сказати, що нині предметом судового розгляду є рішення щодо реприватизації майна, яке було придбано з порушенням чинного законодавства, порядку проведення конкурсів, продажу пакетів акцій тощо. Ці розгляди здійснюються на вимогу державних органів (зокрема, Фонду державного майна України, Прокуратури). Варто погодитися з висловленою в літературі думкою про те, що одним із заходів запобігання зловживанню правом з боку суду є визначення меж суддівського розсуду. Не випадково в англо-американському праві межі суддівського розсуду обмежуються прецедентом, а в колишньому СРСР — постановами пленуму Верховного суду. Дійсно, суд не може мати абсолютної свободи правозастосування, оскільки це призводить до зловживання правом [129, 99], а також створює загрозу національній безпеці країни. Тому потрібно виявляти та аналізувати чинники, за яких відбувається зловживання правом з боку судів.

Здійснений нами аналіз свідчить, що таких чинників кілька. По-перше, це вплив на суддів з боку фізичних осіб: а) погрози життю або здоров'ю судді, його родичам; б) дача хабара. По-друге — загроза об'єктивності судових рішень з боку державних органів: а) залежність безстрокового обрання судді від парламенту; б) залежність заробітної плати судді, надання йому житла та інших матеріально-побутових послуг від органів виконавчої влади. Нейтралізація цих загроз полягатиме у створенні відповідних організаційних та матеріальних умов, які забезпечували б незалежність суддів від влади, їх достатній матеріальний рівень та фізичну безпеку, а також здійснювався б свого роду моніторинг за їх діяльністю, за додержанням норм моральності, справедливості при винесенні судових

рішень. Альтернативами вирішення останньої проблеми (справедливості та моральності) можуть бути: оприлюднення судових рішень (створення відповідних сайтів в Інтернеті), накопичення та аналіз відповідної інформації (заяв від громадян, керівників організацій) органами юстиції, судової адміністрації, суддівського самоврядування, Вищою Радою юстиції тощо.

Зловживання владою — це питання не тільки про способи реалізації владних повноважень, а й про цілі, які ставить влада. В ідеалі влада, якою наділяється державний орган (чиновник), дається йому суспільством для виконання функцій з метою досягнення загального блага, а не власної вигоди або заподіяння соціального зла. Якщо державна влада не служить суспільству, завдаючи шкоди людині, вона суперечить своєму призначенню.

Отже, проблема зловживання правами вже кілька століть усе ще залишається невирішеною. Головні труднощі полягають у тому, що такі правові антиподи зла, які термінологічно позначені в законодавстві як “справедливість”, “моральність”, “добропорядність”, “добра совість”, “розумність” (розумні терміни розгляду справ), не мали чітких критеріїв оцінки. А без цього не завжди можна дати однозначну правову оцінку того, коли суб’єкт зловживає правом. Хоча, здавалося б, що може бути простіше, ніж розглядати ці поняття із соціальної точки зору, наприклад, під “доброю совістю” розуміти загальновизнані уявлення про соціально схвальну поведінку; “розумністю” вважати такий стан людини, за якого вона адекватно співвідносить мету і засоби її досягнення, тощо. Проте ці дефініції занадто неконкретні.

На відміну від юридичної науки, яка широко застосовує описові оцінні поняття, юридична практика негативно ставиться до них, оскільки вони призводять до розбіжностей при тлумаченні, а отже — до різнобою в правозастосуванні. Не будемо забувати застереження римських юристів: “будь-яка дефініція в праві пов’язана з ризиком”. Тому законодавство щодо точнішого визначення таких понять, як “добра совість”, “зловживання правом” і деяких інших, потребує звернення до певних еталонів, якими мають бути духовні істини, критерії справедливості.

Стосовно юридичної відповідальності влади, то доцільно було б конкретизувати суб’єктів зловживання владою. Це можуть бути органи державної влади трьох гілок (законодавчої, виконавчої і судо-

вої), президент країни, а також опозиція (у разі порушення, наприклад, законодавства про опозицію, політичні партії). Потрібно встановити додатково політико-юридичну відповідальність за участь у фальсифікації виборів, невиконання владою своїх політичних передвиборних програм (щоправда, для цього потрібно, щоб положення цих документів були викладені у відповідній конкретній формі), ввести (посилити) кримінальну відповідальність відповідних посадових осіб за порушення тендерних, конкурсних умов купівлі-продажу та ін. Щодо регуляторної політики, та перелік випадків, у яких потрібно посилити юридичну відповідальність, може бути визначений, виходячи з переліку загроз, що негативно впливають на якість ДПР, — загроз національній безпеці з боку злочинної влади.

Іншими механізмами протидії зловживанню владою правами є розвинене громадське суспільство, незалежні ЗМІ, інститут міжнародних спостерігачів під час проведення виборів влади тощо.

З метою запобігання зловживанню владою (відповідно до теорії правової держави) порядок функціонування органів виконавчої влади детально регламентований у чинному законодавстві відповідно до принципу “дозволено тільки те, що визначено в законі”. Проте правові норми, як відомо, мають загальний характер, і в них неможливо закласти рішення для всіх життєвих ситуацій, що виникають у різних сферах життєдіяльності, в тому числі в економіці. Тому адміністративним органам надається право прийняття рішень (дискреційна влада), тобто право на вибір варіантів дії в межах закону. Зрозуміло, що цей вибір може не відповідати вимогам справедливості та моральності, незловживання владою. Під зловживанням владою маємо на увазі використання її в корисливих цілях, а також досягнення поставленої мети невідповідними їй засобами. Доцільно, як це відбувається у Франції, відносити до зловживань владою також видання актів, що суперечить загальним інтересам або відповідають уявним, вигаданим цілям.

Певною гарантією запобігання зловживанням владою при здійсненні регуляторної політики може бути розроблення теоретико-методологічних засад забезпечення справедливості, моральності регуляторної політики, регуляторних рішень. Використовуючи теоретико-філософські положення правотворення відповідно до пропозицій, напрацьованих у межах нашого дослідження, органи державної влади могли б здійснювати регуляторну політику шляхом прийняття державно-політичних рішень, які не допускали б зловживань владою.

3.4. АНАЛІЗ ФІЛОСОФСЬКО-ТЕОРЕТИЧНИХ ПОГЛЯДІВ НА ПРОБЛЕМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СПРАВЕДЛИВОСТІ РЕГУЛЯТОРНИХ РІШЕНЬ

Теоретико-філософський аналіз правотворення. Вважаємо, що питання справедливості, моральності права, а отже і справедливості правових рішень, мають досліджуватися в межах філософії права, яка є самостійною (спеціальною) галуззю юридичної науки. Без цього створити теоретично достатні засади для побудови ефективної регуляторної політики неможливо. Пропонуємо разом з філософією права розглядати філософію правотворення, яка є складовою філософії права і вивчає лише позитивне право — правові акти, що приймаються державною владою. Доцільно виділяти також філософію державотворення. Ця наука, на нашу думку, повинна вивчати філософію тієї частини регуляторної політики, яка займається правовими актами, що стосуються побудови (створення і функціонування) органів державної влади.

На сьогодні ні філософії правотворення, ні філософії державотворення як самостійних наук немає. Відсутні відповідні розділи в теорії права і в юридичних галузевих науках, які “відповідальні” за регуляторну політику. А це адміністративне та господарське право України. Саме тому ми змушені розглянути теоретико-філософські питання як правотворення (для формулювання пропозицій щодо розробки ефективних регуляторних актів), так і державотворення (стосовно створення ефективних структур державної влади). Ці питання могли б становити відповідні розділи згаданих вище наук (адміністративне та господарське право України). Як зазначає Л. Петрова, за своєю сутністю філософія права не може вдаватися до вивчення того різноманіття плінних і мінливих явищ, яке є об’єктом дослідження саме галузевої юриспруденції. Але кожна галузева наука, керуючись загальними засадами філософії права, повинна: “1) розвинути її головні принципи стосовно своєї галузі; 2) вказати засоби реалізації отриманих висновків у певних умовах місця і часу” [133, 77].

У сучасній українській юридичній літературі здебільшого розглядається лише проблематика філософії права, причому далеко не у

конструктивному (практично результативному) аспекті. Філософія держави взагалі спеціально не досліджувалась, хоча ці питання були завжди в центрі уваги світової філософської думки, мали і мають неабияке аксіологічне (ціннісне) значення¹. Метою нашого дослідження є започаткування:

1) конструктивного філософського підходу до правотворення (побудови філософських засад регуляторної політики). Це підхід, який давав би змогу застосовувати філософські наукові засади безпосередньо на практиці, в процесі законотворчої (правозастосовчої) діяльності, формування і реалізації регуляторної політики;

2) філософії держави, по можливості, теж конструктивної, яка б давала змогу науково обґрунтовано створювати (проекувати, моделювати) форму держави (правління, державного устрою, політичний режим), побудову і функціонування державної влади².

Особливої актуальності набувають дослідження реалізації курсу української держави, проголошеного в Конституції щодо людини, її прав. Утвердження і забезпечення цих прав розглядається як головний обов'язок держави (ст. 3 Конституції України), а визнання міжнародно-правових договорів, ратифікованих Верховною Радою як частини національного законодавства (ст. 9 Конституції), ставить під державний і позадержавний (з боку міжнародних і європейських організацій, міжнародного та європейського судів) контроль додержання цього обов'язку, реалізації головного обов'язку держави в процесі здійснення нею регуляторної політики.

Під конструктивним філософським підходом до державо-правотворення розуміємо передусім філософське підґрунтя розроблення законодавчих актів, зокрема забезпечення їх справедливості, а також критеріїв вибору політичного режиму (форми) держави, оптимізації співвідношення централізації та децентралізації влади (централізованого державного управління і місцевого самоуправління (влади

¹ Цінність у загальноприйнятому значенні визначають як позитивну або негативну значимість об'єктів навколишнього світу для людини, класу, групи, суспільства в цілому, зумовлену не їх властивостями самими по собі, а їхньою причетністю до сфери людської життєдіяльності, інтересів і потреб, соціальних відносин.

² Щодо сьогодення, то практичні аспекти цієї мети безсумнівні. Саме це і актуалізує розроблення конструктивного наукового підходу до проблем державо-правотворення.

територіальних громад, недержавних неурядових структур). На основі цього філософського підґрунтя має здійснюватися моделювання (для наступного закріплення в правових нормах) відносин: людина (населення) → держава і, навпаки: уряд ← людина. Ці відносини можуть бути або агресивними, загрозливими, або толерантними. Для обґрунтованого моделювання необхідно на філософському рівні розв'язати проблему співвідношення влади держави і суверенітету особи (право на приватне життя) тощо. Без наявної конструктивної філософської платформи оптимальне вирішення цих питань, а отже політична або, скажімо, адміністративна реформа, ефективно не можуть бути здійснені в принципі. Це стосується і права власності. Як вирішити питання співвідношення державної власності з іншими формами власності, збереження державного суверенітету, національної культури і власних соціальних цінностей при входженні країни у світові та регіональні структури (СОТ, ЄС, ЄЕП, НАТО та ін.)? Останні питання особливо важливі у зв'язку із світовими процесами глобалізації та інтеграції (нейтралізація можливого негативного впливу на Україну з боку міжнародних організацій за допомогою фінансових важелів, нейтралізація негативних наслідків вступу до згаданих світових і регіональних структур). Розроблення відповідного філософського підґрунтя необхідне для створення дійсного права, формулювання критеріїв небюрократичного конкурентного уряду тощо.

Отже, проблематика філософії державо-правотворення (регуляторної політики) є не надуманою, а надзвичайно важливою та актуальною. Саме відсутністю методології державо-правотворення, єдиної ідеології у правовій політиці значною мірою зумовлено багато юридичних непорозумінь, протиріч у праві тощо. Наприклад, з аналізу ст. 13 Конституції України (“Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об’єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією. Кожний громадянин має право користуватися природними об’єктами права власності народу відповідно до закону”) випливає, що земля в Україні не може бути у приватній власності. У ст. 14 цього ж документа (“Земля є ос-

новним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави. Право власності на землю гарантується. Це право набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону”) — навпаки, легітимізується приватна власність на землю. Ця невизначеність призвела до гарячих дебатів у Верховній Раді під час прийняття Земельного кодексу.

Відсутність методології державо-правотворення, регуляторної політики, заснованої на найефективнішій філософській базі, ідеології (сумі концептуальних ідей, доктрин) з урахуванням національних традицій та особливостей, призводить до запозичення правових моделей західного зразка, які не завжди відповідають не тільки найвищим цінностям, а й національним традиціям. Низку законодавчих актів внаслідок цього можна віднести до таких, які не відповідають вимогам моралі. Найвні також часті зміни у законодавстві, які доходять до абсурду, наприклад зміни до затверджених законодавчих актів, які ще не почали працювати на практиці, або призупинення дії Сімейного, Цивільного та Господарського кодексів тощо. Прикладом втрат через відсутність власної філософської доктрини державо-правотворення, чітких критеріїв оцінки правової політики є неморальність, недосконалість окремих положень деяких актів.

У цьому розділі ми мали на меті не обмежитись лише критикою соціалістичного минулого, сучасного стану філософії державо-правотворення або традиційною постановкою відповідних завдань перед юридичною (філософсько-правовою) наукою, а запропонувати нову (в плані конструктивізму) філософію державо-правотворення, його теорію і методологію. При цьому не претендуємо на їх завершеність, а також на унікальність запропонованого підходу як єдино можливого способу вирішення відповідних проблем. Але перш ніж переходити до викладу ідей — конструктивної теорії, розглянемо коротко накопичені філософсько-правові погляди.

Почнемо з визначення категорії “моральність”, оскільки низка правових норм різного рівня вимагає додержання засад суспільства. Моральність, якщо продовжити І. Канта, — готовність людини підходити не тільки відповідно до веління категоричного імперативу — вимог про безкорисливе ставлення до інших, а й ставитися до цього іншого як до самого себе. Цей імператив передбачає дотримання всіх інших норм моральності. Справді, якщо ставитися до інших, як до

самого себе, то норми “не вбий”, “не вкради” та ін. стають звичними правилами поведінки. Можна розуміти норму про терпляче ставлення до інших як мінімально достатню, що не виключає можливість підвищення планки вимог до себе. “Шляхетна людина висуває вимоги до себе, низька людина висуває вимоги до інших”, — писав Конфуцій.

Проаналізуємо філософські питання, які можна було б віднести до філософії правотворення — головних її принципів, що їх потрібно розвинути стосовно галузей адміністративного та господарського права. Основним питанням, що виникає у контексті конструктивного правотворення, є забезпечення відповідності регуляторних рішень вимогам моралі, справедливості. У цьому аспекті достатньо послідовною є філософська ідея поділяти право на дійсне (справедливе, моральне) і недійсне. В основі цього поділу, на нашу думку, — ідея спрямованості позитивного права на досягнення своєї мети — забезпечення природних прав людини. Отже, всі юридичні норми, які ми відносимо до права, можна поділити на ті, що відповідають (дійсне право) і не відповідають (псевдоправо, антиправо) своїй меті.

Дійсне право самодостатнє, не потребує для здійснення правозастосування будь-яких додаткових рішень. Прикладом дійсної норми може бути ч. 2 ст. 8 Конституції України, згідно з якою “норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується.”

Поняття “антиправо” за Г. Гегелем використовується у розумінні видимості права. Тобто це правові норми, які спрямовані на нерозумне обмеження прав людини або діють лише укупі з адміністративними рішеннями. До перших можна віднести, наприклад, руйнівні рішення щодо заперечення приватного права, заборони підприємницької діяльності, згортання і обмеження діяльності приватних підсобних господарств громадян тощо. Такі рішення, як відомо, приймалися суто з політичних мотивів на філософсько-ідеологічних засадах марксизму-ленінізму. Прикладом других можуть бути норми права, які становлять собою суміш прав та обов’язків цивільно-правового характеру з адміністративними засадами (адміністративним розподілом за волюнтаристськими рішеннями). Зокрема, такими є деякі положення нинішнього Земельного кодексу, що визначають права на придбання, володіння, використання та розпорядження

земельними ділянками. Для застосування відповідних положень потрібні адміністративні рішення-дозволи. А це вже і є “видимість” права (антиправо). Але, знову ж таки за Гегелем, істина цієї видимості полягає в тому, що вона нікчемна, і право поновлюється за допомогою заперечення свого заперечення. Тобто рішення про відміну обмежень прав сторін у договірних відносинах становитимуть дійсне право.

Дійсне право, регуляторна політика спрямовані на забезпечення природних прав людини, з позицій пересічного громадянина вважаються справедливими. Водночас у будь-якому випадку підданий або громадянин зобов’язаний, за словами Б. Спінози, “виконувати накази держави, хоча б він і вважав їх несправедливими” [148; 307]. Лише ті веління держави, що кваліфікуються як злочинні, не можна виконувати. Згідно зі ст. 60 Конституції України, “ніхто не зобов’язаний виконувати явно злочинні розпорядження чи накази. За віддання і виконання явно злочинного розпорядження чи наказу настає юридична відповідальність”.

Результати досліджень праць дореволюційних і сучасних теоретиків права свідчать, що до цього часу не тільки не розроблено філософських засад конструктивного право-державотворення, яке б забезпечувало побудову і функціонування права і державних інститутів як високоморальних сутностей, а й навіть не визначено однозначно ні предмета, ні об’єкта філософії права. Так, наприклад, дореволюційний класик-правознавець Г. Шершеневич вважав, що загальна теорія права, так само як історія філософії права та його політика, є складовою філософії права [174, 24]. Таке ж наповнення цієї науки, а отже її предмет та об’єкт, уявляв собі й інший видатний правознавець минулого — Л. Петражицький: “Під філософією права ми розуміємо загальне вчення про право як з теоретичної, так і з політичної точки зору. Іншими словами, науку, що містить у собі теорію і політику права” [132, 5].

Аналіз сучасних досліджень дає змогу виділити вже інші підходи до інтерпретації філософії права. Перший — це так званий філософський підхід, коли під філософією права розуміють застосування основних принципів і категорій філософії до права. На думку Дж. Керімова, до них належать категорії діалектики чи гносеологічні категорії [75], а за А. Васильєвим — категорії соціальної філософії [32]. Але такий підхід не визнає ніякої нової дисципліни на межі філософії та

правознавства. Його автори не показали можливість застосування цих категорій у практичній діяльності до правотворення.

Другий — науковий підхід, у межах якого під філософією права мають на увазі систему загальнонаукових і спеціально-наукових методів, що застосовуються до права (соціологічний, кібернетичний, системний та ін.), а також вчення про ці методи. Вперше таке уявлення було сформульовано В. Казимирчуком. Недоліком цього підходу є те, що він не дає уявлення про філософію права як про синтетичне знання, оскільки відповідно до нього окремі науки, з одного боку, і правознавство — з іншого існують ніби самі по собі. І знову ж таки В. Казимирчук не озброює практику викладом практичної технології правотворення за допомогою відповідних методів.

Третій підхід, який умовно можна назвати філософсько-правовим, передбачає наявність особливої дисципліни, що виконує філософичну роль стосовно правознавства в цілому. Завданням цієї дисципліни є гносеологічний аналіз різних типів правопізнання та праворозуміння. Зокрема, таку точку зору висловлює Ю. Єршов, який вважає, що філософія права — це “наука про пізнавальні ціннісні та соціальні засади права” [56, 9]. Цей підхід дає змогу уявити філософію права як деяке синтетичне знання, що опосередковує ланку між філософією і теорією права, певний аспект філософії, що полягає у гносеологічному аналізі засад правової теорії. Так, професор Берлінського університету І. Колер ще на початку ХХ ст. зазначав, що філософія права є галуззю філософії, яка має на меті пізнати становище людини і людської культури (точніше — юридичний статус людини та її правову культуру). Проте це лише підступи до нової науки, якщо мати на увазі її існування не як самоціль, а як засіб для управління її об’єктом — правотворенням [80].

Серед сучасних праць українських дослідників філософії права також не досягнуто єдиної думки щодо предмета цієї науки. Л. Петрова викладає класичну філософію права, предметом якої є “ідея права — поняття права та його втілення” [134, 8]. “Що насправді є правом?” — ось основне питання філософії права, вважає автор. Філософія права “... виявляє за змінюваними юридичними явищами вічну ідею права, яка розкривається розумом людини. В ній — його сутність” [134, 12]. В. Шкода почав із запитання: “Що досліджує філософія права?”. Воно тягне за собою запитання про те, чим цікавиться філософ, який зосереджує увагу на праві. Відповідь виг-

лядає так: філософ цікавиться поєднанням думки і вольового акту. Мислення і практична дія — найзагальніші поняття, що характеризують людське буття. Філософствувати означає вільно міркувати над першоосновами, над власним мисленням. Практична дія має на меті зменшити розрив між суцим і належним. Постає проблема цінності як фундаментальної властивості культури. Право має орієнтуватись на природні цінності людини. Так виникає ідея природного права. Позитивне право повинне відповідати природному, Закон — Праву. Ця проблема посідає центральне місце у філософії права (або правовій філософії). Загалом же, підкреслює В. Шкода, “правова філософія покликана зрозуміти підвалини права, що кореняться в глибинах культури. А в ширшому значенні — зрозуміти людину завдяки розумінню права” [175, 41]. Отже, предметом філософії права він вважає культурні підвалини права, саму людину, яка вчиться крізь призму права.

Не вдаючись у детальний аналіз праць з філософії права, зазначимо, що багатьом з них притаманний виклад положень про філософію права. Практиці ж потрібні засади самої філософії права, які можна було б застосувати в процесі правотворення, розроблення проєктів регуляторних актів. Безумовно, положення про філософію права мають певний пізнавальний характер. Щоб з’ясувати, чи використовуються вони на практиці, нами здійснено соціологічне дослідження, в процесі якого опитувались розробники законопроєктів, представники Комітету Верховної Ради України з правової політики, працівники юридичного відділу Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції. На запитання: “чи використовуєте ви в процесі правотворчої роботи положення філософії права?”, вони відповіли “ні”. Серед причин зазначалися:

- 1) відсутність практичної потреби;
- 2) існуюча література з філософії права не озброює практику положеннями, які могли б безпосередньо використовуватися в процесі правотворчої роботи.

І, дійсно, наявні підручники не містять визначення сутності філософії позитивного права, відповіді на запитання — яка саме ідеологія має бути закладена в основу формування правової, регуляторної політики. Багато хто з авторів вдаються до викладу концепцій різних шкіл, вчень, але якщо це не завершується обґрунтуванням ідеології того, які саме школа, вчення повинні бути пок-

ладені в основу сучасного правотворення, то така робота, підручник нічим не відрізняються від праць з історії політичних вчень або історії держави та права.

Важливим є визначення найвищих суспільних цінностей, тобто формулювання критеріїв, яким має відповідати правова (регуляторна) політика і відповідність або суперечність яким зумовлювали б відповідність або невідповідність проекту правового акта правовій політиці. А ці критерії не є очевидними. Наприклад, розглянемо такі ціннісні інститути, як демократія, права людини. В одних країнах (Заходу) ці інститути належать до вищих суспільних цінностей, в інших (Корея, В'єтнам, Сінгапур, Тайвань, певною мірою Японія) увага акцентується на пріоритеті групи над особистістю, влади над волею, відповідальності над правами.

Насправді річ тут не в географії, а в релігійних системах, до яких належать країни. Регіонами, в яких демократичні інститути, права людини мають невелику підтримку, є ісламський світ, що простягається від Марокко до Індонезії, а також країни на сході Азії, в яких переважає вплив конфуціанства і китайської культури. Практично всі дослідники кореляційного зв'язку між релігіями Сходу і демократією стверджують, що традиційне конфуціанство є або недемократичним, або антидемократичним. У конфуціанських суспільствах немає спрямованості на протиставлення прав людини державі. Це справедливо настільки, що якщо індивідуальні права й існують, то вони створені державою. Водночас, скажімо, у Британії позитивне право, що утверджує права людини, походить від звичайного, яким так пишались англійці. Останнє, що глибоко спирається на християнські ідеали і має біблійні джерела, містить значно більше прав людини порівняно з правом писаним. І цих традицій неухильно дотримуються. В азійських же країнах пріоритет віддається порядку й ієрархії. Конфлікт ідей, груп і партій вважається небезпечним, незаконним.

Дуже важливо підкреслити, що в конфуціанстві суспільство і держава злиті воедино. Там не визнається легітимність автономних соціальних інституцій, які збалансували б вплив уряду на національному рівні. Як зазначає у своїй праці "Конфуціанство і модернізація" Ю Шенг Лин, "у традиційному Китаї не було поняття розмежування між сакральним і профанним, духовним і світським. Політична легітимність у конфуціанському Китаї спиралася на Мандат Небес,

в якому політика визначалася в термінах моралі” (цит. за [53, 117]). Не було ніяких легітимних підстав обмежувати владу, оскільки влада і мораль були ідентичними. Думка про те, що влада може бути корумпованою і тому потрібний інституційний і суспільний контроль для її збалансування, була суперечливою в самій її постановці.

Щодо інших східних релігій, зокрема, ісламу, то термін “ісламська демократія” далеко неоднозначний. Іслам також заперечує існування будь-яких відмінностей між релігійною і політичною спільнотами. Вважається, що ісламські концепції державного устрою і правотворчості відрізняються від демократичних поглядів і навіть суперечать їм рівно настільки, наскільки легітимність уряду і законодавства випливають з релігійної доктрини та її вимог. Іншими словами, дефіцит демократії дорівнює ступеню сакральності державної влади і права. Проте ми не згодні з подібними висновками. Йдеться про справедливість, визнану відповідним суспільством і його сприйняття власних, іманентно властивих внутрішніх і зовнішніх експортованих соціальних цінностей.

Мусульманське суспільство, населення віддає перевагу першим. Не випадково на практиці в жодній з ісламських країн, за винятком Туреччини, не існувало повноцінної, з погляду західних цінностей, демократичної політичної системи. Лише Кемаль Ататюрк, рішуче відкинувши ісламську концепцію суспільства і політики, енергійно намагався створити секулярну сучасну державу західного зразка, але і турецький демократичний експеримент теж не можна вважати успішним. Річ у тім, що західні зразки демократії не сприймаються населенням як критерії бажаної регуляторної політики. Багато хто з мусульман не вважають їх настільки справедливими, як власні суспільні соціальні цінності. Виникає та сама ситуація вибору: кого рятувати — матір чи дитину, коли у човні є лише одне місце. Значимо, що за всієї своєї деспотичності та нелюбові до індивідуалістичного порівняно із суспільним східні державні облаштованості менш корупційні. А в класичному китайському державному устрої чинна система іспитів відкривала шлях до кар’єри талановитим людям незалежно від їхнього походження. Причому такою мірою, яка недоступна не тільки нашій країні, а й багатьом сучасним демократичним державам. Ось чому жителям Сходу своє здається справедливішим, ніж імпортоване із Заходу. Чи не тому лише єдина арабська держава Ліван, здійснюючи національну регуляторну

політику, протягом більш-менш тривалого періоду утримувала демократичний режим, і то лише тому, що демократія була важливою для олігархії. Проте досить було мусульманам стати більшістю в Лівані, як вони почали утверджувати себе, і ліванська демократична політика зачахла.

Водночас демократія та її контекстні права людини в даному разі порівняно зі східним менталітетом — не більш ніж соціальні цінності суспільного рівня. Тобто не йдеться про можливість виживання чи не виживання людини. Мусульмани аж ніяк не почувають себе пригніченими в умовах свого суспільства. І хоча середньому європейцю важко сприймати шкалу соціальних цінностей прихильників ісламу (характерна для європейця реакція: “Я не можу собі уявити розумну людину, яка б хотіла жити в якомусь іншому суспільстві, ніж демократичне, усі реальні альтернативи занадто жахливі, щоб їх прагнути”), проте мусульмани не за демократію, хоча за справедливість. Звідси можна дійти висновку: універсально правильними (правильними для всіх), а отже дійсними критеріями справедливої регуляторної політики, є лише такі цінності, недотримання яких істотно негативно впливало б на виживання, безпеку людини. Такими є цінності, що діють у межах космічних закономірностей, встановлених Вищим Розумом. Ці закономірності, правила керують нашим життям. Творець ниспосилає добро (доброту), якщо ми підпорядковуємо свою поведінку цим правилам, або покарання (кару) в разі їх порушення. Причому встановлені закономірності діють неухильно і неминуче.

Теоретико-філософський аналіз державотворення — побудова суб’єкта регуляторної політики. Державотворення, формулювання пропозицій щодо створення (моделювання) державного апарату також є питаннями конструктивної філософії, які мають бути розглянуті в межах дослідження теоретико-методологічних проблем вдосконалення державної регуляторної політики. Побудова ефективного держапарату, конкурентного уряду повинна ґрунтуватися на міцній теоретико-філософській базі. За словами Дж. Вулфенсона, “Історія наполегливо повторює, що добрий уряд — це не розкіш, а життєва необхідність. Без ефективною держави стійкий розвиток, і економічний, і соціальний, неможливі”. Дослідження наукових поглядів на проблему (а в цьому розділі розглянуто переважно питання, пов’язані з філософією держави як суб’єкта регуляторної політики)

свідчить, що теоретико-філософського аналізу державотворення у літературі не приділялося достатньо уваги [17]. Практично не досліджені ці питання з погляду на державу як суб'єкта регуляторної політики.

Попередньо зазначимо, що філософів-державознавців за їхніми уявленнями можна поділити на дві групи. До першої належать ті, хто ототожнював державу з правителем, монархом, державним апаратом; фахівці другої групи пов'язують державу з населенням у цілому. Цей поділ водночас символізує спрямованість державної політики. У першому випадку залежно від волі, моральних якостей правителя його суб'єктивна регуляторна політика могла бути спрямована на інтереси народу (добрий правитель) або на власні (поганий правитель). У другому випадку, фактично в умовах демократії, регуляторна політика завжди відповідатиме інтересам народу, оскільки він і є її суб'єктом. Звідси й оцінка ролі держави або як безперечного блага, або як зла.

Ознайомлення з поглядами класиків політичної думки на роль (позитивну або негативну) держави почнемо з Аристотеля.

Держава за Аристотелем. На його думку, державність є найвищою мірою корисним утворенням: вона природно виникає “заради досягнення благого життя”, “для самодостатнього існування” [15]. Автор “Політики” геніально передбачив призначення держави, про яке зазначено в Біблії (порівняйте: “Влади встановлені для підтримання в людях безтурботного життя, порядку і захисту від насильства”. “Прощу чинити молитви, прохання, моління, віддяки ... за царів і за всіх начальницьких, щоб проводити нам життя тихе і безтурботне” (Тим. 2:1-2). Отже, створення для людей безтурботного життя, нейтралізація загроз людині є сутністю держави.

Водночас Аристотелю добре відомі факти негативного застосування влади в державі, правильні та неправильні її форми, що виявляються в антинародній державній політиці, але навіть найгірша з цих форм — тиранія не позбавляє державу (з точки зору її призначення) позитивного соціокультурного змісту. Держава в очах Аристотеля ніколи не є злом, антицінністю. Цицерон, як і Аристотель, вбачає в державі благо, надбання народу. З погляду розуму і душі, вважав Цицерон, з усіх суспільних зв'язків для кожного з нас найважливішими, найдорожчими є наші зв'язки з державою. “Любими для нас є батьки, діти, родичі, близькі друзі, але батьківщина одна охопила всі прихильності всіх людей” [165, 57].

В уявленні цих мислителів держава — споконвічний благий стан, політика миру. Тільки вона забезпечує членам політичного співтовариства можливість реалізовувати і розвивати свою природу, без неї їм ні за яких умов не обійтися. На їхній погляд, у кожному з емпірично існуючих політичних співтовариств наявна ця добродійна квінтесенція держави. Тому усі вони (навіть одіозні за формою, режимом тощо) залишаються необхідними і позитивними факторами людського буття.

Щодо внутрішньої організації Аристотель вбачає в такій колективності не просто деяке нагромадження людей, а союз, асоціацію громадян — людей вільних і рівних. У межах цього союзу він розрізняє у своїй моделі держави різні суспільні групи, інститути публічної влади, диференціює політичні ролі (панівні та підвладні), норми і процедури політичного життя та ін. Головним у його підході до внутрішньої структури держави є саме властивість “союзності”, цілісності, що існує в ній і складається з усіх без винятку її членів (громадян) [17]. Політика саме такої держави відобразить інтереси народу, а не державного апарату. Ось чому сприйняття держави (організації) як єдиної цивільної громади, політичного співтовариства міцно утвердилося в історії європейського філософського менталітету.

В Аристотеля щодо цього виявилось багато послідовників, наприклад Цицерон, якого з Аристотелем зближує моделювання держави в образі політично організованого і дієвого народу. У діалозі “Про державу” народ показаний як об’єднання людей (громадян), пов’язаних між собою “згодою в питаннях права і спільністю інтересів” [165, 39]. Цицерон розрізняв кілька ступенів (форм) людського співжиття, але найважливішою з них вважав цивільну громаду. З його трактату “Про обов’язки” випливає, що цивільна громада, яка поєднує в одне ціле всіх її громадян (народ), і є державою, оскільки вона має конститутивні ознаки останньої, а громадяни — загальні інтереси, що інтегрує їх. Належність їх до однієї й тієї самої цивільної громади відображають, зокрема, “форуми, храми, портики, вулиці, закони, права, правосуддя, голосування” [165, 53].

Таким чином, корисність держави для людей (виникає “заради досягнення благого життя”), ідентифікація її з усім населенням країни (як єдина цивільна громада) — все це характерне для сприйняття держави видатними мислителями того часу.

Епоха європейського Середньовіччя. Проблему прийняття державності як такої, віднесення її до явищ, позначених знаком добра, намагався вирішити теолог Хома Аквінський. Він вбачав у державі невід'ємний елемент універсального, світового порядку, творцем і розпорядником якого є Бог. Цього досить, щоб вважати державу священним об'єктом. Але ж влада, державна політика у багатьох реальних державах є аморальною, немає і натяку на ознаки священності. Ця ситуація викликає великий сумнів у причетності подібних держав до універсального, світового порядку, встановленого і підтримуваного Богом. Зняти цей сумнів покликана диференціація складових державної влади, введеної Аквінатором. Перша і найголовніша серед них — прийняття державності як такої, віднесення її до явищ, позначених знаком добра, є сутністю влади, тобто відносини панування — підпорядкування, коли воля осіб, які перебувають на вершині соціальної ієрархії, рухає нижчими прошарками населення. Ці відносини створені самим Богом. Отже, сутність державної влади незмінно божественна. Друга складова державної влади — її форма, тобто походження, способи набуття. Третя складова — користування державною владою [169, 187, 188]. Аквінат допускає (і визнає), що надбання державної влади і користування нею (діяння рук людських) можуть бути поганими, несправедливими і навіть злочинними. Іншими словами, друга і третя складові нерідко суперечать божественній волі. Так Аквінат у межах католицької теології розвиває й усталює ставлення до державності, що ґрунтується на її поважанні, баченні в ній неминущої цінності, запереченні революційного шляху вирішення проблем, пов'язаних з невідповідністю влади настановам Творця, неукліним виконанням людьми, незважаючи ні на що, своїх обов'язків.

В епоху Середньовіччя з аристотелівських позицій визначали структуру держави Хома Аквінський і Марсилій Падуанський. Кожний з них пристосовував ці уявлення до своїх позицій, брав з них і модифікував саме ті твердження, які були йому потрібні. Хома Аквінський залучив, наприклад, ту частину моделі держави за Аристотелем, за якою держава за природою передувала кожному індивідові [17]. І це закономірно, тому що ціле за необхідності передре частині. Але для їх концепцій симптоматичним є ототожнення держави з цілим. У концепції Хоми Аквінського держава моделюється як політичне співтовариство, утворене ремісниками, хлібо-

робами, солдатами, політиками та іншими його членами. Лише всі вони разом становлять таку спільність. Саме через цю ознаку (цілісність) позначається їм держава: “Місто-держава є досконалою спільністю” [219].

Іншою аристотелівською моделлю користується Марсилій Падуанський. Він спирається (у праці “Захисник світу”) на уявлення Аристотеля про співвідношення матерії та форми, оперуючи ними для опису типів людського співжиття. У державі — одному з типів такого співжиття — автор розрізняє матерію — людей, які консолідується в політичне співтовариство, і форму — регуляторну політику, що перетворює це політичне співтовариство на цілісний живий організм. Держава, на його думку, — це ідеальне цивільне суспільство, “постійний союз, завдяки якому людина досягає самодостатнього життя” (цит. за [67, 47]).

Період Відродження. Англійський філософ Томас Гоббс розумів державу, державну політику як засіб обмеження “боротьби всіх проти всіх”. За Т. Гоббсом, “Левіафан” уособлює загальну владу, здатну тримати людей у страху, спрямовувати їхні дії на загальне благо і тим упорядковувати соціум. Таку організацію можна створити тільки шляхом зосередження всіх прерогатив і сил в одній людині або в угрупованнях людей. Якщо таке відбувається, то об’єднана подібним способом в одній особі безліч людей називається державою (*civitas*) [41, 133]. Але не ця безліч є носієм особи держави. Вигляду держави набуває монарх. Т. Гоббс виходить з того, що лише в цій людині (або у відповідних групах осіб) закладено сутність держави, верховну владу, суверенітет. Володарем суверенітету — суб’єктом регуляторної політики — і є держава, покликана дати підвладним світ, забезпечити їхню безпеку [41].

Багато мислителів, які державу вважали позитивно значущою соціальною інституцією, бажали б сформувати у суспільстві саме таке ставлення до влади. Розуміючи, що воно цілковито залежить від справедливості політики правителя, вчені наголошували не лише на формі, а й на змісті — духові цієї політики. Закон є формою донесення духу справедливості політики, тим, що має поєднувати людей, надихати їх на виконання своїх обов’язків, любов до держави. Ця думка чітко виражена в “Духові законів” Ш. Монтеск’є: “Якби я міг зробити так, щоб люди одержали нові підстави полюбити свої обов’язки, свого государя, свою батьківщину і свої закони, щоб вони відчули

себе щасливішими у будь-якій країні, за будь-якого уряду, ... я вважав би себе найщасливішим з усіх смертних” [117, 160].

Державу в принципі (а не певні особливі, часом недосконалі держави) Г. Гегель розглядає не просто як благо, цінність, а як надцінність. Для нього держава асоціюється з вищою справедливістю. Це “хода Бога у світі”, “земнобожественна істота”, “загальна й об’єктивна воля”, “дійсність конкретної свободи” тощо [37, 93, 284, 286, 310]. Модель держави за Гегелем подібна до моделі Аквіната, але він розглядає її ідеальну сторону.

В європейському політичному менталітеті схвальному сприйняттю держави як блага, досить потрібного і корисного людям порядку людського співжиття, здавна почав протистояти впливовий опонент — антиетатистська орієнтація, негативний погляд на державу, державну політику. Його прихильники вбачають у ній зло, джерело і вмістище різних соціальних пороків і лих. Однією з перших суттєвих спроб аргументації таких поглядів є праця Аврелія Августина “Про град Божий”, в якій показано два типи державної політики: один — це державна політика несправедлива, аморальна богопротивна, другий — справедлива, богоугодна. Ця модель також нагадує модель за Аквінатом, але відтворює її обидві сторони.

Ці типи державної політики в Августина — суть дві докорінно різні форми організації соціального співжиття. Щоб з’ясувати, звідки вони з’явилися, видатний теолог поділяє весь людський рід на два розряди: представники першого з них “живуть за людиною”, другого — “за Богом”. Саме ці два розряди людей Августин іменує “градами” (політикою, діями). Град, де “живуть за людиною”, — “град земний”; людська спільнота, яка живе “за Богом”, — “град Божий” [25]. Буття “граду земного”, засуджуваного Августином, нагадує дійсність історично існуючих політичних співтовариств. Цей град сповнений ворожнечі й егоїзму. У ньому відносини управління і підпорядкування виражають панування людини над людиною. Похоть влади тут такою ж мірою притаманна правителям, як і підвладному їм народу. Символами “граду земного” є політики Вавилону (у біблійному його описі) або Римської імперії. Перекрученість, диявольський характер “граду земного” — результат втілення в ньому свободи людини. Але не тієї свободи, що повинна використовуватися для беззаперечного виконання божественних заповідей і покори божому правлінню. У порядках “земного граду”

уречевлюється та вільна свобода, за допомогою якої люди “живуть по-людськи”, зловживають наданими свободами, задовольняючи власні, суто людські (егоїстичні) інтереси. Отже, у “граді земному” свобода людини в цій її конкретній іпостасі не сковується. Навпаки, він радше навіть сприяє ствердженню такої. Варто зазначити, що після Августина порівняно мало вчених вбачали наявність прямого позитивного зв'язку між державою (“земним градом”) і свободою індивіда (хоч і в зазначеному вище її значенні).

Проте слід додати, що за всієї своєї нелюбові до “граду земного” Августин вважав, що за наявними реаліями державної політики необхідно визнати відносно корисну роль: задоволення в їх межах деяких економічних потреб людей, підтримання певного загального порядку та ін. [25].

Негативне сприйняття держави ввійшло в плоть і кров багатьох ідеологічних концепцій: анархістських, деяких ліберальних і соціалістичних (у тому числі марксистсько-ленінської). В них держава фігурує переважно не як політично цілісна колективність, а як такий, що перебуває на певній дистанції від цієї колективності (надстоїть над нею), апарат, комплекс органів публічної влади. Такі два погляди на державу взаємозалежні.

Новий час. Видатні політичні мислителі щодо організаційної структури держави як суб'єкта регуляторної діяльності продовжили багатовікову традицію сприйняття загального вигляду цього суб'єкта (держави) як політичної асоціації, рівномасштабної самому суспільству. Моделі Г. Гроція, Дж. Локка, І. Канта теж апелюють до філософських ідей цілісності. Так, М. Гроцій у своїй праці “Про право війни і світу” визначає державу як “досконалий союз вільних людей, укладений заради дотримання права і загальної користі” [47, 74]. Отже, головне і вирішальне у його моделі: держава — це союз людей.

Приблизно так само моделює державу Дж. Локк. У праці “Два трактати про правління” він викладає свою точку зору гранично чітко: “Під державою я увесь час маю на увазі не демократію або якусь іншу форму правління, але будь-яке незалежне співтовариство (any independent community), що латиняни позначили словом “civitas”; цьому слову в нашій мові найкраще відповідає термін “держава”. Він точніше виражає поняття, що позначає таке співтовариство людей” [104, 338]. Подібне моделювання держави повністю виключає можливість додання йому якихось інших рис.

Не менш однозначною є і кантівська модель держави. У філософському проекті “До вічного світу” І. Кант висловлюється в такий спосіб: “Держава не є таким же майном, що і земля, на якій вона розташована. Держава — це суспільство людей, що саме розпоряджається і править собою” [215, 290]. У “Метафізичних засадах вчення про право” міститься фактично аналогічний за композицією портрет держави: “Держава (civitas) є об’єднанням безлічі людей під егідою правових законів” [215, 127].

Явно проглядається однаковість моделювання держави (організації) Аристотелем і Цицероном, Хомою Аквінським і Марсильєм Падуанським, Г. Гроцієм, Дж. Локком та І. Кантом. Немає сенсу знову розглядати уже виявлені нами елементи цього підходу, але потрібно підкреслити його особливість, про яку поки не згадувалося. Полягає вона в тому, що класики політико-філософської думки не вбачали в образі держави якого-небудь іншого утворення, ніж політичне співтовариство — союз, що скріплюється певними залежностями людей, специфічна, єдина і цілісна безліч індивідів тощо. Тому для них держава не була комплексом якихось інститутів, групою осіб, окремою персоною, що перебуває ззовні цього політичного співтовариства, існує окремо від нього. Але від цього державність у їхньому уявленні не “роздвоюється” і тим більше не трансформується в адміністративно-поліцейську корпорацію.

Отже, для побудови бажаної моделі держави, державної політики у теоретичному плані мають бути виділені певні механізми, за допомогою яких забезпечувалася б такого роду цілісність, а отже і відповідна спрямованість цієї політики. Це можуть бути загальні ідеологічні цінності, національна ідея, патріотичні почуття, які мають базуватися на національних цінностях, належності до титульної нації тощо. Найбільш ґрунтовними вважаємо соціальні цінності, що впливають з релігійних вчень, зокрема християнської доктрини, оскільки вони є вічними, а отже наймудрішими.

Водночас не можна стверджувати, начебто розглянута модель держави єдино відома світовій політичній думці. Так, загальним надбанням давньоіндійської політичної свідомості було сприйняття держави (царства) як “плоті” государя, правителя. Зокрема, іменування Каутильєю (в “Артхашастре”) елементів держави як членів, органів тіла — лише один із проявів звичайного бачення держави (царства) як тілесної структури, що безпосередньо співвідноситься з

царем, точніше — похідній від плоті самого царя. У пам'ятниках давньоруської писемності (“Повість минулих літ”, “Слово о полку Ігоревім” та ін.) держава присутня насамперед в образі певним чином улаштованої землі.

У Західній Європі в XVI–XVIII ст. почало складатися сприйняття державності радикально інше, ніж зазначене вище. Державність тут дедалі частіше асоціюється з правителем і його наближеними, з інститутами (органами) публічної влади, з корпусом чиновників, посадових осіб та ін. Уявлення про державність як про політичне співтовариство в багатьох випадках перестає бути переважною формою її сприйняття. Ж. Боден у праці “Шість книг про державу” пропонує читачеві сприймати державу як справедливе управління “безліччю родин і тим, що їм належить, за допомогою суверенної влади” (цит. за [97]). Автор, як і Аристотель, розрізняє в державі якусь спільноту людей (“безліч родин”, домогосподарств), але зовсім не вона є у нього системотвірним елементом держави. Вона — лише об'єкт впливу з боку держави, якою визнається управління спільнотою людей, здійснюване суверенною владою в межах її регуляторної політики. Імовірно, до Ж. Бодена державу ніхто так не сприймав. “Суверенітет”, “суверенна влада” — ключові слова, за допомогою яких він позначає державу. Суверенітет, вважає він, “є постійна й абсолютна влада держави”. Проте сутність проблеми в тому і полягає, що Ж. Бодену сама держава вбачається вже не стільки певним політичним співтовариством (тією же сукупністю домогосподарств), не політичним союзом, скільки реалізатором своєї політики. Подібним реалізатором, на думку Ж. Бодена, не в змозі бути все співтовариство людей, але може (і повинен) бути государ (або верховний орган), який керує усією “безліччю родин”. Таким чином, мислителем народ як суб'єкт політичної діяльності відсувається на задній план і підмінюється суверенітетом государя, а тому держава починає уособлювати і втілювати в собі государя (або орган, наділений прерогативами останнього).

Ж. Боден мав вагомі соціально-історичні й теоретичні підстави виокремити і гідно оцінити в уявленні про державність таку її безперечно фундаментальну ознаку, як суверенність. Але запропонована ним інтерпретація носія цієї ознаки означала різке відділення носія суверенітету від того політичного цілого, нерозривною органічною частиною якого він є, усередині якого існує, завдяки якому наді-

ляється суверенністю і тільки в межах якого має свій сенс. Тут перед нами не просто уявне відділення частини від цілого, а й водночас перенесення (свідоме або несвідоме) статусу цього цілого на його частину (хоч і важливу).

Позиція Ж. Бодена сприяла вкоріненню в європейському політичному менталітеті звичаю вилучати інститути публічної влади (разом із зайнятими в них особами) із простору політичного співтовариства, протиставляти пануючих підвладним (умовчуючи про їхню належність до того самого політичного цілого), підносити інститути публічної влади (частини) як єдиновладного суб'єкта державної політики над усім політичним співтовариством (над цілим). Цю позицію відстоював і розвивав Т. Гоббс. Щоправда, на її захист він наводить дещо інші аргументи, ніж Ж. Боден.

Враження деяких раннях лібералів, анархістів, соціалістів щодо цінності держави поєднують її оцінку як фактора, який перешкоджає самоствердженню особистості, експлуатує людей, сковує їхню свободу. Згадані державознавці особливо підкреслюють, що держава — далеко і вороже індивідам утворення, несумісне з їхніми правами і свободами, із свободою суспільства в цілому. Ліберали, анархісти, соціалісти випускають з поля зору, здавалося б, очевидну річ: права і свободи індивідів виникають, утверджуються, забезпечуються, певним чином здійснюються і гарантуються винятково усередині (і за допомогою) державноорганізованого суспільства. Поза цим суспільством вони — порожній звук, їх просто немає.

Обмеження кола суб'єктів державної політики лише особистістю государя або апаратом держави значно поширилося в Новий і Новітній часи. Ці уявлення переважали серед лібералів, анархістів, соціалістів. Один із засновників німецького лібералізму В. фон Гумбольдт (“Ідеї до досвіду, що визначає межі діяльності держави”) вважав державу складною багатогранною машиною, відмінною від суспільства, “національного союзу”, що є стосовно цієї машини іншою реальністю [50, 71]. На його думку, не політичне співтовариство людей, а вища незаперечна влада становить поняття “державна” [50, 52].

Незначними є розбіжності між гумбольдтовськими і бакунінськими (анархістськими) поглядами на коло суб'єктів державної політики. Важко запідозрити М. Бакуніна в симпатії до лібералів, у свідомому запозиченні їхніх поглядів. Проте подібно до них він уявляє державу організацією не рівновеликою суспільству, що утворює з ним

єдність, а окремим від нього інститутом, який тримається “на трьох огидних речах: бюрократії, поліції та постійній армії... це видиме тіло експлуатуючого і доктринерського розуму привілейованих класів” (“Кнуто-германська імперія і соціальна революція”) [18, 262].

Хрестоматійні марксистські описи держави (що дають змогу виявити інтереси, а отже й оцінити справедливість, моральність державної політики). Для К. Маркса і Ф. Енгельса держава, у першу чергу, “є не що інше, як машина для придушення одного класу іншим” [112]. Це орган, що стоїть над суспільством (К. Маркс. “Критика Готської програми” [112, 22]). На їхню думку держава — “це тільки комітет, керуючий загальними справами всього класу буржуазії” (“Маніфест Комуністичної партії” [112, 109]). В. Ленін практично лише відтворює марксистську модель держави як машиноподібне спорудження, знаряддя. Найчастіше в державі він вбачає лише інструмент панування певного класу, спеціальну організацію, створену цим класом з метою придушення своїх супротивників (“Держава і революція”).

Те, що мислителі, моделюючи риси держави, стали висвітлювати різні організаційні та процедурні елементи її політики (інститути, ролі, процедури, норми, відносини тощо), безперечно, збагачувало сприйняття державності, політичного співтовариства як надзвичайно складно улаштованого організму. Але ці прийоми і притаманне їм зосередження уваги на окремих елементах держави призвели до формування її однобокого (і тому неповноцінного) образу як машини (сукупності установ), що відокремилась від політичної колективності й ззовні соціуму керує як маріонетками всіма членами політичного співтовариства, які нібито виступають лише як об’єкт державної політики.

Таким чином, стосовно сутності держави, а отже і кола суб’єктів державної політики, уявлення державознавців світу різняться, хоча проти позитивності цілей її створення фактично ніхто не заперечує. Такими цілями є задоволення економічних потреб людей, підтримка певного загального порядку тощо. Навіть тиранія, тоталітарний режим не позбавляють державу позитивного соціокультурного змісту. Державні інститути у будь-якому разі залишаються необхідними і позитивними факторами людського буття, але в межах позитивної спрямованості вектора дії державної влади ці інститути, зокрема, посадовці, які їх уособлюють, можуть діяти як позитивно, так і в протилежному напрямі. Дуже важливо саме в межах філософії державотворення відповісти, як забезпечити справедливість державних

рішень, визначати сутність справедливості та чинники, що впливають на неї. Якщо виявити ці чинники, то можна було б надавати відповідні рекомендації, які виявилися б корисними і для народу під час обрання влади, і для самої влади при здійсненні нею регуляторної політики.

Оскільки поставлене завдання є предметом самостійного дослідження, зазначимо лише, що головним надбанням філософії державо-правотворення повинні стати висновки про: 1) об'єктивність і заданість людям категорій добра, справедливості, моральності, істинності, правди; 2) неприпустимість суб'єктивної або суб'єктної інтерпретації цих категорій і тим більше насильницького їх впровадження у суспільстві.

Історія свідчить, що такі дії, особливо вчинені у державному масштабі, призводять до катастрофи, навіть, якщо вони здійснюються із найкращими намірами, в ім'я народу. Можна визначити певну закономірність, яка неодмінно спрацьовує, спричиняє соціальні катастрофи. Тому влада ніколи не повинна силоміць запроваджувати духовні, моральні цінності.

Ця концепція — бездіяльності влади щодо примушування людей бути моральними — була сформульована ще в сиву давнину. Автором її вважають давньокитайського філософа Лао-цзи¹ (VI–V ст. до н. е.), чиї погляди донесені до нас історією. Він стверджував, що мудрий керівник не повинен прагнути переробити світ відповідно до власних уявлень про справедливість і благо, тому що зло все одно проб'ється і дасть у підсумку ще пишніші паростки своїх проявів. І чим більшими є благі зусилля, тим могутнішим — відповідне зло. Який поклик — така (за силою) і відповідь. Цю думку було підтверджено в античній філософії, блискуче розвинуто також Дж. Тойнбі у праці “Збагнення історії”; над нею плідно працювали і мислителі новітньої доби, особливо Вл. Соловйов і С. Франк.

¹ Лао-цзи у своїй епохальній праці “Даодецзин” (“Книга про шлях до благодаті”) стверджував, що питання типу “що є істина, добро, справедливість” позбавлені змісту. Причина їхньої безглуздості полягає в тому, що кожне з цих явищ несе в собі свою протилежність. Тому правитель, намагаючись щось змінити, поліпшити, ніколи і ніде не в змозі передбачити віддалені наслідки своїх дій (стосовно нашого часу, зокрема, соціалістичної доби, це може бути, наприклад, освоєння цілинних земель, повернення річок назад, насадження “єдино вірної методології марксизму” тощо). Не можна навіть із найбільш благими намірами втручатися у сферу свободи (підприємництва, вибору ідеології) особистості, порушувати її права, суверенітет.

С. Франк, юрист і видатний філософ, інтерпретував задум примусової досконалості світу як утопію, неспроможність якої виявляється на практиці через зовнішньоорганізаційні заходи (протиставляються внутрішнім спонуканням та інтересам), через “примусове управління людською поведінкою”. “Найбільш різуче і парадоксальне в долі утопізму, — писав він, — те, що не тільки фактично, усупереч первісному задумові, він завжди призводив не до добра, а до зла, не рятував, а занашащав життя, а що на цьому шляху самі рятувальники людства і самовіддані служителі блага якимось незрозумілим і несподіваним чином перетворювалися на безсовісних лиходіїв і кровожерливих тиранів. Утопічні рухи завжди розпочинаються революціонерами із самовідданою, палаючою любов’ю до людей, готовими віддати своє життя за благо ближніх. Такі люди не тільки видаються святими, а й певною мірою дійсно причетні, хоча і до якоїсь перекрученої, святості. Проте поступово, і саме в міру наближення до практичного здійснення своєї заповітної мети, вони самі перетворюються на людей, одержимих диявольською силою зла, або поступаються місцем лиходіям і розбещеним властолюбцям, мають їх своїми спадкоємцями” [158а, 34].

У нещодавньому минулому всі зусилля державної машини радянської влади були спрямовані на підтримку жорстко контрольованого процесу перетворення чи не кожного немовляти на “активного будівника комунізму”, соціалізацію — “усуспільнення” особистості, її знищення, перетворення неординарної, автономної людини на усереднену, стандартну, а тому і легко керовану, слухняну. І створений саме з цією метою відшліфований виконавчий апарат якомога краще сприяв цьому досягненню. Чиновник завжди апріорі був “мудріший” у питаннях — що, як, де і коли людина повинна робити. Тому зусилля правозахисних організацій, мета стандартів у сфері прав людини спрямовані на обмеження чиновника в його діянні, вказівці (водінні руками, звідси — рос. “руководитель”). І коли політична воля, спрямована на перехід від влади чиновницького апарату до влади законів, пересилює спокусу владного “рукоблуддя”, вступають у дію механізми саморегулювання, саморозвитку (самоврядування), які упорядковують “бронівський рух” інтересів індивідів у напрямі бажаних суспільством результатів. І діють ці механізми через надання прав і свобод, через так зване місцеве самоврядування, зумовлюючи несподіваним чином поживлення і зростання економіки, процвітання країни.

Проте правило “невидимої руки” (руки, що приносить благодатні результати) А. Сміта діє не за умови відведення державному апаратові ролі “нічного вартового” (концепція повного невтручання держави в економічні процеси є навіть шкідливою), а (і це головне) якщо його посадовці сприймуть етику чесного господарювання, побудовану на християнських принципах (“етику капіталізму”, як назвав її А. Вебер). Ця етика, за Вебером, почала формуватися ще в протестантських ересьях реформаційного руху, без якого жодна ринкова адміністративна та інші реформи становлення ринкової економіки були б просто неможливими¹.

На християнських засадах мають будуватися не лише сама підприємницька діяльність, а й закони та інші нормативні акти, що її регулюють. Головним завданням органів, які здійснюють регуляторну діяльність, є створення умов для чесної конкуренції суб’єктів господарювання — національних товаровиробників у сфері як виробничої, так і торгової (здійснення тендерів тощо) діяльності. Ці суб’єкти мають бути захищеними у господарсько-правових відносинах, відносинах між собою (від необґрунтованих преференцій, пільг, що нерідко одержував бізнес, інтереси якого лобювала влада), а також в адміністративно-правових відносинах (наприклад, у відносинах з податковими органами, які повинні діяти виключно на законних підставах). Крім того, суб’єкти господарювання мають бути захищеними від зловживань з боку іноземних товаровиробників, їх об’єднань, митних союзів, передусім від димпінгового або субсидованого імпорту.

Таким чином, йдеться про державні регуляторні рішення, про вимоги до них, а отже про відповідні вимоги до державної регуляторної політики, про її певну філософію. Завдання щодо створення такої філософії, яка б базувалася на християнських засадах, розглянуто у наступному підрозділі.

¹ Наслідком цієї своєрідної революції в царстві духу було становлення суспільної свідомості, морально-релігійного імперативу, відповідно до якого межею свободи індивіда були вже не його терпіння, сумирність і лагідність (як в ортодоксальному православ’ї), а свобода другого соціального “атома” у суспільстві, що функціонує в моделі “броунівського руху”. Згодом цей світогляд було названо принципом “розумного егоїзму”, за Е. Фроммом — “етика чесності”.

3.5. ЗАВДАННЯ СТВОРЕННЯ ЗАСАД ФІЛОСОФІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ, ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

Філософія право-державотворення як наука має містити світоглядні концепції побудови, функціонування і розвитку політичної, державної влади, правотворення. Ці концепції формувалися від уявлень сприйняття державності як такої із знаком добра чи зла, тобто від формального підходу, до сутнісного її сприйняття: способів набуття державної влади та користування нею. Останні можуть бути несправедливими і навіть злочинними. Отже, завданням методології державо-правотворення є визначення, а, можливо, і формування, на базі філософії права, держави справедливих державної політики, політичних рішень, а результатом вирішення — якість державного апарату, справедливість цієї політики.

Цей результат, безумовно, має досягатися не за рахунок поради обрання до влади розумних і добрих. Наукові рекомендації повинні мати на меті побудову ефективної системи, організації, яка б функціонувала, забезпечувала необхідний рівень якості державних рішень, незалежно від якостей керівників будь-якого рівня (побудова системи, не розрахованої на генія). Такі думки (щоправда, лише у постановочному, а не в конструктивному плані) вже висловлювались. Так, на думку Олександра І, “гарні закони й настанови потрібніші та надійніші від гарних людей, які завжди з’являються завдяки лише щасливим випадкам”. Якщо ж “з’являються гарні закони й настанови”, то будь-які люди поводитимуться добре” [77, 291].

У конструктивному плані завдання полягатиме у формуванні методології розроблення, прийняття і реалізації рішень, забезпеченні їх необхідної якості. Але система може лише озброювати керівника альтернативами рішень. З одного боку, він обмежений у прийнятті явно неякісного рішення, а з іншого — вибір з-поміж рівноякісних альтернатив залежатиме вже від якостей суб’єкта управління.

З інших позицій подібну думку розвивав Ж.-П. Сартр. Коли з безлічі різних можливостей вибирається одна, зазначав він, її цінність полягає “саме в тім, що вона обрана” [139, 326]. Тут увага акцентується на суб’єктивному (і суб’єктному) моменті “вибору”.

Гносеологічні аспекти самоврядування. Розглянемо деякі особливості прийняття рішень щодо самоврядування. Ці рішення мають два аспекти: по-перше, вони змінюють коло суб'єктів регуляторної політики, а по-друге — самі є рішеннями організаційного типу. В даному разі нас цікавить другий аспект зазначених рішень. Зосередимося на гносеологічних аспектах самоврядування, пам'ятаючи про те, що ці питання завжди надзвичайно важливі, особливо нині, коли необхідна ефективна регіональна політика, спрямована, з одного боку, на розширення прав громад на місцях, а з іншого — на забезпечення цілісності держави.

Досліджуючи зазначені аспекти, можна дійти висновку, що самоврядування забезпечує справедливість державної політики. Це політико-правова цінність, перевірена, а отже зумовлена часом і повторювана за різних соціально-економічних і політичних систем ефективна модель організації управління певним співтовариством, що забезпечує його життєздатність.

Такий підхід не завжди вважався аксіомою. Будь-яка “шкала цінностей має сенс тільки у зв'язку з кількістю і розмаїтістю накопиченого досвіду” [72, 57]. Усвідомлення самоврядування як закономірності суспільно-державного розвитку, і тим більше як цінності, істотно залежить від загальної системи ціннісних координат у певному місці й у даний час, а також від уваги, що приділяється в цій системі державним інститутам. Прикладом є ставлення в СРСР до самоврядування в 30–50-х роках. Навіть у присвяченій інститутам самоврядування праці автори визнали за необхідне передбачити і відвести “докір у прагненні “відкопати” в історичному матеріалі “сумнівні” аргументи на підтримку “сумнівної” концепції про самоврядування як про органічно властиву ранню людську спільність” [65, 10].

Самоврядування, іманентне людському суспільству, природно відповідає його потребам на найбільш ранніх стадіях розвитку і до певного часу залишається істотним, а часто і головним елементом системи управління суспільством, гарантією справедливості державної політики. Але в міру того, як розвивається суспільство, ускладнюються завдання управління ним, істотно змінюються зміст поняття самоврядування і його інституціональне оформлення.

У будь-якому суспільстві існують сільські та міські громади — основа територіального самоврядування — і певні форми об'єднань — корпоративні, станові або професійні, релігійні — основа відпо-

відних форм самоврядування суспільства — суб'єктів регуляторної діяльності. Остаточне поняття “грумада” склалося в античності на протигау “держави” тільки стосовно елліністичної або римської держави, що позбавляло грумаду її політичної самостійності, а отже і статусу суб'єкта регуляторного впливу. Середньовічне місто, напаци, було “комуною” з моменту його виникнення, незалежно від того, наскільки чітко усвідомлювалося правове поняття “корпорація” як таке”. Водночас “було невідоме або лише зароджувалося автономне управління” [34, 323, 326], що сприяло становленню статусу відповідної форми об'єднань як суб'єкта регуляторної діяльності.

Загальна закономірність виникнення сучасної держави — її формування в умовах боротьби з різними проявами суспільного самоврядування. Результат боротьби багато в чому визначав коло суб'єктів регуляторного впливу і ступінь авторитарності держави. Форми суспільного самоврядування, виникнувши як самостійні, природні, поступово перетворювалися на форми, допущені державою до участі у регуляторній політиці з метою підвищення ефективності управління системою “державна — суспільство”. Але самоврядування в значенні відомої автономії частини системи, оптимізації управління системою в цілому поступово проникає і в галузь публічної влади. Сучасним прикладом може бути практика залучення неурядових громадських організацій до розроблення, обговорення та прийняття шляхом участі в роботі колегій міністерств і відомств регуляторних рішень. Так з'являється адміністративна автономія.

Якщо перша тенденція виникає як об'єктивно існуюче природне право грумади, визнане державою, то друга реалізується як прийнятій “згори” закон-наказ. Ідея про природне право грумади на самостійне вирішення своїх справ відіграла певну роль у революційному русі 1830 р., який спричинив відділення Бельгії від Нідерландів. Обґрунтуванням ідеї була аргументація: “Грумада старша від держави, закон її знаходить, а не створює” [56, 28]. Проте надалі, в міру того, як поняття самоврядної групи перестало пов'язуватися з грумадою, а було перенесене на адміністративні одиниці усередині держави, можливості природно-правового обґрунтування відповідних претензій уже відпали. Джерелом повноважень територіальних об'єднань міг стати лише закон, а отже, таке право виникало вже тільки на розсуд держави, незалежно від того, приймалося рішення

під тиском народу або внаслідок визнання “згори” доцільності введення подібної системи внутрішнього управління.

Таким чином, “природний” з погляду права характер самоврядування властивий тільки традиційній громаді, а всі інші його форми певним чином опосередковані державним актом. По суті, великої відмінності тут немає, якщо розуміти під самоврядуванням лише вирішення суто управлінських завдань.

Можна стверджувати, що українській традиції властиві обидва способи залучення самоврядування у здійснення регуляторної політики. Жоден з періодів в історії України не можна вважати вільним від елементів самоврядування: навіть у класичні періоди існування в складі чиновницької централізованої Росії елементи самоврядування зберігалися в громадах. У міру становлення російської державності, збільшення території царства й імперії разом з тими інститутами самоврядування, що народжуються “знизу”, з’являлися і такі, що насаджувалися “згори”. Так, якщо громада в селян і самоврядування ремісників були природними форми самоврядування, то земські установи 1864 р. виникли внаслідок реформи, задуманої та здійсненої урядом Росії.

Іноді виникає ілюзія того, що сучасне самоврядування є чимось, якщо не вторинним стосовно державного управління, то у всякому разі таким, що безпосередньо йому належить і не мислиться самотійним. Але це омана. Самоврядування є цілком самостійною політико-правовою цінністю, відкритою людством у процесі історичного розвитку. Про роль і значення проблеми самоврядування свідчить хоча б дискусія в Росії, що точиться протягом двох століть, між “суспільною” (В. Лешков, А. Васильчиков та ін.) і “державною” (А. Градовський, М. Коркунов) школами самоврядування, кожна з яких по-своєму трактує проблему його походження і співвідношення з органами державної влади та управління.

Ця проблема цікавить лише з точки зору розподілу регуляторної компетенції та забезпечення справедливості, моральності регуляторних рішень. Саме стосовно цієї точки зору зазначимо, що найпривабливіша доктрина лібералізму виходить з розмежування суспільства і держави та визнання того, що перше є важливішим. Дж. Локк, наприклад, вважав, що суспільство набагато важливіше від держави, оскільки розпад держави не спричиняє загибелі суспільства, але ніяка держава не може встояти, коли зникає суспільство. Ця позиція

зрозуміла, її можна поділяти і навіть розвивати, виходячи із сучасних уявлень про державу як лише одну з численних іпостасей суспільства, систему, яку суспільство виділяє (навіть якщо на перший погляд це виглядає як привнесене ззовні) для самоврядування. За такої постановки питання будь-яке управління виявляється самоврядуванням, і за народом завжди залишається право поставити заслін несправедливим рішенням, “покласти край нахабності правителів, які порушили суспільний договір” [66, 197].

Зовсім інша позиція притаманна концепції Н. Макіавеллі, який першим з великих мислителів став розглядати проблеми політичної влади окремо від моралі, оголосивши цю владу самоцінністю. На його думку, держава самоцінна, не залежить від інших ціннісних систем. У правителя нестаток влади переважають вимоги моралі [66, 143]. Для Макіавеллі цінність політичних засобів і форм – у їхній доцільності, здатності служити вирішенню поставлених перед державою завдань. Розвиваючи цю думку, можна припустити, що і самоврядування варто допускати в тому разі, якщо воно сприятиме збереженню status quo у державі.

Як слушно зауважив А. Ковлер, “самоврядування як безпосереднє управління суспільством (спільнотою) самим суспільством (спільністю) властиве здебільшого саме первісним громадам вже в силу “природності” такого управління, що впливає з характеру первісної власності, компактності та невеликої чисельності громади” [65, 13]. Згодом пряма участь усіх представників суспільства в управлінні стала дедалі підмінюватися представницькими засадами. Нарешті, з виникненням державності відбувається поділ “потестарних функцій на *власне управління* певною сферою життєдіяльності угруповань і *володарювання* як процес забезпечення інтегративної цілісності цієї спільноти і підтримки в ній загального порядку” [65, 54]. З цього часу самоврядування (управління) починає підпорядковуватися загальним завданням політики держави.

У міру інституційного оформлення держави і поступового відчуження інститутів держави від суспільства у дослідників виникає ілюзія можливості протиставляти державне управління суспільному самоврядуванню, хоча йдеться, по суті, про явища однорідні.

Не ставлячи за мету простежити генезис поняття “самоврядування”, обмежимося наведенням одного з найбільш влучних наукових визначень предмета: “Самоврядування має місце, коли керівна підсистема

формується (виділяється) самою системою, а управління — коли вона “нав’язується” системі ззовні (як правило, “згори”) або самовідтворюється” [30, 17]. Таке визначення істотно доповнює традиційне уявлення про самоврядування як “самоорганізації громадян, особливість правового регулювання якої полягає у збігу об’єкта і суб’єкта правовідносин” [100, 14]. Власне кажучи, друге визначення стосується тільки безпосереднього самоврядування, властивого раннім стадіям розвитку первісного суспільства.

Багато дослідників співвідносять ступінь розвиненості інститутів суспільного самоврядування із “силою” або “слабкістю” державної влади. Так, І. Ільїн вважав, що будь-яка держава “здійснює владне піклування і завжди має сфери народного самоврядування”. На його думку, сильна влада несумісна із самоврядуванням, тоді як держава, що “задовольняється слабкою владою, більше наблизитиметься до корпорації” [62, 416]. Така позиція видається спірною, хоча її джерела цілком зрозумілі. Варто зазначити, що прагнення безпосередньо управляти всіма сферами громадського життя слабо узгоджується із сучасними уявленнями про сильну діючу державу. Якщо критерієм сили державної влади вважати підтримку з боку суспільства, то виявиться, що тенденція до тоталітаризму є саме ознакою слабкої держави, для якої єдиним способом впливу на суспільство залишається всепроникаючий апарат примусу (подібно до того, як прагне усе зробити сам слабкий керівник). Водночас сучасні ліберально-демократичні держави, цілком сильні й авторитетні, широко використовують різні форми суспільного самоврядування.

Дослідження співвідношення централізації та децентралізації (співвідношення суб’єктів управління) пов’язане не тільки з вибором суб’єкта державної регуляторної політики, забезпеченням її справедливості, а й з визначенням філософської концепції цієї політики. Загалом відомі два основних типи філософських концепцій регуляторної політики, про які вже йшлося вище. Ці концепції давно помічені, вивчені й здебільшого асоціюються за східною і західною моделями суспільно-політичного розвитку. Метою управління за східною моделлю є підтримка системи, а за західною — забезпечення автономії індивіда [124]. У межах другої моделі також існують і досліджені два основних способи внутрішнього регулювання, один із яких відповідає романо-германській, а другий — англосаксонській правовій родині. Якщо у другому випадку самоврядування

покладене в основу внутрішнього регулювання в країні, то в першому суспільство разом з інститутами самоврядування було певною мірою поглинене “державою”, тобто адміністрацією, яка розрослася і живе власними інтересами.

Про французьку адміністрацію другої половини XVIII ст., що, як відомо, провадила авторитарну політику, А. Токвіль писав: “Її лякає найменша незалежна корпорація, що виявляє бажання утворитися без її сприяння; її непокоїть найменша вільна асоціація, якою б не була її мета; вона допускає існування лише таких асоціацій, які б були сформовані на її розсуд і перебували під її ферулою” [14, 647]. Незважаючи на докорінні зміни в державному ладі внаслідок Великої французької революції, принципових змін у формуванні тандема “держава – громадське самоврядування” у Франції так і не відбулося. Так само можна охарактеризувати регуляторну політику, що здійснювалась суспільно-політичним комплексом за соціалістичну добу в історії України. Реалізація ним регуляторної політики відбувалась таким же чином, як і французькою адміністрацією.

Тут варто внести уточнення. По-перше, наведеним вище класифікаціям, як і будь-яким іншим, незважаючи на їх загалом загальноновизнаний характер, притаманне спрощення, спричинене необхідністю втискувати все багатство емпіричного матеріалу у вузькі межі схеми. По-друге, навіть погоджуючись з цією класифікацією, варто визнати, що державне управління і суспільне самоврядування у своєму розвитку то зближались, то розходилися, у тому числі при формуванні основних принципів внутрішнього управління.

У наш час відбувається процес активного зближення систем управління і самоврядування, зокрема у сфері регуляторної діяльності. Причому ця тенденція є далеко неодносторонньою: якщо у Франції у 80-х роках XX ст. відбулася, на загальну думку, “революція самоврядування”, суб’єктів якого було повернуто до кола суб’єктів регуляторної політики, то у Великобританії, навпаки, коло таких суб’єктів трохи звужилося (наприклад, було скасовано Раду Великого Лондона), щоправда, без зменшення їх ролі в обговоренні та прийнятті регуляторних актів.

Кожна країна певним чином залучена у світові інтеграційні процеси, а тому неминуче намагається дотримуватися відомих традицій. Для цього певним нововведенням надається звичний для усіх вигляд, з наступним намаганням знайти їх оптимальне поєднання з

вітчизняними інститутами. Тут виникає питання, що стосується, звичайно, і проблем самоврядування, але одночасно є набагато універсальнішим: як знайти за можливості оптимальне співвідношення між тим, що склалося, і новим? Якщо рівень розвитку суспільства і його правосвідомість ще не готові до сприйняття реформ (передбачається, що об'єктивні умови за логікою загальнолюдського розвитку вимагають таких реформ), то який припустимий ступінь насильства щодо суспільства в разі їх здійснення? Чи матиме позитивні наслідки насильство?

Заслужують на увагу ті точки зору, що наголошують на доцільності рішень щодо організаційної перебудови свідомості населення. З цього приводу існували різні судження. Так, Д. Шаховський вважав, що без розвинутої правосвідомості будь-яка соціальна реформа є деспотизмом, певною мірою несправедливою і шкідливою [150]. Подібну думку висловлював І. Льїн, який вважав, що “сама жива правосвідомість народу дає державній формі здійснення, життя, силу; таким чином, державна форма залежить насамперед від рівня народної правосвідомості, від історичного набутого народом політичного досвіду, від сили його свободи і від його національного характеру” [62, 47]. Українській традиції властива істотна перевага інститутів самоврядування, створюваних державою на підставі закону-наказу, над породженими самим суспільством [156, 158]. Проте успішно відновити застарілі з погляду державної влади інститути самоврядування можна лише за відсутності антагонізму між елементами відновлення і традиційних основних засад.

Розглядаючи питання перерозподілу повноважень в Україні між центральною і місцевою владами (на чому сьогодні наполягають деякі політичні сили, наприклад партія регіонів), ніхто не заперечує значення самоврядування, але головне не в цьому, а в тім, щоб не забувати, що цей інститут не є самоцінним, він — не мета, а засіб суспільно-державного розвитку. Мета — оптимізація життєдіяльності суспільства, додання внутрішньому управлінню додаткових імпульсів, що виходять із традицій суспільства, збільшують ефективність соціально-економічних інститутів і створюють людині сприятливіше середовище проживання.

Конструктивність філософії право-державотворення. Досліджуючи в межах обраної теми створення теоретико-методологічних засад державної регуляторної політики на основі справедливості, слід

охарактеризувати стан нинішнього право-державотворення. Це й емпіричний підхід, і використання методу спроб та помилок у побудові державних інституцій, нормативних актів. Наслідком такого стану є суттєві економічні та соціальні втрати, які виявляються у наявності величезного апарату державної виконавчої влади, що зазнає нескінченних реформувань, численних законодавчих і відомчих нормативних актів, які нерідко не тільки дублюються, суперечать один одному, а й в деяких випадках неморально, несправедливо вирішують окремі питання, зокрема пов'язані з приватизацією майна, фінансуванням (субсидіюванням), оподаткуванням, наданням пільг, преференцій тощо.

Наші дослідження свідчать, що однією з головних причин стану, який склався, є відсутність конструктивного теоретико-методологічного підходу до право-державотворення, заснованого на потужній філософії права. Такий підхід будемо інтерпретувати як конструктивну філософію права.

Конструктивна філософія права — наука, що має методологічний арсенал, за допомогою якого можливе безпосереднє застосування її поглядів для вирішення проблем практики і тим самим надання філософії права нового, глибшого змісту. Конструктивні аспекти філософії права, особливо у вітчизняній та в російській науці, досліджені недостатньо¹. Серед робіт, які безпосередньо стосуються аналізу цієї проблеми, слід зазначити праці А. Черненка з правової технології [166; 60–61], збірку наукових статей “Практична філософія та правовий порядок” та ін., які містять певні ідеї, що наближаються до нашої концепції. Якщо ж звернутися до історії філософської думки, то можна дійти висновку, що взагалі поняття “практична філософія” введено в обіг ще за часів античності. Відтоді мораль, право та політика пов'язувалися з комплексом вчинків і дій, що одержали назву “праксис”. Аристотель розрізняв категорії “створення” (“поесис”) і “виконання” (“праксис”). Перша категорія — це створення чогось і його результат, а друга — сама активність, практичний процес. Саме ця сфера пов'язується з вчинками і діями людей, які, за висловом Дж. Мура, становлять “життєву практику”. Практичною

¹ Необхідно зазначити, що в деяких працях, зокрема Д. Керімова, В. Кудрявцева, В. Нарсесянца, хоч і не використовується термін “конструктивна філософія права”, але містяться певні ідеї, необхідні для розуміння цієї концепції.

філософією називається філософська рефлексія цієї сфери, тобто життєвої практики. Такі ж сфери вирізняв Д. Юм, поділяючи філософію на умоглядну і практичну, а також І. Кант, який відносив теоретичну філософію до прагнення віднайти апріорні принципи пізнання, а практичну — до пошуків апріорних принципів воління.

Завдання практичної (конструктивної) філософії — не лише узагальнювати (а в термінах призначення колишніх соціалістичних “наук” — виправдовувати) цю практику (офіційну), а й, використовуючи науковий арсенал, формувати ефективну модель цієї практики. В межах конструктивної філософії, концепція якої розглядається, розрізнятимемо такі поняття (об’єкти дослідження): 1) філософія, 2) філософія права і 3) філософія національного права або його частини: публічного, приватного права; конкретної галузі права — міжнародного, конкурентного тощо. Може йтися і про філософію гармонізації права, його адаптації (наприклад, філософію адаптації права України до вимог ЄС) тощо. Погоджуючись у принципі, з думкою французьких вчених-юристів Р. Давида і К. Жоффре-Спинози, які стверджують, що нібито філософія права повинна бути загальною (“Немає потреби говорити про злиденність і вузькість філософії права, — зазначають вони, — яка базувалася б лише на вивченні свого національного права”), ми водночас наполягаємо на не менш важливому завданні дослідити філософію національного права або його структурної частини. Можна стверджувати, що ці три об’єкти дослідження співвідносяться між собою на рівні філософських категорій загального, особливого та одиничного. Безумовно, філософія права повинна була б бути єдиною для всієї планети, що нараховує понад 140 законодавчих систем, об’єднаних у три (як стверджують теоретики права, наприклад, в Україні та Росії) родини правових систем. Проте є специфічні особливості цієї філософії також на рівні філософських узагальнень, властиві лише національній системі права і навіть її частині. Вище зазначалося, що, наприклад, критерії поняття “справедливість” (загальновизнаної правильності, добра) визначаються народами по-різному, залежно від конкретних умов. Ми наводили приклад з човном, коли, на питання: “Кого ви будете рятувати (матір, дружину чи дитину)?”, — у різних регіонах світу відповіді звучать по-різному. Таким чином, визнати щось одне єдино справедливим з позицій загального визнання неможливо. Такі самі висновки одержано і в результаті дослідження ставлення до загального блага,

соціальних цінностей, наприклад таких ціннісних інститутів, як демократія, права людини. В одних країнах (країнах Заходу) ці інститути, як зазначалося вище, належать до вищих суспільних цінностей, в інших (Корея, В'єтнам, Сінгапур, Тайвань, певною мірою Японія) увага акцентується на пріоритеті групи над особистістю, влади над свободою, відповідальності над правами тощо.

Зрозуміло, що завдання кожного з наведених об'єктів дослідження (філософії права в цілому, філософії національного права або його структурної частини) різні. Філософія права внаслідок своєї загальності повинна містити (обґрунтовувати) справжні загальнолюдські цінності. Критерієм їх істинності може бути їх спрямованість на досягнення глобальної мети людства. Такою метою пропонуємо вважати виживання людини. Досягнення її залежить від додержання людиною духовних законів, встановлених Природою, законів гармонії з Природою (Абсолютним Розумом, який створив увесь світ і людину) і з людським співтовариством. Основу духовних (або космічних, щоб відрізнити від “людських”, створених людьми) законів створюють прості, елементарні атоми того, що ми називаємо моральністю, добром. Це такі одвічні істини, як “не вбий”, “не вкради”, “не вчини перелюбства”, “не свідчи неправдиво проти ближнього свого” тощо. До елементарних норм моральності, одвічних істин належать також правила, що пропонують піклуватися про батьків, поважати їх, старанно виховувати дітей, дбайливо вести домашнє господарство тощо. Потрібно бути миролюбним, добрим, справедливим. Ці норми, елементарні правила моральності, що містяться у релігійних джерелах норм поведінки, були відомі людству ще до появи цих джерел, “вгадані” людством (і вгадані правильно), а отже, вони дійсні, тому що підтверджені всім досвідом людства, і саме тому переходять з покоління в покоління, входять у плоть і кров народної психології, не мають територіальних, матеріальних кордонів, формують прислів'я і приказки різних народів. Вони містяться в гімнах індійських вед, міфах Еллади, рунах “Калювали” та ін. У всіх мовах світу ми знаходимо слова засудження порушення цих норм (низькість, підлість, мерзенність, лиходійство, лицемірство тощо). Ці самі норми містить і народна мудрість: “під лежачий камінь вода не тече”; “не рий іншому яму — сам у неї потрапиш”; “бережи честь змолоду” та ін. Такі правила загальнолюдські (становлять загальнолюдську цінність), справедливі, щирі. На відміну від суб'єктивних, “суто людських” норм, вони

задані ззовні й разом з наслідками їх дотримання (порушення) утворюють так звані космічні закономірності.

Джерела космічних законів — передусім духовні: Біблія, Коран та ін. Наше дослідження присвячено розкриттю духовних законів, що містяться в Біблії, але ми виходимо з того, що духовні норми містять всі релігійні системи: християнство, мусульманство, буддизм, джайнізм, конфуціанство, даосизм та ін. Лише перерахування, наприклад, заповідей Будди: “не вбий”, “не вкради”, “не вчини перелюбства”, “не бреш”, “не злослов”, “не говори грубо”, “не займайся дозвільними розмовами”, “не домагайся чужої власності”, “не виявляй ненависті”, “думай праведно” [181; 14], — по суті, проголошує принципи Вічного Закону. Ніхто з християн не назве ці заповіді чужими.

Космічні закони мають об’єктивний характер, створюючи суспільні закономірності. Філософія права має розкривати їх сутність, об’єктивний характер. Саме тут перевіряється здатність науки, зокрема філософії права, до виконання завдань, пов’язаних з досягненням глобальної мети людства. Стосовно походження цих закономірностей однозначної відповіді наука дати не може, і в принципі не зможе ніколи, оскільки вони мають трансцендентальний характер, перебувають за межами можливостей пізнання у матеріальному світі (теорія Г. Геделя про неповноту). Водночас багато мислителів, наділені провидінням, дали зрозумілу відповідь на це питання: Г. Гегель, який пов’язав походження об’єктивних законів із розвитком Світового духу, І. Кант, видатні вітчизняні вчені — К. Цюлковський, І. Вернадський та ін¹.

Ця концепція підтримується багатьма представниками різних наук і пов’язана з гіпотезою про енергоінформаційне поле Землі як своєрідний нагромаджувач інформації, який не пропадає

¹ Закони, за якими функціонують природа і суспільство, встановлені Вищим (Всесвітнім, як писав Цюлковський), Всесвітнім (Вернадський) Розумом (Богом за теологами), не збігаються з індивідуальною (колективною) розумовою, творчою діяльністю людей. Ці закони виступають (разом з матерією та енергією) як самостійна (інформаційна) субстанція, що несе в собі (за Ю. Большаком) Великий код, відповідно до якого Творець створив світ таким, як ми його пізнаємо. Така субстанція не може бути вторинною від чого-небудь і повинна бути рівноправною формою матерії, разом, наприклад, з речовиною й енергією (Большак Ю. Створення світу: синерезис або “Велике прання”// Дзеркало тижня, 31 грудня 1999 р.).

безвісти після зникнення живих організмів та індивідів. Фізичною основою такого поля можуть бути відкриті відносно нещодавно мікролептонні частки і створювані ними “тонкі” структури матерії. Висловлюються припущення, що саме це поле здійснює корекцію біосфери Землі в процесі її розвитку, впливає на поведінку людей¹.

Не ставлячи перед наукою завдань, підвладних лише геніям, підкреслимо, що дослідити проблему необхідності дотримання духовних законів наука, філософія права просто зобов’язані. І це можна здійснити, використовуючи, наприклад, відомий в кібернетиці прийом так званого “чорного ящика”, коли відомі лише “вхід” — поведінка людини (людей) і “вихід” — наслідки відповідної поведінки. На жаль, на сьогодні серед відповідей науки наявний і так званий нігілістичний волюнтаризм: об’єктивних духовних законів, заданих ззовні, немає. Людина може робити усе, що завгодно; вона має повну свободу, поняття “необхідна заданість” ніби не існує. На таких нігілістичних волюнтаристських позиціях перебувало, по суті, марксистсько-ленінське вчення, у тій його частині, в якій стверджувалося, що людина може перетворювати і природу, і суспільство, і саму людину (виховання людини нового типу) в тому напрямі, в якому їй забажається.

Саме на таких вольових засадах протягом багатьох десятиліть у країнах, що сприйняли це вчення, будувалися вся законодавча база, практика державно-правового будівництва, правові звичаї щодо відносин держави з природою, населенням країни, громадянами, їхніми об’єднаннями, інститутами місцевого самоврядування тощо. Ідеологи того часу не без допомоги науковців, теоретиків і філософів права, абсолютизувавши владу, державу, перевели всі сфери життєдіяльності людини в публічну площину, під політичний контроль. Внаслідок цього не тільки порушувалися умови забезпечення функціонування (економіка, науковий прогрес) цих сфер, а й зневажались права і свободи людей. Все це призводило до того, що і повинно було відбутися, якщо порушуються космічні закони, — до

¹ У такий спосіб підтверджуються духовні істини, що містяться у Біблії й інших духовних джерелах (зокрема, про існування “потойбічні сили”), усуваються нерідко штучно створені протиріччя між матеріалістичною і релігійною складовими Знання про світобудову.

масової загибелі людей. А оскільки у цих країнах духовні закони порушувалися повсюдно і повсякчасно, то й відповідно відбувалося небачене за масштабами порушення прав людини, знищення внаслідок масштабних терористичних актів мільйонів людей.

Космічні закони об'єктивні у тому розумінні, що встановлені не людиною. Вони універсальні, оскільки управляють не лише природою, а й соціумом, людським співтовариством. Залежно від того, чи збігається поведінка людини (людей) з векторною спрямованістю дії космічних закономірностей, настають певні наслідки: процвітання, достаток, або, навпаки, негативні. Поведінка, вчинки, дії (у тому числі колективні), суспільне поводження, зумовлені суспільною свідомістю, що суперечать згаданим законам, неминуче тягнуть за собою зубожіння, крах, катастрофу, катаклізми, хвороби, загибель тощо. Водночас філософія права має не тільки досліджувати вказані причинно-наслідкові зв'язки, а й визначати шляхи врахування цих закономірностей в науковій, освітянській, законотворчій і правозастосовчій діяльності. Саме в цьому і полягає конструктивізм цієї науки.

Одвічні істини добра, справедливості, що становлять сутність духовності, моральності, є “цеглинками” світобудови. Вони повинні розглядатися як підвалини, методологічний фундамент, на якому і за допомогою якого “вибудовуються” відносини між людьми, людьми і державними інститутами: законодавчою, виконавчою і судовою владами. Саме ці питання є основою конструктивної філософії права, розробленої нами теорії мудрих рішень. У межах цієї теорії пропонується використовувати разом із закономірностями, встановленими Творцем (позначимо їх як першого рівня, базові), також закономірності (закони) другого рівня, які не суперечать базовим. Це відомі й сформульовані вперше наукою закони (принципи): стримувань і противаг, субсидіарності, консенсусу та ін. На законах першого рівня мають бути побудовані регуляторні акти, що визначають внутрішню самоорганізацію державної влади – поділ її на окремі гілки (з метою стримувань і противаг), організацію економічних відносин (виключення монополізму і забезпечення рівних вихідних умов для конкуренції), а також соціальну функцію держави (неповнолітні, інваліди й інші категорії громадян, які є, по суті, нерівними з іншими членами суспільства, одержують пільги або спеціальні доплати (компенсації) для зрівнювання їх можливостей з іншими членами суспільства).

3.6. КРИТЕРІЇ ОЦІНКИ ДЕРЖАВНО-ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ

Одним з найважливіших результатів конструктивної філософії права України, згідно із запропонованим підходом, має бути формування критеріїв, шкали цінностей для оцінки проектів правових рішень. На нашу думку, жоден з таких критеріїв, як національні інтереси, права людини, економічний розвиток, державність, спрямованість на реформування, розвиток культури, не може бути прийнятий як головний. Таким критерієм оцінки проектів правових рішень має бути рівень їх духовності, під якою маємо на увазі відповідність вищезгаданим одвічним істинам, космічним закономірностям. Інші критерії можуть розглядатися лише як підпорядковані, допоміжні.

Одвічні істини, космічні закономірності є цінностями, які сформовані поза суспільством і навіть поза людською спільнотою. Але вони перевірені усім людським досвідом, а тому ігнорування їх лише через трансцендентальне їх походження було б неправильним, суперечним логіці самої науки. Для обґрунтування такого висновку звернемося до аналогічних питань, розглянутих у праці російського філософа І. Ільїна “Путь к очевидности” [63; 758]. Автор підкреслює, що вона містить відповіді щодо найважливіших цінностей для людини, але відповіді для тих, хто сумнівається творчим сумнівом. Таким сумнівом задавалися колись і видатні постаті минулого: Сократ, Аристотель, Бл. Августин, Гегель, Декарт та ін. Цей сумнів логічно виявився у пізнанні та визнанні Істини і звільненні від сумнівів. Як сказано в Біблії — “І пізнаєте істину, і істина зробить вас вільними” (Іван, 8:32). Людина вірить у те, що вона сприймає і відчуває як найголовніше для себе: “Скажи мені, що для тебе є найважливішим в житті, і я скажу у що ти віриш”. “Один сучасний філософ, — підкреслює М. Бубер, маючи на увазі Макса Шеллера, — вважає, що кожна людина обов’язково вірить або в Бога, або в “ідолів”, тобто в яке-небудь обмежене благо — свою націю, своє мистецтво, силу, знання, збагачення, усе нові перемоги на жінками, — благо, що для неї перетворилося на абсолютну цінність і стало між нею і Богом” [29; 457]. Душа людини прагне до того, у що вона вірить, до предмета своєї віри, він стає джерелом її радості й залишається ним

навіть тоді, коли його не вистачає, а якщо йдеться про владу або про гроші — їх не вистачає ніколи. Більшість вірить саме в гроші та владу (монізм), значна частина людей предметом своєї віри мають почуттєві насолоди (гедонізм), деякі прагнуть до того, щоб мати постійну роботу, однакову з іншими зарплату і необхідні соціальні блага, іншими словами, бути однаково щасливими (соціалізм). Інші прагнуть того, щоб в імущих усе забрати, заволодіти всіма земними благами, змусити всіх працювати на єдиного монопольного роботодавця і підкорити усе їхній “єдино” правильній ідеології (більшовизм, комунізм).

Дуже чітко висловився з приводу атеїзму М. Бердяєв. Вивчаючи джерела і зміст російського комунізму, він заявив, що не вірить в існування “чистих атеїстів”. Людина є релігійною істотою, і коли вона заперечує щирого, єдиного Бога, вона створює собі хибних богів, ідолів і кумирів і поклоняється їм [21; 412]. Якби вдалося одного разу, зазначає І. Ільїн, пронизати всі людські серця без винятку таємничим променем світла, так щоб в усіх виступила і виявилася головна цінність життя, що становить предмет віри, то цілком імовірно, ми всі просто вжахнулися б, оскільки виявиться, що більшість людей вірить у щось таке, що не тільки не обіцяє їм ні блага, ні порятунку, а й прямо веде їх до загибелі. Ось ключ до розуміння сучасної духовної кризи, яка охопила все наше суспільство, людство. Ця криза виявляється у всіх діях, вчинках, у тому числі й у здійсненні регуляторної політики, її несправедливості, спрямованості на споживання, егоїстичні інтереси самого суб’єкта регуляторної діяльності. А звідси і всі ті лиха, що загрожують суспільству, людству: голод, хвороби, руйнування навколишнього середовища, усі катаклізми, що частішають.

Існує якийсь природний закон, що управляє людським життям; відповідно до нього людина сама поступово уподібнюється тому, у що вірить. Якщо вона вірить тільки в почуттєві насолоди, приймаючи їх за найголовніше в житті, люблячи їх, служачи і віддаючись їм, то вона сама перетворюється поступово на почуттєву істоту, шукача земних задовольень, на тварину, що насолоджується; і це виявлятиметься в її особистості, ході, проглядатиме з її очей і управлятиме її вчинками. Якщо людина вірить у гроші та владу, то душа її поступово висохне в голодній жадібності, у холодному прагненні влади; і досвідчений спостерігач прочитає все це в її погляді, почує

в її мові й не помилиться, очікуючи від неї відповідних вчинків. Якщо вона повірить у класову боротьбу і заздрісну рівність, то сама незабаром стане професійним заздрісником і ненависником, в очах її відіб'ється черства злість, а у вчинках — політична жорстокість [62; 138–140]

Окремо слід зупинитися на питаннях прав людини, оскільки багато хто з учених вважає, що критерієм оцінки ДПР може бути саме цей показник, а як філософії регуляторної політики перевага віддається (за даними нашого опитування) ліберальній, гуманістичній ідеології. Вона має в Україні прибічників, у тому числі серед політиків. На нашу думку, права людини не можуть бути абсолютотом, головним критерієм оцінки правових рішень, оскільки їх абсолютизація може призвести до “війни всіх проти всіх”, до загибелі людей. Не випадково І. Кант розробив етику обов'язку, яка спрямована на дослідження умов, що запобігають розв'язанню “війни всіх проти всіх”. За Кантом, основа людських вчинків — у свободі, на яку може впливати розум у його практичній іпостасі. Справжнє призначення такого розуму в тому, щоб затвердити свободу як розумну і добру. Кант переконаний, що доброю є свобода, пов'язана з обов'язком. Отже, право повинно узгоджуватися з етикою обов'язку, тобто юридичні та моральні обов'язки мають збігатися, і хоча зберігається їх деякий паралелізм, але в ідеалі вчинки мають бути як закономірними так і моральними. Кант вбачав моральне обґрунтування права в тому, що етична установка справедливості є нормативним принципом для усього правопорядку [161; 137].

Абсолютизація природних прав людини не завжди є моральною. Деякі права, що виділяються у літературі як особистісні (“соматичні”) права людини, з позицій християнського вчення є аморальними. Це права, що ґрунтуються на світоглядній упевненості в “праві” людини самостійно розпоряджатися своїм тілом: здійснювати його “модернізацію” і навіть докорінну реконструкцію, трансплантацію органів. Сюди ж відносять право на евтаназію, зміну статі, гомосексуалізм, вживання наркотиків і психотропних засобів, право на штучне запліднення, репродукування, стерилізацію, переривання вагітності, клонування, а в недалекому майбутньому — і на віртуальне моделювання як повноправне утвердження (дублювання) себе в неметричній формі об'єктивного існування.

Гуманізм, як вважав М. Бердяєв, поставив людину в центр Всесвіту, дав волю творчому розвиткові людини, віддаливши її від внутрішнього сенсу життя і відірвавши від божественного центру. Тому, на думку філософа, гуманізм не тільки стверджував самовпевненість людини, підносив її, а й принижував, оскільки людина перестала вважатися істотою вищою, Божественного походження. Пройшовши певні етапи свого розвитку, гуманізм в епоху Реформації метафізично вже заперечував свободу взагалі й свободу самої людини. І це довела Велика французька революція, що, спонукана пафосом прав людини і громадянина, свободи, призвела лише до тиранії. Мислитель доходить висновку, що революція, яка онтологічно зміцнює права людини, але забуває про права Бога, винищує сама себе¹.

Останній період, в якому найгостріше постає проблема поглинання людини автономними сферами, визначався М. Бердяєвим як кінець ХІХ — початок ХХ ст. Ця доба характеризується світовими катаклізмами (війни, революції, зміна держав і політичних режимів), появою нової, всепоглинаючої сфери людської діяльності — машини. Тут кожна автономна частина людини претендує на неї, і людина стає рабом своїх автономних сфер. Зі сказаного випливає: якщо ми (як законотворці) дійсно дбаємо про людину, її права, хочемо зробити її краще, то повинні здійснювати це не безпосередньо в “лоб”, а через переконання дотримання нею своїх духовних обов’язків. Інакше замість добра людині ми принесемо їй лихо. Так само, якщо ми (як господарі, підприємці) прагнемо поліпшити свій матеріальний стан, задовольнити власні матеріальні потреби, то повинні робити це не напряму, шляхом насильницького або оманного відбирання грошей в інших, а через задоволення їхніх потреб, тобто через підприємництво тощо. В іншому разі замість одержання благ ми будемо покарані.

Можна зрозуміти крен у політичних курсах, державній регуляторній політиці у бік ліберальних, гуманістичних напрямів як свого роду відповідь на нещодавнє тоталітарне минуле нашої країни. Але

¹ За Біблійним сюжетом, диявол, сатана, спокушаючи першолудей, закликав їх порушити заборону Творця, бути як боги, але без Бога. Отже, забуваючи головне — духовні закони, настанови Творця, які мають бути головними для людини, заміщуючи це головне собою або іншими привабливими, як плід Едемського саду, автономними сферами (за висловом М. Бердяєва), людина як би продовжує першородний гріх. За свій вчинок Єва і Адам були покарані.

ж абсолютизація прав людини — це теж свого роду прояви тоталітаризму. Оригінальна глибока критика тоталітаризму міститься у творчості російського філософа, суспільного діяча, публіциста М. Бердяєва, який вбачав у ньому не стільки форму держави або політичного режиму, скільки вияв споконвічних засад влади, з одного боку, і прояв у різні історичні епохи релігійного інстинкту людини, її потреби в цілісному ставленні до життя — з іншого. При цьому мислитель виходив з того, що людина, яка “породжена свободою і своєю свободою відійшла від Бога”, поступово “дегуманізує”, втрачає цілісність таким чином, що в неї залишається один шлях порятунку від загибелі, що загрожує їй, — досягти цілісності в тоталітарній системі організації всього життя. Автономізація різних сфер людської активності, втрата “духовного центру” призводять, на думку філософа, до того, що “часткове претендує на тоталітарність, цілісність”. На тоталітарність претендують наука, політика, економіка, техніка, війна, колективи тощо. “Цей історичний період перебуває під знаком відпущення на волю творчих сил людини, духовної децентралізації, відриву від духовного центру, диференціації всіх сфер суспільного і культурного життя, коли всі сфери людської культури стають автономними: наука, мистецтво, державне життя, економічне життя, уся громадськість і вся культура. Цей процес диференціації й автономізації і є тим, що називається секуляризацією людської культури” [22, 102]. Не можуть бути головним критерієм оцінки регуляторних рішень національно-державні інтереси, суверенітет народу. М. Бердяєв доводить, що фашизм є одним з результатів вчення Ж.-Ж. Руссо про суверенітет народу. “Руссо вірив, що загальна воля суверенного народу безгрішна і свята; про це був створений ним міф, аналогічний міфам Маркса про святість і безгрішність свободи пролетаріату” [23, 338]. І останній доказ на користь духовних законів — одвічних істин добра, справедливості, що становлять сутність духовності, моральності. Вони можуть і повинні використовуватися в законотворчій діяльності, в прийнятті ДПР.

Досліджуючи питання філософії регуляторної політики, проблему взаємовідносин у сполученні “людина — держава”, зупинимося детальніше на нашій тезі щодо використання наведених вище істин у регуляторній політиці. Для цього слід звернутися до змісту деяких з них, зокрема до духовних законів щодо ставлення до держави, влади, державного апарату (за Біблією — до “влади людської”).

З положень Біблії випливає, що покірність і сумлінна покіра, які потрібно виявляти стосовно влади, не повинні переходити в поклоніння і плазування (жертвопринесення). Важливою є теза Духовного закону: забороняється поклоніння — ідоловклоніння будь-кому (або будь-чому), в тому числі начальству, керівникам. Ідол — це те, перед чим схиляються, з чого роблять кумира, фетиш. Ідоловклоніння фізичні (жертвопринесення) а також моральні (жертвування власними принципами на угоду начальству тощо) — прокляття для людини. Сюди ж варто віднести і піднесення дарунків (у сучасній термінології — корупція, давання хабара). Виникає питання: чи не є хабарництво в Росії, Україні відгомонам найдавнішої традиції язичництва: принесення людських і моральних жертв в угоду обожненим ідолам? Цікаво, що хабарництво набагато більше поширене в країнах Східної Європи, де переважають такі напрями християнства, як православ'я, католицизм, що зберігають у явному вигляді традиції та звичаї язичницької віри.

Відповідно до християнської доктрини невиконання владою запропонованих Богом обов'язків є протестом проти нього, служіння іншим ідолам: грошам, кар'єрі, вищому начальству, з якого його підлеглі створюють собі ідолів. Розглядаючи відносини людини з владою, варто звернути увагу на два істотних аспекти: з одного боку, духовні закони вимагають покірності (покірливого виконання волі влади), а з іншого — влада повинна дійсно дбати про людей, робити добро людям. Розглянемо ці аспекти.

Перший аспект. Людські влади Богом установлені: “Тому що немає влади не від Бога, що існують же влади від Бога встановлені” (Рим. 13:1). “Тому що Їм створено усе, що на небі і що на землі, видиме і не видиме: чи престоли, чи панування, чи начальства, чи влади ...” (Кол. 1:16); “Всяка душа так буде покірна вищій владі” (Рим. 13:1). “І тому потрібно коритися не тільки зі страху покарання, але і по совісті” (Рим. 13:5). Отже, у Біблії визначається природа влади, її природний характер, відповідність влади як явища космічним законам. З тези про покірність і сумлінну покіру владі випливає, що бунти, революції не є від Бога, противні Богові: “Блаженні миротворці, — говорить Ісус Христос у Нагірній проповіді, — тому що вони будуть наречені синами Божими” (Матф. 5:9). Сатана, будучи бунтарем, як підкреслюється в теологічному коментарі до цього вірша, є призвідник усякого бунту. А коли це так, то бунти, революції не несуть

блага ні людям, ні їхнім авторам. І ті, й інші приречені на великі страждання. Ця космічна закономірність, що виявилася ще з моменту здійснення первородного гріха (бунту людини, спровокованого сатаною, проти Бога), засвоєна як класичною літературою, так і науковою думкою. Так, осуд насильства містить виклад положень християнській моралі у формулі Ф. Достоєвського, вкладеної у вуста Івана Карамазова: “Вища гармонія не коштує сльозинки хоча б однієї тільки замученої дитини”. Саме про це писав також В. Белінський у своєму відомому листі І. Боткіну: “Доля суб’єкта, індивідуума, особистості, важливіша від доль усього світу, ... тобто, гегелівський *Allgemeinheit*”. Белінський стверджував, що ніяка світова гармонія не задовольнить його, якщо він не зможе поділити її з кожним з його “братів по крові”; що навіть досягнувши “верхньої сходинки сходів розвитку”, він зажадає звіту “у всіх жертвах історії” або інакше кинеться вниз головою з цієї “верхньої сходинки”.

Наукове осмислення неблаганності дії зазначеної закономірності щодо карності бунтів міститься в низці робіт істориків, філософів, у тому числі таких відомих постатей, як Дж. Тойнбі, С. Франк та ін. Зокрема, С. Франк простежив шлях багатьох політичних рухів, що ґрунтуються на насильстві, починаючи від релігійно-реформаторських (чеські “таборити”, німецька реформація, селянська війна, рух Томаса Мюнцера, анабаптизм, які були задумом примусового суспільного здійснення евангелістської досконалості) й закінчуючи яacobінським і соціалістичним. Усі вони завершилися крахом під впливом неблаганної та невідвортної закономірності. Через усю творчість С. Франка проходить думка, що всупереч початковому задумові насильство завжди призводило фактично не до добра (Божої благодаті), а до зла. Воно не рятувало, а руйнувало життя (людей, суспільства). Вражає і те, що на цьому шляху самі “рятувальники людства” перетворювалися на кровожерливих тиранів, справжніх бісів, на руках яких кров десятків мільйонів людських жертв. Такими є відомі нам вожді революцій. Підтвердженням такої метаморфози може бути і перевтілення Белінського. Вище наводився його лист, написаний у той період, коли він, порвавши з гегельянством, був охоплений пафосом уболівання про земну неправду і прагненням до морального оздоровлення громадського життя (“вища гармонія не коштує сльозинки хоча б однієї тільки замученої дитини”). Згодом, коли Белінський стане жагучим прихильником соціалізму, він прий-

де до жахаючої формули, що зовсім відкидає первісну його спрямованість до моральних підвалин: “Якщо для утвердження соціальності (тобто соціалізму) потрібна тисяча голів, — я вимагаю тисячі голів” (цит. за [158а, 39]).

Сказане має безпосереднє значення для формування філософії правової політики, закріплення в регуляторних актах (передусім у Конституції) дійсних цінностей. Теоретично конструктивні висновки про необхідність збереження, підтримки існуючої влади та її еволюційного розвитку містяться в роботах вчених, починаючи з давніх часів і закінчуючи сучасними дослідженнями в галузі політичного реформування. Якщо ж проаналізувати духовні закони, космічні закономірності, то їм теж найбільшою мірою відповідає консерватизм як політичний режим. Саме він є найсприятливішим для виживання людини. Не випадково найбільш стабільні, розвинені країни — це ті, де є політичні партії саме консерваторів.

Другий аспект. У Біблії сформульовано також цілі та завдання влади в державі, які доцільно розглянути як філософські засади регуляторної політики. Це, зокрема, такі її цілі й функції, як благодійництво, забезпечення миру (життя тихого), порядку, безпеки, виживання людей. “Царі панують над народами, і володіючи ними благодійниками називаються” (Лк. 22:25). “Влади встановлені для підтримки в людях безтурботного життя, порядку і захисту від насильства”. “Прощу чинити молитви, прохання, моління, віддяки ... за царів і за всіх начальницьких, щоб проводити нам життя тихе і безтурботне” (Тим. 2:1-2). Панування влади підкріплюється мечем (насильством). “Якщо ж робиш зло, бійся, тому що він дарма носить меч” (Рим. 13:4). Ця теза Духовного закону виправдовує (стверджує необхідність) покарання (загрози, санкції), встановлені державною владою.

Наступна теза Духовного закону — “Треба скорятися владі на добро”, — встановлюючи обов’язок народу дотримуватися чинних законів — велінь влади (у сучасному праві є адекватний обов’язок у законодавстві всіх країн світу), виправдовує підпорядкування владі лише в ім’я добрих справ. “Отже, будьте покірні всякому людському начальству для Добродії: чи царю як верховній владі, чи правителям, які від нього посилаються для покарання злочинців і для заохочення тих, хто робить добро” (Петро. 2:13-14). “Нагадуй їм коритися і скорятися начальству і владі, бути готовими на всяку добру справу”

(Тит. 3:1). “Тому що начальники страшні не для добрих справ, але для злих. Хочеш не боятися влади, роби добро й одержиш похвалу від неї” (Рим. 13:3). “Тому що начальник є Божий слуга тобі на добро”.

У межах проблеми “людина — держава” досить важливий і другий її аспект — ставлення держави до людини. Держава, з одного боку, не повинна формувати в людей утриманські настрої, а з іншого — забороняти або безпідставно втручатися в господарську діяльність. Вона не повинна давати своїм чиновникам переваги у приватизації, експлуатації найбільш “ласих” об’єктів. Не повинно бути пільгових оподаткувань, збагачення за рахунок інших, за рахунок усього суспільства тощо. Усі повинні бути в рівних стартових умовах і працювати сумлінно. Цей постулат впливає з реформаторсько-кальвіністського тлумачення покликання людей бути “насамперед, спільністю завіту” (Presbyterian Church USA, minutes of the GENERAL assembly. — & 28.250, 1985) і формує такі найважливіші принципи теорії правового регулювання, як солідарність і субсидіарність, а також право місцевого самоврядування.

Принцип солідарності реалізується в низці міжнародних конвенцій твердженням того, що люди повинні співіснувати на основі співробітництва і взаємодопомоги, перетворювати суспільство на таку співдружність, яка б забезпечила усім її членам фактичний матеріальний достаток.

Це положення є важливим як для теорії соціального і державного управління, так і для філософії регуляторної діяльності. Зокрема, виходячи з нього, можна дійти висновку про важливість шляхів організації виробництва, будь-якої господарської діяльності. Ця організація повинна ґрунтуватися не на брехні та насильстві, а саме на співробітництві та взаємодопомозі. Звідси ж впливає і принцип субсидіарності. Церкви вважають, що саме суспільство і його цивільні інститути зобов’язані задовольняти людські потреби. Держава може втручатися в ці процеси лише у випадках, передбачених законом, а займатися господарською діяльністю — з урахуванням принципу субсидіарності.

Водночас державі належить найважливіша роль у будівництві та формуванні спільноти. Серед найважливіших функцій, покладених на органи влади, — обов’язок регулювати механізми приватної власності, перерозподілу частини доходів з метою досягнення суспільної справедливості (Павло VI. Octogesima adveniens (“Наближення

вісімдесятої”), 1971, § 45–49). Деякі церкви закликають органи влади ініціювати певні програми, спрямовані на економічний і соціальний розвиток суспільства (Павло VI. *Populorum Progressio* “Хо́да наро́дів”, 1967, § 33). “Оскільки знедолені члени суспільства не можуть так, як інші, захищати і стверджувати свої права, держава зобов’язана взяти на себе особливу відповідальність і допомагати їм у всім” (Іоан XXIII. *Pasem in Terris*. “Свет на земле”, 1963) (цит. за [177, 278]). Подібні трактування ролі держави відповідають Біблії, а отже і правильному визначенню ідеології державної регуляторної політики.

Соціальний порядок як результат регуляторної політики. Створення належного соціального порядку є головним завданням регуляторної політики. Біблія (про це йшла при розгляді першої заповіді Мойсеєва Закону) головну роль відводить духовності, а не плоті. І тут яскраво виявляється відмінність між державними (зовнішніми) засобами забезпечення соціального правопорядку і внутрішніми — духовними (совість), на яких наполягає релігія. Державні засоби орієнтовані на тілесно-чуттєву суб’єктивність індивіда. Ці питання розглянуто у праці Л. Глазюка “Соматично-прегнантна обумовленість соціального порядку” [40, 9–11]: “Соціальний порядок як продукт влади, яка монополізувала засоби примусу, щоб залучити людей до узгоджених соціальних дій, використовує тілесно-чуттєву суб’єктивність індивіда. Для досягнення соціального порядку влада використовує у своєму арсеналі цілий комплекс тілесних практик. Тіло соціального суб’єкта стало чітко “поміченим” існуючими відносинами влади, яка прагне вилучити в індивіді всі помисли, віру, совість, розум, іншими словами, вилучити “дух”, залишивши рівень тілесного функціонування в його природній даності” [40, 9].

Засоби впливу на соматичну складову (сома — в перекладі з грецької — тіло) здаються, на перший погляд, найефективнішими. Людина як тілесна істота здатна пристосовуватись, змінюватись під впливом почуття небезпеки або страху, гніву, голоду, болю та інших форм чуттєвості й тим самим мимоволі коригувати свою поведінку, пристосовуючись та підпорядковуючись соціальним зразкам порядку. Проте не слід розуміти викладене так, що держава у забезпеченні соціального порядку повністю виключає використання психічного впливу на людину. “Соціальний порядок підтримується владою, яка використовує тілесне покарання, де наявні символічний тип примусу з боку держави, а влада зовнішнього примусу, застосу-

вання фізичних дій переходить до внутрішнього примусу, де разом з тілом впливає і на психіку” [40, 10]. Водночас вплив держави на людину короткостроковий, тактичний, який може бути ефективним лише тоді, коли він є позитивним, тобто хоча б векторно збігається з космічними закономірностями, і навпаки. Але влада може вдатися і до негативних засобів впливу. Наприклад, використовуються засоби, які впливають на психіку і свідомість людини, особливості поведінки людей маргінального типу, серед яких (особливостей) пасивність, або, навпаки, агресивність, аморальність тощо враховуються владою на рівні передбачуваності в діях осіб і стані соціального порядку.

Господарський порядок як один з видів соціального порядку.

В межах філософської антропології (зокрема, французької — Е. Морен) людина визначається як *homo sapiens demens* — розумний безумець. У контексті такого визначення — розуміння того, що людина є потенційно розумною. У дійсності ж вона поводить себе нерозумно, зокрема щодо космічних законів. Як біологічна істота, людина виявляє егоцентризм, намагаючись за його допомогою задовольнити передусім свої матеріальні потреби. Але, діючи так, — пише В. Житько [57, 115—117], “вона на власному досвіді переконується в тому, що її життя за таких умов знаходиться під постійною загрозою. Виникає необхідність пошуку таких відносин, які б давали перспективи не лише на виживання, але й приємне, розумне, моральне і справедливе (Епікур) життя, котре не породжує при цьому в свідомості постійний страх за нього” [57, 116].

Засобами задоволення потреб зі збереженням душевного ладу, суспільної злагоди є духовні та правові імперативи поведінки. Духовні імперативи — найрадикальніші засоби. Це задані людству правила співжиття, а також внутрішні імперативи — мораль, совість людини, які вимагають від неї дотримання заданих правил. Але ці засоби є засобами вибору. Вони можуть бути сприйняті лише добровільно, усвідомлені людиною, стати її внутрішнім переконанням. Правові імперативи поведінки — модель того, як має бути; вона є не стільки добровільною, скільки примусовою. Це один із засобів встановлення соціального правопорядку. В літературі наводяться різні його визначення. Так, під соціальним правопорядком розуміють обмеження афективної (нерозумної, неконтрольованої, безпосередньо інстинктивної) поведінки [94, 30]. Існує визначення соціального порядку як

упорядкованості суспільного життя та організованості соціальної поведінки індивіда, взаємності та злагоди або, навпаки, зумовленості не тільки правовими нормами та моральними цінностями, а й соматично-прегнантними характеристиками [40, 9]. Наголошується, що соціальний порядок як продукт влади, яка монополізувала засоби примусу, щоб залучити людей до узгоджених соціальних дій, використовує тілесно-чуттєву суб'єктивність індивіда [40]. На думку Л. Кривеги, порядок традиційно розуміють як урегульованість, стабільність, злагоженість, узгодженість суспільних відносин, наявність гармонії у взаємодії різних сфер суспільства, що впливають на його розвиток [93, 28], тощо. Але повернемося до визначення соціального порядку як обмеження нерозумної (нечесної, злої), неконтрольованої, безпосередньо інстинктивної поведінки, ступінь обмеження якої характеризуватиме якість, ефективність організації соціального порядку.

Одним з видів соціального порядку є господарський порядок. У Господарському кодексі йдеться про “суспільний господарський порядок в економічній системі України” (преамбула до ГКУ). Суспільний господарський порядок є моделлю організації господарської діяльності, яку можна інтерпретувати як систему. З точки зору системного підходу модель організації господарської діяльності визначається певними властивостями:

- різноманітністю суб'єктів господарювання різних форм власності;
- забезпеченням зростання ділової активності цих суб'єктів господарювання, сприянням гармонізації економічної системи України з іншими економічними системами;
- розвитком підприємництва і на цій основі підвищенням ефективності суспільного виробництва, його соціальною спрямованістю відповідно до вимог Конституції України.

Щодо структури модель організації господарської діяльності охоплює господарські відносини, що виникають у процесі організації та здійснення господарської діяльності між суб'єктами господарювання, а також між цими суб'єктами та іншими учасниками відносин у сфері господарювання (ст. 1 ГКУ “Предмет регулювання”). Вказані властивості, а точніше — показники їх досягнення, можна інтерпретувати як критерії оцінки організації господарської діяльності. Таким чином, оцінювання ефективності чинного суспільного господарського порядку має здійснюватися за допомогою вказаних критеріїв.

Цей висновок є дуже важливим для оцінки результативності регуляторних актів.

Законом України від 11 вересня 2003 р. “Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності” встановлено, як зазначалося вище, необхідність відстеження результативності регуляторних актів. Так, згідно зі ст. 10 цього Закону, стосовно кожного регуляторного акта послідовно здійснюються відстеження (базове, повторне та періодичне) його результативності. В Законі передбачено, що для цього можуть бути використані дані статистичні та наукових досліджень і соціологічних опитувань. На параметрах, критеріях ефективності закон не наголошує. Аналіз преамбули до ГКУ¹ свідчить, що критеріями результативності системи господарсько-правових актів (оцінки ефективності суспільного господарського порядку) можуть бути такі показники:

- зростання ділової активності суб’єктів господарювання;
- рівень гармонізації економічної системи України з іншими економічними системами;
- рівень розвитку підприємництва;
- ступінь підвищення ефективності суспільного виробництва;
- соціальна спрямованість системи господарсько-правових актів.

Але цього нам здається замало. Доцільно було б ввести критерії забезпечення соціального порядку, національної безпеки (безпеки економічних прав людини, суспільства і держави), а також вимоги справедливості, моральності, добросовісності щодо господарської діяльності.

Складові соціального порядку. В становленні соціального порядку значну роль відіграють духовні імперативи поведінки. При цьому можуть бути дві ситуації. В першій правові імперативи суперечать моралі, духовному закону. Тоді маємо підстави вважати, що права в таких випадках немає, є закон, який не відповідає моральним, духовним вимогам. У другій ситуації правові імперативи відповідають ду-

¹ Господарський кодекс України, зазначено в преамбулі до ГКУ, має на меті забезпечити зростання ділової активності суб’єктів господарювання, розвиток підприємництва і на цій основі підвищення ефективності суспільного виробництва, його соціальну спрямованість відповідно до вимог Конституції України, утвердити суспільний господарський порядок в економічній системі України, сприяти гармонізації її з іншими економічними системами.

ховним, тобто можна стверджувати про моральність закону, наявність права. З аналізу вимог, що містяться у преамбулі до ГКУ, випливає, що цей кодекс має утвердити суспільний господарський порядок в економічній системі України. Серед загальних принципів господарювання в Україні у ст. 6 цього кодексу з однойменною назвою зазначається “обмеження державного регулювання економічних процесів у зв’язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави”; ст. 9 розкриває зміст справедливості державної економічної політики та економічної стратегії. Блок уявлень про справедливе (добре, добросовісне) містять спеціальні статті ГКУ, присвячені забороні недобросовісної конкуренції, обмеженню монополізму. Цим самим завданням присвячено главу 3 ГКУ. “Обмеження монополізму та захист суб’єктів господарювання і споживачів від недобросовісної конкуренції”. У ст. 32 “Недобросовісна конкуренція” дається визначення заборонених дій в цій сфері.

Ступінь узгодженості моралі та права досліджується в контексті філософії права, де існують відповідні школи права, зокрема позитивістська і природно-правова. Якщо позитивізм виступає за розмежування права і моралі, їх відособлення, то в межах школи природного права мораль розглядається як необхідний фундамент, критерій відмежування права від закону. З позицій позитивістської школи права відмінність права від свавілля має формальний характер. З цих позицій можна виправдати репресивні дії тоталітарної держави, оскільки вони можуть не суперечити законам, прийнятим тією ж державою. Правопорядок, який існує без справедливості, морального обґрунтування права, нічим не відрізняється від насилля, до якого вдаються злочинні угруповання [49, 11].

Космічні закономірності є вічним та універсальним за своєю дією фактором визначення стану життєдіяльності людей. Біблія встановлює (і це підтверджуються всім досвідом людського існування), що справи, бізнес йдуть успішніше за умови переважання духовності, якщо усе робиться по совісті, з усвідомленням відповідальності перед Богом. Якщо ж на передній план виступає плоть, а не дух, то все це, у тому числі сама влада, минуше, короткочасне, гине і занепадає. “Тому що всяка плоть, як трава, і всяка слава людська, як цвітіння на траві, засохла трава — і цвітіння її обпало”, — говорить

апостол Петро. “Усяка тварина піднебесна розуміє зло і добро для себе”, і в боротьбі відстоює свої інтереси.

Найважливішою космічною закономірністю є обов’язок дбати про ближнього. Він розкривається, зокрема, у відомій біблійній притчі про самарянина; він натрапив по дорозі на пораненого, який потребував допомоги. Левіт і священик не хотіли утруднювати себе турботою про іншого — занадто любили себе. Але самарянин — людина добра і милосердна — перев’язав рани потерпілому, посадив його на свого осла, а сам йшов пішки, підтримуючи пораненого, до притулку, де залишив його, а потім піклувався про нього, аж до видужання. Добро — до кінця добро, на півшляху не зупиняється; тому що це те, що робить людину людиною, як зазначає Біблія. Право справедливості, уособлюючи згадану закономірність, установлює таке важливе правило, таку космічну закономірність у взаєминах людей між собою: “Отже, в усьому як хочете, щоб з вами поводити себе люди, так поведіться і ви з ними” (Мф. 7:12). Все це повністю стосується і організації економічної діяльності, партнерських взаємовідносин у бізнесі, з (іноземними) інвесторами тощо.

У межах обов’язку піклування про ближнього вирішується дилема протистояння особистості та суспільства — добра і зла в полі соціальності. При цьому суспільство, соціальна спільнота виступають як добро, а крайня індивідуальність (як і агресивний колективізм) асоціюється зі злом. Стверджується справедливість як проти абсолютної свободи (в тому числі й у розпорядженні своєю власністю), хижацьких методів ведення бізнесу: намагань домінувати на ринку, монополізувати його, демпінгування (демпінговані ціни ще А. Сміт називав хижацькими), так і проти утриманських настроїв, справедливість щодо соціальної допомоги, але тільки для тих, хто її дійсно потребує. Місіанські пошуки російських і українських мислителів, вихованих на традиціях духовно-інтелектуальної соборності, свідчать, що свобода починається не з усвідомлення своїх прав на соціальні гарантії або на власність, а з переборення свого егоїстичного “Я”. Намагання панувати над річчю у християнській (зокрема, православній) традиції вважається ознакою людини ницьої, яка не має дійсної свободи. Так, російський мислитель В. Ерн, називаючи три похоті людини — економічну, соціальну і політичну, зауважує, що потрібно приборкати похоть економічну [178, 223]. Проте тут потрібна жертва, треба злізти з осла і йти пішки, узяти на себе непе-

редбачену турботу, віддати незайвий динарій і зробити шлях довшим, ніж необхідно. Чи варто бути справедливими і добрими, якщо це шкодить нам самим, — сумніваються герої платонівського “Государства” Каллікл і Фразимах. Але якби самарянин сам виявився у стані “пораненого”, він би дуже хотів отримати таку ж турботу й увагу, і ця потреба у людях добрих, милостивих пробуджується, у будь-кого, “пораненого розбійниками”. Якщо під “розбійниками” розуміти всі можливі загрози національній безпеці країни, правам і свободам людини, в тому числі з боку злочинної влади, то стає зрозумілим звернення до тих, хто за обов’язком служби повинен бути справедливим, не бюрократично реагувати на порушення прав: “О ви — левіти і священники, що донині проходили повз нестаток, повз горе і сльози, повз скорботи і сум — послухайте Христа: Будьте милосердні, як Батько ваш милосердний”.

Несправедливість, неправда злочинної влади в Україні стала головною причиною Помаранчевої революції. Саме цією владою в Україні були порушені духовні закони побудови відносин у суспільстві — вимоги, встановлені Богом, внаслідок чого спрацювала визначена Ним закономірність — люди повстали для знищення неправдивої, несправедливої влади. Ця думка прозвучала і у новорічному вітанні з 2005 роком Голови Верховної Ради України В. Литвина: “Революція, що відбулася, була моральною. Люди вийшли на вулицю за правдою і свободою ...”.

У межах цього дослідження нами зроблено спробу зрозуміти і запропонувати оптимальні шляхи руху до суспільного ідеалу — визначити моральні межі необхідної свободи для самореалізації індивіда і суспільства, які несуть відповідальність один перед одним за цілісність взаємодії. Це є спроба обґрунтувати необхідність здійснення регуляторної політики на засадах духовності, християнської моралі. Слід, мабуть, оновленому складу РНБОУ переглянути саму концепцію національної безпеки країни, визначити як одну з найсуттєвіших загроз цій безпеці несправедливість та неправдивість офіційної влади. Усвідомлення важливості цієї загрози стане реальною гарантією того, що новий політичний режим функціонуватиме надійно і стабільно.

З позицій християнської доктрини по-іншому виглядає і феномен зловживання правом, зловживання владою правами, які вона має. Адже ті, хто може і знає, як допомогти людині, але не нама-

гається зробити це, вчиняє злочин перед Богом. У кримінальному законодавстві України й інших країн злочином вважається залишення лікарем людина в небезпечному для життя стані, неповідомлення про тяжкий злочин, що готується. Відмова чиновника в допомозі, яку він може і повинен надати за своїми посадовими обов'язками, відповідальності, як правило, не тягне. У цьому зв'язку можна погодитися з С. Алексєєвим в тому, що світське право виступає у вигляді якогось “мінімуму моралі” [13, 59]. У цьому сенсі багато неморальних дій (байдужість, зневажливе ставлення до людей, егоїзм тощо) залишаються поза сферою правового регулювання. Світське право є “нечутливим” до подібних дій (людських недоліків, так званого людського фактора), але тут має спрацьовувати вже соціальний порядок, побудований на духовності. Отже, відповідні норми слід вносити у кодекси честі, етичні правила для держслужбовців. Велике значення має особистий приклад керівника. Коли ж в суспільстві немає такого прикладу, то немає порядку, з'являється спокуса бути непорядним. Так, норма “не вкради” виконуватиметься ефективніше в суспільстві, в якому не буде прикладу крадіжки з боку влади [173, 161].

Агресивний колективізм. На думку А. Сміта, Д. Юма, І. Канта, індивідуальний егоїзм не є основною проблемою моральності та політики. Головна небезпека полягає у соціальному партикуляризмі, корпоративності, свого роду “груповому егоїзмі” (егоцентризмі). Звідси необхідність створення системи “стримувань і противаг” в “народі дияволів”, якими, за визначенням, є всі. Проблема зміщується у політико-правову площину. Формується система представницької демократії з такими інститутами і нормами, як “одна людина — один голос”, конституційні гарантії свобод, антимонопольне законодавство та ін. Як результат, благо і справедливість не передують правовій регламентації, а визначаються за її допомогою. Саме правова регламентація зумовлює взаємоузгодження приватних і суспільних інтересів, яке досягається за допомогою консенсусу. Егоїзм і консенсус — ось базові принципи теорії державотворення за Т. Гоббсом. “Розумний егоїзм”, тобто правильно усвідомлений власний інтерес розглядається не лише як ефективний стимул індивідуальної активності, а й як одна з умов раціональності соціуму. Наведемо як приклад загальновідому думку А. Сміта з його “Богатства народів”: “Не від доброзичливості м'ясника, пивовара або булочника сподіваємося ми одержати свій

обід, а від дотримання ними власних інтересів. Ми звертаємося не до їхньої гуманності, а до їхнього егоїзму і ніколи не говоримо їм про наші нестатки, а про їхні вигоди. Але розумний егоїзм має будуватися на моральних засадах, вищим ступенем яких є духовність — знання і додержання космічних закономірностей, які мають позасупільне походження, яких людина не може створити, а може лише пізнати”.

Ще раз підкреслимо висновок про важливість духовності в організації будь-якої спільної діяльності людей. Центральним тут є постулат про те, що будь-які людські організації, об'єднання людей, як господарські, так і політичні, повинні будуватися на принципах взаємодопомоги і співробітництва. Ці правила, право справедливості впливають з визнання, у межах християнського вчення, людської гідності. Вона, виражаючи внутрішні цінності і святість, властиві кожній людині, є першоосновою, джерелом прав і обов'язків людини. Гідність передбачає як природні, особистісні, так і соціальні права кожного. Отже, вона нормативно як би детермінує життя будь-якого людського співтовариства і його інституції. Звідси, відповідно до навчань Церков, політична спільність “існує для загального блага” (Душпастирська Конституція про Церкви в сучасному світі, *Gaudium et Spes*. “Радість і надія”, 1965, с. 74) і люди повинні сприяти цьому благу шляхом участі в політичному житті (Іоанн XXIII. *Pacem in Terris*. “Світ на землі”, 1963, с. 73). Політичні партії ніколи не повинні віддавати перевагу своїм інтересам на шкоду загальному благу (Душпастирська Конституція про Церкви в сучасному світі, *Gaudium et Spes*. “Радість і надія”, с. 75). Національні меншини й етнічні групи зобов'язані уникати замкнутості і “жити в єдності з іншими” (Іоанн XXIII. *Pacem in Terris*. “Світ на землі”, с. 100). Меншість, а, отже і кожний (найбільша меншість), повинні “дотримуватися своїх обов'язків щодо політичної спільноти”, в якій живуть. Так само остання повинна поважати їхні права (Душпастирська Конституція про Церкви в сучасному світі, *Gaudium et Spes*. “Радість і надія”, с. 73).

Можливо, ці розпорядження є занадто ідеалістичними, а тому і піддаються критиці, оскільки не в змозі реально відповісти на конфлікт між різноманітними й антагоністичними інтересами. Політичне зіткнення між протилежними інтересами є неминучим, а часто й оздоровчим, оскільки здійснюється в контексті культурно вмотивованих правил. Методи, якими вирішується конфлікт, і міра, якою антагоністи усвідомлюють співіснування суперечливих інте-

ресів і цілей, залежать від нормативного характеру тієї спільноти, в якій згадані конфлікти мають місце.

Отже, дослідження феномена зловживання правом свідчить, що сутність його полягає у тому, що суб'єкт цього права, реалізуючи своє суб'єктивне право (в тому числі владні повноваження) в протиріччі з його призначенням, заподіює шкоду особі, суспільству, державі. Якщо тим самим суб'єкт завдав шкоди охоронюваним законом суспільним відносинам, то ми маємо справу з протиправним використанням прав. Якщо шкода заподіяна охоронюваним законом відносинам, необхідно говорити про правомірне зловживання правом, за якого суб'єкт аморально або недоцільно реалізує своє суб'єктивне право. Філософія правотворення, чітко розрізняючи право і закон та виходячи з уявлень про те, що право є зведене в закон добро і справедливість, має заперечувати саму можливість зловживання правом. Головний аргумент зрозумілий: якщо законодавча норма надає можливість людині заподіювати зло іншим, це означає, що вона ще не стала правовою, оскільки нечітко визначила і закріпила однакову для всіх міру свободи, не піднесла в закон справедливість. Водночас, правильно визначаючи право належне і критикуючи чинне право, існуюча філософія права не уточнює шляхи досягнення правового ідеалу. З погляду науки і практики важливими є не лише зміст права, а й можливість вдосконалення механізму його реалізації. Йдеться про таку можливість, за якої суб'єкт, досягаючи своїх цілей і задовольняючи свої інтереси, не завдавав би шкоди іншим, не утискав би їхні права і свободи.

Соціологія права дає змогу говорити про можливість зловживати правом, у тому числі й легально, оскільки право в її уявленні виявляється і в суспільних відносинах. Але вона перебільшує законодавчу форму, значення позитивного права у процесі зловживань і його роль у боротьбі з ними. Не будемо забувати, що можливість зловживати суб'єктивним правом зумовлена наявністю в об'єктивному праві диспозитивних норм, що встановлюють волю розсуду суб'єкта. А шкода, заподіяна внаслідок зловживань, — це ціна не прогалин і протиріч чинного законодавства, а дефіцит духовності, превалювання нищих сторін людської натури. Розгляд зловживання правом лише як правопорушення є нормативізмом у підході до досліджуваної проблеми. Нормативізм у принципі заперечує легальні зловживання, оскільки ще за часів Г. Кельзена психологія, соціологія, етика, а разом з ними і мораль були практично вилучені з цього вчення. Проте

філософія правотворення, виправляючи недоліки вказаних підходів і з огляду на їхні досягнення, дає можливість розглядати проблему зловживання правом ширше і передусім за рахунок реалізації принципу цілісності знань, застосування тієї інформації, яка міститься у релігійних джерелах. Вирішуючи питання юридичної теорії й практики крізь призму концепції зловживання правом, ми можемо уточнити наші уявлення про взаємодію моралі та права, про співвідношення суспільних та індивідуальних інтересів у процесі правореалізації. Проблема зловживання правом не зводиться винятково до точного визначення меж здійснення суб'єктивних прав. Нами запропонована концепція, згідно з якою у галузі вдосконалення регуляторної політики виділено проблеми двох класів: 1) несправедливості, неправдивості, неморальності частини регуляторних актів (їх невідповідність вимогам справедливості, моральності, добросовісності); 2) неякісності цих рішень. Проблеми першого класу мають вирішуватися в межах спеціальної науки — філософії державо-правотворення, яка, по-перше, повинна мати конструктивний характер, а, по-друге — загальну і галузеву складові, тобто виступати як окрема наука і як відповідна частина галузевих правових наук, зокрема адміністративного і господарського права.

Кардинальним питанням цієї науки є визначення категорій моральності, справедливості, правдивості. Справедливість, моральність, добросовісність, правдивість — відтінки одного явища — Добра. Його критерії не можуть бути задані людьми, інакше згадані феномени будуть обмеженими проміжками історичного часу (наприклад, справедливість, моральність рабовласницького періоду, соціалізму) або інтересами певного колективу (корпоративна моральність) чи регіону тощо. Будь-які уявлення про позитив, сформульовані людиною, є відносними і необов'язково дійсно позитивними протягом більш-менш тривалого часу. Існують задані ззовні людського буття певні соціальні цінності, той позитив — Добро, дотримання якого забезпечує виживання людини. Ці цінності задані людям Творцем, і тому справедливість, моральність, правдивість, добросовісність, істинність, правильність є назвами однієї і тієї ж, по суті, властивості (якості Добра) — це додержання Його завітів (договорів з людьми) під страхом кари, визначеної Богом. І, навпаки, існує негатив — порушення встановлених Творцем правил, які зумовлюють неморальну, несправедливу, неправдиву поведінку прийняття несправедливих регуляторних

рішень. Ці поведінка, рішення несуть зло людям, призводять до руйнації суспільства (особливо, якщо це зло спричиняє влада), знищення людей і, в кінцевому рахунку, самого того, хто заподіяв зло (в нашому випадку — злочинної влади).

Як зазначалося вище, виступаючи у парламенті України 4 лютого 2005 р., Ю Тимошенко наголосила на важливості моральності як першочергової вимоги до кандидата на владну посаду. Першим напрямом вдосконалення владної діяльності, регуляторної політики є духовний. Не випадково перший із шести розділів Програми уряду “Назустріч людям” називається “Віра”.

Завдання, що стоїть перед філософією право-державотворення, положення якої пропонуються в нашій роботі, полягає в тому, щоб міністерства і відомства, що працювали за старої влади, були, по-перше, проінвентаризовані з позицій їх суспільної корисності (положення філософії теорії державотворення), по-друге, функціонували, розробляли проекти регуляторних актів на основі філософії правотворення. Конструктив цієї філософії полягає в узгодженні проектів зазначених актів з вимогами справедливості, моральності. Це має здійснюватися шляхом забезпечення несуперечності, узгодженості положень законопроектів із зразками, правилами, встановленими Творцем. Для перевірки відповідності проектів регуляторних рішень згаданим зразкам і правилам пропонуємо створити “моральний фільтр” для влади. Сама ідея “фільтру” для перевірки певної якості проекту правового акта не нова. Законотворчій техніці відомий так званий “антикорупційний фільтр” тощо. “Моральний фільтр” є стрижнем розробленої нами теорії мудрих рішень (як сказано у Біблії, мудрість починається із страху порушити настанови Бога). Крім “морального фільтру” засобом отримати справжній моральний стрижень нашого життя є запровадження в освітній процес християнських цінностей. (Рекомендації щодо цього наведено в Додатках).

ПРАКТИКА МОНІТОРИНГУ РЕГУЛЯТОРНИХ РІШЕНЬ І ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

4.1. ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК НОВИЙ ЕТАП У РОЗВИТКУ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Ефективність регуляторної політики значною мірою залежить від технології її здійснення, засобів оброблення, передання і поширення інформації, які застосовуються в процесі формування і спостереження за результатами виконання регуляторних рішень. Сучасні технології орієнтуються на електронні засоби — так зване електронне урядування.

Поняття “електронний уряд” достатньо розроблено як у теорії управління, так і в практиці правового регулювання та вдосконалення державного управління. Пов’язуючи це поняття з доступом до публічної інформації, багато хто з авторів розглядає його як ефективний засіб забезпечення такого доступу, що сприяє прозорості та ефективності діяльності публічної влади. Поняття “електронний уряд”, “електронне урядування”, “електронне управління державою” означають використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі й інтернет-технологій. Ці визначення формулюються фахівцями на підставі різних принципів. Одні автори віддають перевагу визначенням описового характеру — які саме

зміни відбуваються в суспільстві й окремих його структурах внаслідок впровадження електронного урядування. Інші вибирають його прикладний аспект і просто перелічують різні застосування окремих його інструментів. Існують також короткі технічні визначення, що акцентують увагу винятково на застосованих технологічних рішеннях і специфічних програмних продуктах; економічні, орієнтовані на максимальну ефективність управління державою, тощо. Мається на увазі не лише сітьова інфраструктура виконавчої влади, а й інфраструктура органів влади в цілому. Можливо, повинно йтися про “електронну державу”, “електронний державний апарат”, електронну інфраструктуру держави, державу інформаційного суспільства, або “електронне урядування”. Замість “електронного уряду”, як вважають автори видання “Доступ до інформації та електронне урядування” [52], доречніше говорити про державну сітьову інформаційну інфраструктуру як інформаційно-комунікаційну систему, що забезпечує оптимальне, з погляду суспільства, функціонування всіх гілок і рівнів державної влади.

Кожен принцип правильний, оскільки відображає певний аспект функціонування електронного уряду. Проте, помилковим буде не брати до уваги, випускати їхню частковість. Розглянемо лише деякі з тлумачень цього терміна. Отже, електронний уряд визначається в такий спосіб:

- організація державного управління на основі електронних засобів оброблення, передання і поширення інформації, надання послуг державних органів усіх галузей влади всім категоріям громадян (пенсіонерам, робітникам, бізнесменам, службовцям та ін.) електронними засобами, інформування тими ж засобами населення про роботу державних органів;
- інформаційні технології в державному управлінні;
- держава в Мережі;
- метафора, що означає інформаційну взаємодію органів державної влади і суспільства з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій;
- трансформовані для урядових і державних організацій ідеї електронного бізнесу, в яких уряд виступає різновидом корпоративного користувача інформаційних технологій;
- автоматизовані державні служби, основними функціями яких є: забезпечення вільного доступу громадян до всієї необхідної дер-

жавної інформації, збирання податків, реєстрація транспортних засобів і патентів, надання необхідної інформації, укладання угод і оформлення поставчань необхідних державному апаратові матеріалів і оснащення. Це може призвести до зниження витрат і економії коштів платників податків на утримання і фінансування діяльності державного апарату, збільшення відкритості та прозорості діяльності органів управління¹;

- використання в органах державного управління нових, у тому числі й інтернет-технологій.

Кожна з цих дефініцій визначає електронний уряд радше як чергове прикладне рішення, спосіб модернізації вже існуючих структур і відносин, а не як самостійну ідею комплексної трансформації самих принципів організації управління державою. Спосіб оцінки електронного уряду, його можливостей, обраний фахівцями у сфері інформаційних технологій, державного управління, соціальних процесів, економічного розвитку, поширений і серед безпосередніх виконавців — державних чиновників. Водночас чиновники це поняття зводять фактично до електронного спілкування влади з громадськістю і ще до декількох прикладних, аспектів. Ідея “електронного уряду” ... в тому, щоб вирішити три основних проблеми влади: ввести електронний документообіг, що дасть змогу зменшити бюрократичні перепони і прискорити прийняття рішень; перевести в електронну форму спілкування громадян і бізнесу з владою і, крім того, зробити державне і муніципальне управління більш прозорим, дебюрократизувати владу і наблизити її до громадян”². Проте цей підхід є також обмеженим, оскільки зводиться до подання управлінської діяльності в електронному вигляді on-line. Існує й інший підхід. У країнах, які першими приділили суттєву увагу ІТ-розробкам, передусім у США і Великобританії, електронний уряд розглядається переважно як концепція, спрямована на підвищення ефективності діяльності держави в цілому. Зокрема, електронний уряд у західному сприйнятті складається з трьох основних модулів (G-G —

¹ E-Government, или государство в Сети. Стаття подготовлена специалистами отделов консалтинга и маркетинга компании Actis Systems <http://www.actis.ru/press-club/default>.

² Дума уходит в сеть. Руководитель проекта www.duma-nn.ru О. Акилов http://www.monitor.nnov.ru/2001/number_46/art31.phtml.

government to government, уряд урядові; G-B — government to business, уряд бізнесові; G-C — government to citizens, уряд громадянам) і містить численні прикладні елементи: свободу доступу громадян до державної інформації; перехід державних органів на безпаперове діловодство; встановлення для всіх державних органів показників ефективності роботи на рік і регулярний їх контроль як парламентом, так і громадянами, введення в державних органах пластикових карт для ідентифікації державних службовців; перерахування їм зарплати, розрахунків за відрядження; перенесення в мережу більшості стандартних трансакцій між державою і громадянами або бізнесовими структурами тощо. Втім повноцінна реалізація комплексної програми електронного уряду, незважаючи на безліч технологічних і теоретичних розробок, реалізується досить повільно.

Варто відрізнити уряд, обладнаний електронним інтерфейсом (он-лайнний уряд, government on-line), від електронного уряду. Зрозуміло, що он-лайнний інтерфейс є невід'ємним елементом електронного уряду. Але не завжди он-лайнний уряд є електронним. Останній вимагає глибшої перебудови традиційних форм функціонування, передусім регуляторної діяльності. Однією з відмінностей електронного уряду є прозорість управління, моніторинг, контроль над виконавчою дисципліною і над прийнятими рішеннями. Про це, зокрема про організацію моніторингу, нижче йтиметься докладніше.

Прозорість структур державного управління не досягається простим підключенням до Інтернету. Дуже зрідка трапляється ситуація, коли, наприклад, адміністрація міста або області надає громадськості інформацію про поточний стан бюджету, навіть за наявності необхідної для цього інформаційної системи [35]. Інформація від чиновників завжди дозована, і часто це означає її приховування. Простим впровадженням он-лайнного уряду цю проблему не можна розв'язати. Адже чиновник може просто хвилиною маніпуляцією налаштувати пошту на автоматичний режим відповіді: “Шановний N, ваш лист благополучно отримано і передано у відділ роботи з громадянами. Очікуйте результату найближчим часом” [146].

У межах концепції електронного уряду реалізується на практиці вимога, сформульована В. Лисицьким: повинні працювати прозорі бюджетні процедури. Необхідно, щоб процес формування бюджету,

нагромадження їм доходів, витратна частина бюджету були прозорими, чітко описаними і підконтрольними [102].

Доцільно також розробити прозору процедуру підготовки регуляторних актів, яка передбачала б оприлюднення на сайті відповідного суб'єкта регуляторної діяльності проектів планів підготовки цих актів (у межах функції “планування діяльності з підготовки регуляторних актів”), а також результатів аналізу регуляторного впливу. Крім того, слід комп'ютеризувати контроль виконання регуляторних рішень, здійснювати систематичне спостереження за цим виконанням — моніторинг регуляторних актів, регуляторної політики в цілому. А саме такі можливості відкриваються у зв'язку з комп'ютеризацією контролю виконання. Це дасть змогу автоматизувати систему контролю зміни (коригування) регуляторних актів, значно підвищити ефективність регуляторної політики. Адже між невідповідністю регуляторного акта змінним умовам і внесенням змін у певний юридичний документ існує певний лаг — проміжок часу, протягом якого діє неефективний вже регуляторний акт. Чим меншим є лаг, тим краще для об'єкта правового регулювання економіки в цілому. Отже, технологічні функції відстеження ефективності регуляторної політики та перегляду регуляторних актів можна реалізувати на вищому рівні.

На вищому рівні можна здійснювати регуляторну політику в цілому, зокрема, в умовах функціонування електронного уряду відкриваються можливості комп'ютеризувати підготовку проектів регуляторних актів. При цьому можна не тільки оприлюднювати на сайтах суб'єкта регуляторної діяльності проекти планів і плани підготовки цих проектів, а й здійснювати за допомогою ЕОМ саме планування підготовки регуляторних актів. Так, принципово можливо автоматизувати етапи кількісної оцінки проблеми, задля “покриття” якої розробляється проект акта, ранжувати (“зважити”) кожний з них і відібрати для першочергової підготовки найважливіші (нині, як відомо, правові акти для першочергового розроблення визначаються “на око”). Таким чином, з'являються можливості для складання об'єктивного плану розроблення проектів актів, тобто вирішити завдання, яке лише ставиться в юридичній літературі, як правило, без визначення підходу до його розв'язання, а також формалізувати процес аналізу регуляторного впливу. Можливо також комп'ютерним шляхом визначати наявність або відсутність суперечності між нормами (рішен-

нями) регуляторних актів, наявність або відсутність їх дублювання тощо. І, нарешті, принципово можливо і вкрай доцільно створити автоматизований банк даних термінів, з яких складаються правові акти, автоматизовано здійснювати його ведення. Це стане революційним переворотом у теорії регуляторної політики, теорії права. Адже це практично дає змогу вирішити багато проблем які лише ставляться, без зазначення шляхів їх вирішення.

В умовах функціонування електронного уряду забезпечується можливість підвищення відкритості та чесності. Для ілюстрації цієї тези можна навести приклад розділу “Державні закупівлі” (http://www.kmu.gov.ua/aspect/gos_zakupki/gos_zakupki.htm), який з’явився у 2002 р. на сайті Кабінету Міністрів України. На ньому розміщено інформацію про умови різноманітних конкурсів на закупівлю Кабінетом Міністрів товарів, робіт і послуг державним коштом, про претендентів і переможців конкурсів, тобто можна проаналізувати результати тендерів і зрозуміти, чому хтось став переможцем. Таким чином забезпечується максимальна відкритість. Заздалегідь викладаються на сайті умови конкурсу і всі пропозиції, що надійшли. Ця система дала позитивні результати.

Отже, електронний уряд — це не часткове технологічне рішення, а концепція здійснення управління державою, яка є необхідним елементом масштабного інформаційного перетворення суспільства. Нова ідеологія (філософія) та технологія формування і здійснення регуляторної політики, розроблення та реалізації регуляторних актів, перерозподіл компетенції державних і суспільних структур, додержання ціннісних парадигм суспільства — усе це разом з багатьма іншими компонентами життєдіяльності суспільства є основою для інжинірингу державного управління, для створення і функціонування електронного уряду.

Звичайно, зміни мають стосуватися не лише регуляторної політики органів державної влади, а й інших аспектів життєдіяльності суспільства, зокрема виборчої системи, принципів регуляторної діяльності, схем здійснення контролю і відповідальності всіх галузей влади перед громадянами, їх об’єднаннями і бізнесом. Електронні технології можуть застосовуватися для організації бізнесу, суспільної, наукової діяльності, навчання тощо.

За результатами порівняльного аналізу В. Лобанова, заступника директора Інституту державної служби Державного інституту управління, характеристики традиційного і нового, електронного уряду

діаметрально протилежні. Традиційний уряд характеризувався складністю структур, електронному ж урядові властива простота структур і процесів. Сьогодні ще йдеться про “зміцнення владної вертикалі”, але електронний уряд протиставляє централізації та залежності гнучкість і автономію. Нинішні звіти про роботу державних органів складаються переважно з цифр — скільки саме коштів витрачено на певні цілі, скільки одиниць оргтехніки недоотримано. Електронний уряд оцінку за витратами замінює на оцінку за результатами. Нині державне управління здійснюється за допомогою правил і директив. Для електронного уряду характерне управління з акцентом на організаційну культуру і цінності. Як один з компонентів інформаційного (або заснованого на знаннях, на безперервному навчанні) суспільства, електронний уряд переноситиме акцент із фінансових і матеріальних ресурсів на ресурси людські. І ще одна характеристика елемента відкритої соціальної системи — електронний уряд ліквідує традиційне орієнтування на внутрішні процеси. У нових умовах головним є врахування зовнішніх факторів і орієнтація на споживачів.

“Надання більшої самостійності вимагає нових підходів до системи звітності та контролю над держапаратом. Якщо раніше основна увага приділялася контролю над процесом виконання роботи і використанням державних ресурсів, то нині наголошується на контролі й оцінці результатів і наслідків. Це вивільняє час у працівників, які можуть самостійно обирати шляхи і засоби досягнення поставлених цілей.

Паралельно з ефективністю діяльності враховується етична сторона (моральність, справедливість службовця у взаємодії з громадянами), а також уміння аналізувати проблеми, розробити і здійснити план дій, оцінити його результати і наслідки. Особлива увага приділяється аналізу впливу, зміст якого в тому, щоб на етапі планування врахувати можливий вплив на окремі організації та групи, а також різноманітні сфери життєдіяльності суспільства (політичну, соціальну, економічну і культурну)” [103].

Роль держави у створенні електронного уряду суттєва. Один з відомих фахівців у галузі інформатизації пише: “Дозволю собі припустити, що держава може не тільки ефективно затребувати нові технології для створення сітьової державної інфраструктури, а й стати лідером у русі до інформаційного суспільства” [92]. Урядова сітьова

інфраструктура повинна і може забезпечити вирішення таких актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави:

- реалізація права громадян на доступ до відкритої державної інформації;
- доведення до громадськості об'єктивної та достовірної інформації про діяльність органів державної влади, що зміцнить довіру до держави та її політики;
- взаємодія і постійний діалог держави з громадянами й інститутами цивільного суспільства, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів і організацій;
- об'єднання інформаційних ресурсів і сервісів органів державної влади і місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору;
- вдосконалення системи державного управління, оптимізація структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його утримання, поетапне переведення частини державних послуг, що мають самостійну вартість, у систему державних мережних сервісів, що відповідатиме реальним потребам громадян і організацій;
- ефективна підтримка економічної діяльності державних господарських суб'єктів, що дасть їм змогу ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічні простори;
- взаємодія і співробітництво з державними органами зарубіжних країн і міжнародних неурядових організацій.

Таким чином, електронний уряд — концепція здійснення державного управління, властива інформаційному суспільству. Ґрунтується на можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій і цінностях відкритого цивільного суспільства, характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для суспільного контролю та ініціативи (наприклад, Govnet); розгалужену інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру; системи криптографії та інші способи захисту інформації, у тому числі персональних даних; цифровий підпис, електронний ключ, смарт-карти, інші засоби санкціонування доступу до інформації й операцій з нею. Ще два аспекти електронного уряду як соціального явища, а саме роботу модулів G-B і G-C, можна розглядати паралельно, оскільки громадяни, так само, як підприємницькі структури, виступають щодо уряду в

подвійній ролі: як платники податків є власниками уряду і водночас його основними клієнтами.

Основні завдання сервісів “уряд громадянам” і “уряд бізнесу” (формули G-C і G-B) у межах реалізації проекту електронного уряду:

- подолання бюрократії;
- впровадження в урядових структурах орієнтованості на громадян;
- вивільнення ресурсів;
- рятування від черг;
- спрощення легалізації приватної ініціативи у сфері бізнесу;
- активізація малого і середнього бізнесу в країні;
- оптимізація державного менеджменту;
- здешевлення здійснення бізнесу шляхом впровадження телекомунікаційних технологій й комп’ютеризації документообігу.

Це далеко не повний перелік, проте він відображає мету впровадження цих модулів електронного уряду: перетворити державні структури на сервіси, покликані забезпечувати максимально комфортні умови для життя і праці громадян, їх самореалізації, а також для максимально ефективного управління бізнесом.

Крім оптимізації механізмів державного управління за рахунок поступового впровадження функціональних модулів G-G, G-B і G-C, електронний уряд активізує такий соціально значущий процес, як формування цифрової (електронної) демократії. Безперервне навчання, телематика, комп’ютеризація, комп’ютерна грамотність, універсальний доступ, активне правління, електронна пошта, електронне голосування, електронний уряд, Інтернет та інші елементи інформаційного суспільства, впровадженню яких прямо або опосередковано сприяє створення електронного уряду, активізують соціальну позицію громадян, спонукають їх до ширшого використання своїх прав і свобод.

Цифрова демократія є атрибутом захисту громадянами своїх інтересів і визначення форм співробітництва з державою в межах електронного уряду. Якщо сектори G-G, G-B, G-C (як і зустрічні B-G, C-G) — це спосіб найефективнішої взаємодії між урядом і суспільством, використання певних можливостей, наданих електронним урядом, то цифрова демократія — інструмент формування цих можливостей. Тобто через цифрову демократію громадяни і підприємницькі структури визначають, які саме послуги, яким чином надаватиме їм уряд, визначають взаємну відповідальність у межах

взаємодії, формують образ держави, суспільства та електронного уряду як окремого соціального інституту.

Таким чином, цифрова демократія — явище масштабніше, ніж електронний уряд. Проте передумови для її формування створює саме впровадження останнього, оскільки дає поштовх громадянам і підприємницьким структурам до використання можливостей інформаційних технологій на державному рівні — спершу через користування сервісами G-B і G-C і одержання певних вигод від результатів роботи сервісу G-G.

Велика увага приділяється використанню електронних технологій в урядових органах в інших країнах. Так, аналіз загальної стратегії уряду США у сфері інформаційних та інформаційно-комунікаційних (ІКТ) технологій свідчить, що уряд:

- зацікавлений у забезпеченні зручностей для громадян у відносинах з державними органами;
- бере на себе роль лідера в електронізації економіки, у тому числі в стимулюванні розвитку електронної комерції;
- реорганізує свою роботу в межах національної ініціативи щодо зміцнення контролю за своєю діяльністю з боку громадян.

Федеральний уряд США приділяє особливу увагу:

- електронній торгівлі між державними організаціями та міністерствами, конкурсним електронним торгам на постачання товарів і надання послуг для задоволення державних потреб;
- доступу населення до урядової інформації;
- використанню смарт-карт, у тому числі у федеральному уряді;
- вирішенню різноманітних завдань, зокрема публікації офіційних документів на урядових веб-сайтах, електронізації сплати податків, наданню статистичної інформації про роботу державних органів населенню;
- застосуванню ІКТ в медицині та сфері охорони здоров'я.

Доступність посадовців федерального уряду, Президента США для населення і країни забезпечується за допомогою системи Comlink, розробленої в Массачусетському інституті технологій (MIT). Ця система сприяє наданню послуг, дає змогу публікувати урядові документи і відкрита для доступу всім користувачам Інтернету. Матеріали брифінгів, тексти виступів, звіти, проекти законів, що надаються канцелярією Білого дому, розміщуються на сервері поширення електронної інформації системи Comlink. За оцінками огля-

дачів понад мільйон користувачів щоденно отримують документи, що їх цікавлять.

Друга система — Open Meeting — була створена в межах обговорення національної ініціативи підвищення підконтрольності уряду громадянам (ППУ). Вона дає змогу подавати пропозиції та одержувати відгуки на них в інтерактивному режимі електронною поштою. Однією з головних цілей створення цієї системи є спрощення процедури опитування та одержання пропозицій з різноманітних джерел. За наявними даними, системою Open Meeting скористалося понад 3 тис. осіб, які подали до 1200 пропозицій. Інформація для обговорення була структурована тематично, і, таким чином, кожен учасник обговорення ініціативи ППУ міг вибрати певну тему. Система передбачала виключно вільний обмін думками, без дебатів і прийняття кінцевих рішень.

Ці системи сприяли підвищенню доступності державних органів для населення країни і забезпечили громадян ефективними засобами доступу до державних документів. Водночас федеральні службовці отримали інформацію про настрої виборців [55].

Державні послуги у США для населення надаються багатьма шляхами: через торгові точки, банки і відділення зв'язку. Державні установи укладають з компаніями угоди з надання послуг. Так, наприклад, громадяни і приватні компанії отримали можливість оплачувати рахунки і сплачувати податки через свій місцевий банк. Мережу державних послуг, що діє у реальному світі, слід розвивати і у віртуальному вимірі. Особа, яка здійснює банківські операції через мережу Інтернет, повинна мати можливість оплачувати рахунки і сплачувати податки через свій банк.

Питанням використання в органах державного управління сучасних технологій приділяється велика увага і в країнах ЄС. “Електронна Європа” — ініціатива Європейської комісії, виконавчого органу ЄС, спрямована на прискорення трансформації європейського промислового суспільства в інформаційне. Європейці зацікавлені в поліпшення та полегшенні доступу громадян до інформації державних органів, що забезпечуватиме більшу прозорість діяльності органів державної влади, а також гарантуватиме вищу ефективність прийнятих ЄС рішень. Необхідно здійснити великий обсяг роботи із забезпечення громадянам доступу до веб-сайтів урядів окремих держав і європейських інституцій, надавши їм зручні засоби для пошуку не-

обхідної інформації. Обмеження доступу до основних статистичних і економічних даних гальмує розвиток бізнесу загалом, а також приватного сектору вторинних послуг, спрямованих на інформування суспільства зокрема. Тому необхідно полегшити одержання державної інформації, що, у свою чергу, стимулюватиме розвиток нових секторів послуг, які базуються на відкритих джерелах інформації.

Потенційний ефект після вирішення цього завдання важко перебільшити:

- уряди стануть ближчими до простих громадян;
- з'явиться можливість скоротити видатки на утримання урядових службовців;
- з'являться додаткові робочі місця для тих, хто надає вторинні послуги;
- буде створено загальноєвропейський інформаційний ринок державної інформації [54].

Становлення електронного уряду в Україні тісно пов'язане з такими компонентами інформаційного суспільства, як електронна комерція, електронний бізнес, електронний банкінг, система збору й оброблення даних фінансової та іншої звітності, універсальний доступ, безперервність освіти, комп'ютеризація, комп'ютерна грамотність тощо. Так, у Програмі уряду “Назустріч людям” зазначено: “Серед інших планів нового уряду з підвищення надійності й ефективності банківської політики — підвищення капіталізації й фінансової спроможності Фонду гарантування внесків фізичних осіб, підтримка розвитку системи масових електронних платежів і реалізація карткових соціальних проектів. ... З метою розвитку надійного й прозорого ринку небанківських фінансових послуг Кабінет Міністрів має намір забезпечити: ... створення електронної системи збору й обробки даних фінансової й іншої спеціальної звітності небанківських фінансових установ. ... Крім того, уряд сприятиме ... розробці й впровадженню нового покоління вітчизняних, у тому числі електронних, підручників; створюватиме умови для використання в школах Інтернету. ... Уряд вважає за необхідне сприяти становленню інформаційного суспільства з використанням нових технологій”. Як підкреслюється у програмі, це дасть змогу створити нові можливості для реалізації громадських прав, самореалізації, здобуття нових знань. Із цією метою уряд планує сформулювати перелік пріоритетних високих технологій (у тому числі нанотехнологій), інтегрувати всі

галузеві й регіональні програми у сфері інформатизації в одну програму “Електронна Україна” [2, 78].

Серед інших планів нового уряду — розвиток загальнодержавних телекомунікаційних мереж з використанням останніх світових досягнень, лібералізація телекомунікаційного ринку як основи створення конкурентного середовища. Крім того, уряд передбачає широке впровадження електронного підпису, розвиток електронної комерції, маркетингу й бізнесу на основі мережі Інтернет, а також використання всесвітньої мережі для просування вітчизняних товарів на закордонні ринки.

У межах дослідження регуляторної політики особливу увагу нами приділено розглядові модуля G-G (уряд урядові) електронного уряду: його цілям і завданням, основним функціям, прийнятним для України прикладним рішенням, плюсам і мінусам уже зроблених урядом кроків у цьому напрямі й тим крокам, які ще варто зробити. Говорячи про електронний уряд, зокрема впровадження сектора G-G, варто розуміти, що насамперед йдеться про інформатизацію всіх управлінських процесів в органах державної влади всіх рівнів, у тому числі про відносини усередині уряду — між окремими його галузями, рівнями, підрозділами, а також інформатизацію міжвідомчих відносин. Причому зміні піддається не тільки сітьова інфраструктура виконавчої влади, а й в цілому вся інфраструктура державної влади і управління. Тобто з цього погляду електронний уряд точніше буде назвати електронною державою, електронним державним апаратом, електронною інфраструктурою держави, державою інформаційного суспільства.

Загалом функції сервісу “уряд урядові” можна охарактеризувати як здешевлення роботи уряду, прискорення проходження документів через його структури, збільшення можливостей контролю за діяльністю окремих органів і службовців, підвищення конкуренції між ними, що сприяє підвищенню їхньої кваліфікації, а головне — запобіганню корупції.

Сервіс G-G також є ефективним механізмом оптимізації використання, розподілу і перерозподілу матеріальних, фінансових і кадрових ресурсів між різними галузями влади, різними структурами, місцевими відділеннями тощо. Завдяки цьому не відбувається втрати коштів через нестачу або надлишок ресурсів в окремому структурному підрозділі уряду. З упровадженням модуля G-G також полегшується процес співробітництва на міжрегіональному і місцевому рівнях між окремими держслужбовцями, відділами, органами влади.

Ще одним позитивним наслідком впровадження G-G є сприяння підвищенню компетентності чиновників різних рівнів за рахунок спрощення процесу службового просування: професійні якості кожного службовця легко перевірити, запропонувавши виконувати ширше коло обов'язків. Крім того, урядовий Інтранет зберігає усі властивості й характеристики Інтернету і також є одним з інструментів інформаційного суспільства. Тобто у цій сфері так само актуальним є явище довічного навчання, насамперед дистанційного. Кожен державний службовець одержує можливість розширити свою спеціалізацію, здобути додаткові знання і навички, одержати другу, третю тощо освіти, пройти он-лайнний тренінг у центральних органах влади, у міжнародних або зарубіжних владних структурах. Це дасть змогу подолати кадрову проблему урядових структур. Однією з основних програм навчання могла б стати програма з опанування методології формування і здійснення регуляторної політики, підготовки і спостереження за виконанням (моніторингу) регуляторних актів. Нами розроблено програми навчання, орієнтовані на врахування посадових функцій управління, а також підхід до реалізації цих програм, заснований на НІТ. Основною ідеєю цього підходу є те, що з допомогою комп'ютерних тестових програм, розрахованих на певний рівень державних службовців, виявляються прогалини знань у конкретного працівника. Виходячи з виявлених прогалин, знову ж таки комп'ютерним способом, формується відповідна індивідуальна навчальна програма. У процесі навчання провадяться комп'ютерні тестування і коригування програм (кількість таких ітерацій не обмежена) до опанування знаннями службовців у повному обсязі. Вищий професіоналізм і ширша спеціалізація кожного державного службовця сприятимуть подальшому скороченню штату чиновників. Це відкриє можливості для кращого матеріального заохочення кожного з них, що, у свою чергу, додатково підвищить конкурентоспроможність урядових структур порівняно з приватним сектором у боротьбі за кращих фахівців.

Цей механізм разом із запровадженням внутрішньої конкуренції шляхом атестаційного добору і демонополізації відомчої інформації можна вважати способом заохочення державних службовців до повноцінного використання можливостей ІТ-інновацій і зміні професійних орієнтирів (ініціативність, персональна відповідальність, пріоритет потреб громадянина тощо).

4.2. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НОВІТНІХ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ЗДІЙСНЕННІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Основу правового забезпечення використання новітніх інформаційних технологій у процесі здійснення регуляторної політики як складової електронного уряду становлять відповідні нормативні акти, а також наукові дослідження в цій галузі. До останніх відносимо знакові праці та підручники, присвячені правовому регулюванню відносин у галузі інформації, інформаційному праву. Кількість таких робіт невпинно зростає як в Україні, так і за кордоном, що свідчить про суспільну важливість цієї проблеми [1; 2; 74; 76; 88; 96; 98; 137; 142; 152; 211–214 та ін.]. Не зупиняючись на огляді цих робіт, перейдемо до аналізу нормативно-правових актів, які регламентують розроблення інформаційних систем у галузі електронного врядування, використання нових інформаційних технологій в регуляторній політиці. До таких актів належать передусім Національна програма інформатизації та Концепція Національної програми інформатизації, які становлять основу правового забезпечення новітніх інформаційних технологій.

Закон України “Про Національну програму інформатизації” № 74/98-ВР прийнято 4 лютого 1998 р¹. Головною метою Національної програми інформатизації, згідно зі ст. 5 цього Закону, є створення необхідних умов для забезпечення громадян і суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, забезпечення інформаційної безпеки держави. Програма спрямована на вирішення таких основних завдань:

- формування правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних та гуманітарних передумов розвитку інформатизації;
- застосування та розвиток сучасних інформаційних технологій у відповідних сферах суспільного життя України;
- формування системи національних інформаційних ресурсів;

¹ ВВР. – 1998. – № 27–28, ст. 181.

- створення загальнодержавної мережі інформаційного забезпечення науки, освіти, культури, охорони здоров'я тощо;
- створення загальнодержавних систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- підвищення ефективності вітчизняного виробництва на основі широкого використання інформаційних технологій;
- формування та підтримка ринку інформаційних продуктів і послуг;
- інтеграція України у світовий інформаційний простір.

Законом “Про Національну програму інформатизації” передбачено функції органів державної влади у реалізації цієї програми, в тому числі у процесі інформатизації державної політики. Такими функціями є:

- захист авторського права на бази даних і програми, встановлення стандартів, норм і правил використання засобів інформатизації;
- забезпечення доступу громадян та їх об'єднань до інформації органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- визначення пріоритетних напрямів інформатизації;
- інформатизація науки, освіти, культури, охорони довкілля та здоров'я людини.

Крім того, до них віднесено функції, пов'язані зі здійсненням регуляторної політики:

- інформатизація державного управління, національної безпеки та оборони держави, пріоритетних галузей економіки;
- підтримка вітчизняного виробництва програмних і технічних засобів інформатизації;
- підтримка фундаментальних наукових досліджень для розроблення швидкісних математичних і технічних засобів оброблення інформації;
- забезпечення підготовки спеціалістів з питань інформатизації та інформаційних технологій;
- організація сертифікації програмних і технічних засобів інформатизації;
- державне регулювання цін і тарифів на використання телекомунікаційних та комп'ютерних мереж для потреб інформатизації у бюджетній сфері;
- забезпечення інформаційної безпеки держави.

Невід'ємною частиною зазначеної Програми є Концепція Національної програми інформатизації. Ця Концепція схвалена Законом України від 4 лютого 1998 р. № 75/98-ВР “Про Концепцію Національної програми інформатизації”¹. За цим Законом “інформатизація — це сукупність взаємозалежних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, спрямованих на створення умов для задоволення інформаційних потреб, реалізації прав громадян і суспільства на основі створення, розвитку, використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, створених на основі застосування сучасної обчислювальної і комунікаційної техніки”.

Концепція Національної програми інформатизації містить характеристику сучасного стану інформатизації, її стратегічні цілі та основні принципи, очікувані наслідки реалізації цієї Програми. В основу інформатизації покладено створення баз даних і знань², а також засобів їх оброблення, орієнтованих на ефективну інформатизацію органів державної статистики і точне прогнозування процесів соціально-економічного розвитку, зокрема, інформаційно-довідкових систем ринку праці, товарів і послуг, контролю за якістю споживчих товарів та інших з подальшим використанням їх для формування систем електронної комерції. Необхідно створити умови та засоби для інформаційної підтримки зовнішньої та внутрішньої торгівлі, залучення України до системи електронної комерції та надійного захисту національних економічних інтересів у нових умовах. У розділі 5 “Інформатизація пріоритетних галузей економіки” зазначено, що в умовах створення ринкових відносин одним із важливих завдань є підвищення ефективності функціонування галузей за рахунок оптимізації структури виробництва і транспортних засобів і необхідної координації робіт усіх управлінських підрозділів. З цією метою для забезпечення ефективного регуляторного впливу необхідно створити комплекс автоматизованих систем оброблення даних та управління різного рівня і призначення, які взаємопов'язані на прин-

¹ ВВР. — 1998. — № 27–28, ст. 182.

² Згідно зі ст.1 Закону України “Про Національну програму інформатизації” база даних — іменована сукупність даних, що відображає стан об'єктів та їх відношень у певній предметній сфері; база знань — масив інформації у формі, придатній до логічної і смислової обробки відповідними програмними засобами.

ципах технологічної, організаційної, документаційної, програмної та інформаційної сумісності та утворюють цілісну інформаційну інфраструктуру.

Інтенсифікація процесів соціально-економічного розвитку, комплексне та збалансоване вирішення цих завдань можливі лише за рахунок здійснення регуляторної політики на сучасній інформаційно-аналітичній, системно-технічній базі за допомогою ситуаційних центрів забезпечення інформаційної підтримки функціонування суб'єктів регуляторного впливу. Саме за допомогою інформатизації регуляторного впливу на відповідні об'єкти можливе здійснення виваженої бюджетно-кредитної та податкової політики, забезпечення створення конкурентоспроможних виробництв галузей промисловості у стратегічно важливих сферах. Потребує застосування сучасних інформаційних технологій і система моніторингу регуляторних рішень, що також виступатиме засобом забезпечення наукових підходів у розв'язанні соціальних проблем суспільства.

До правового забезпечення робіт із створення електронного уряду слід також віднести:

- Укази Президента України: від 21 липня 1997 р. № 663 “Про рішення Ради національної безпеки й оборони України від 17 червня 1997 р.”; від 14 липня 2000 р. № 887 “Про невідкладні заходи щодо упорядкування системи здійснення державної інформаційної політики й удосконалення державного регулювання інформаційних відносин”, “Про удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України й органів державної влади”; від 31 липня 2000 р. № 928 “Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет і забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні” та ін.;
- Постанову Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208 “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”;
- Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15 серпня 2003 р. № 149 “Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”;
- Порядок інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядок

функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, затверджені спільним наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України та Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 25 листопада 2002 р. № 327/225.

Наказом Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15 серпня 2003 р. № 149 “Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” затверджено перелік інформаційних та інших послуг цієї системи. Порядок визначає процедуру надання органами виконавчої влади таких послуг громадянам і юридичним особам за допомогою “Електронного Уряду”. Інформаційні послуги, що мають надаватись з його використанням, визначені у відповідному переліку. Можливість надання органом виконавчої влади певної послуги визначається його готовністю надавати її в електронній формі та потребою громадян і юридичних осіб у цій послугі.

Розрізняють чотири види електронного надання інформаційної послуги:

- *інформування* — надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги (на веб-сторінці розміщується повна інформація про послугу — її найменування; адміністративний орган, що надає послугу; нормативні документи, які регулюють її надання; консультаційні матеріали);
- *одностороння взаємодія* — забезпечення можливості користувачу отримати електронну форму документа (розміщення на веб-сторінці електронних форм документів, необхідних для отримання відповідної послуги; при цьому забезпечується можливість користувачам послуг одержати та надрукувати ці форми документів, надаються інструктивні матеріали щодо їх заповнення);
- *двостороння взаємодія* — забезпечення можливості оброблення електронної форми документа, в тому числі ідентифікації (забезпечується прийняття органом виконавчої влади заповнених форм документів в електронному вигляді для надання відповідних послуг);
- *здійснення трансакцій* — електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка (надання органами виконавчої влади інформаційних послуг, які, згідно із Законом України “Про елек-

тронний цифровий підпис”, потребують ідентифікації суб’єктів правових відносин, здійснюється відповідно до цього Закону).

Інформаційні послуги надаються через єдиний веб-портал і веб-сайти органів виконавчої влади. Надання інформаційних послуг за допомогою єдиного веб-порталу здійснюється через такі центральні тематичні блоки головної сторінки порталу: “Громадянам України”, “Юридичним особам України”, “Державним службовцям України”, “Міжнародній спільноті”.

Для надання інформаційних послуг через власний веб-сайт орган виконавчої влади створює на ньому розділ “Каталог послуг”, який містить повний перелік державних (адміністративних) послуг, що надає орган виконавчої влади, систематизовані за зазначеними вище сферами їх надання (громадянам України, юридичним особам України, державним службовцям України, міжнародній спільноті). “Каталог послуг” може містити сервісну інформацію (адреси адміністративних структур, що надають послуги, дні та години прийому тощо).

Водночас деякі правові акти, які приймаються щодо інформатизації державного управління на рівні виконавчих органів, свідчать про занадто спрощений підхід до створення системи “Електронний Уряд”. Так, Кабінет Міністрів України 4 січня 2002 р. прийняв Постанову “Про порядок публікації в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”. Вона спрямована на поліпшення умов для розвитку демократії, реалізації громадянами конституційних прав на участь в управлінні державними справами і на вільний доступ до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також для забезпечення гласності й відкритості діяльності цих органів. Проте в межах зазначених напрямів Постановою передбачається, по суті, лише обов’язкове розміщення центральними і місцевими органами виконавчої влади інформації на власних сайтах, визначення вимог щодо її структури й обсягів, а також створення єдиного порталу Кабінету Міністрів України, призначеного для інтеграції сайтів органів виконавчої влади і розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

Електронний уряд, уряд інформаційної доби, для державного регулювання, громадян і підприємницьких структур, повинен відповідати багатьом умовам, у тому числі щодо трьох основних модулів (G-G; G-B, G-C), проте сьогодні Україна реально здатна забезпечити

лише частину функцій. Скажімо, сегмент G-G представлений лише електронною базою правової інформації, деякими базами статистичних даних та ін.

Він може забезпечити такі послуги:

- замовлення іспитів з теорії і практики водіння;
- пошук роботи й електронна процедура перевірки професійної відповідності;
- надання власної оцінки обсягу податкових пільг;
- одержання інформації та консультацій щодо доходів;
- надання в режимі он-лайн інформації і консультацій щодо здоров'я;
- використання національної мережі навчання;
- подання заявок про позички на навчання і студентську підтримку (стипендію).

Відповідно сегмент G-B зможе надавати тільки обмежену кількість послуг, зокрема таких, як заповнення реєстраційних форм на ПДВ і його повернення; подання заявок на регіональні гранти підтримки й одержання оплати від уряду за надані товари і послуги.

Водночас вже сьогодні реально забезпечити функціонування системою моніторингу регуляторних рішень. Зокрема, нами ще у 2000 р. здійснювались розроблення і впровадження системи моніторингу регуляторної політики, регуляторних рішень (детальніше про це у підрозділі “Практика моніторингу у здійсненні регуляторної політики”).

Щодо двох наступних сегментів, то урядовий портал повинен надавати громадянам і юридичним особам легкий доступ до таких інформаційних ресурсів: база даних щодо ринку праці, заповнення електронних бланків і форм, електронний обмін даними між урядом і громадянами, здійснення на сайті уряду (після прийняття відповідних нормативно-правових актів) платежів за послуги за допомогою кредитних карт.

Загалом, скільки б сервісів не містив урядовий портал, він повинен відповідати кільком основним вимогам: електронна інфраструктура кожної складової електронного уряду повинна створюватися на основі єдиних стандартів; урядовий портал має бути єдиним джерелом доступу до всіх послуг електронного уряду (що дає змогу громадянам різко зменшити витрати часу на виконання стандартних операцій); головним критерієм діяльності будь-якого елемента електронного уряду повинна бути орієнтація на вигоди платника податків.

Секретаріату Кабінету Міністрів України, Міністерству економіки, Державному комітету зв'язку й інформатизації та Службі безпеки України доручено для інтеграції інформаційних ресурсів органів виконавчої влади, розмічених у мережі Інтернет, забезпечити розроблення і реалізацію проекту єдиного порталу Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до встановленого порядку на сайті органу виконавчої влади рівня міністерства або іншого центрального органу повинна розміщатися така інформація:

- найменування органу;
- основні завдання і нормативно-правові засади діяльності;
- структура і керівництво органу;
- прізвища, імена і по батькові керівників;
- місцезнаходження апарату, урядових органів держуправління, створених у його складі, територіальних органів і відповідних структурних підрозділів місцевих держадміністрацій (поштові адреси, номери телефонів, факси, адреси сайтів та електронної пошти);
- основні функції структурних підрозділів, а також прізвища, номери телефонів, адреси електронної пошти їх керівників;
- нормативно-правові акти з питань, що перебувають у компетенції органу;
- порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній галузі (зразки документів, розрахункові рахунки для внесення необхідних платежів, розміри цих платежів та ін.);
- зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу;
- розклад роботи органу і години прийому керівництва;
- підприємства, установи й організації, що перебувають у сфері управління органу;
- цільові програми у відповідній галузі;
- відомості про здійснення закупівель товару (робіт, послуг) за державні кошти;
- державні інформаційні ресурси з питань, що входять до компетенції органу;
- поточні та заплановані заходи і події у відповідній галузі;
- відомості про існуючі вакансії.

Крім того, органи виконавчої влади рівня Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської

міських адміністрацій повинні розмістити на своїх сайтах таку інформацію:

- про виконання бюджету відповідного рівня;
- показники розрахунку за енергоносіями;
- зведення про оплату місцевих податків і зборів, комунальних платежів, у тому числі тарифи і пільги окремим групам платників, розрахунок юридичних і фізичних осіб з бюджетом відповідного рівня;
- зведення про установи соціальної сфери;
- список комунальних підприємств, правоохоронних органів, лікувальних, оздоровчих, дошкільних і загальноосвітніх навчальних закладів, що перебувають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, з наданням адреси, номерів телефонів, розпорядку робіт;
- порядок оскарження рішень, прийнятих органом відповідного рівня.

Органи того ж рівня повинні додатково розміщати інформацію про районні, районні у Києві та Севастополі держадміністрації, а також про показники виплати заробітної плати, грошового забезпечення, пенсій, стипендій та ін.

На сайтах Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських адміністрацій повинна також розміщатися інформація про території відповідної адміністративно-територіальної одиниці:

- сучасна територія й історія регіону, його адміністративно-територіальний устрій, місце;
- загальний огляд економіки, опис природних ресурсів, відомості про транспортну інфраструктуру, засоби комунікацій, промисловості, сільське господарство, створення привабливих інвестиційних умов у регіоні;
- про розвиток туризму, науки й освіти (список навчальних закладів і наукових установ, установ культури і мистецтва);
- посилання на інші інтернет-ресурси регіону.

Сайти державних органів можуть містити також іншу інформацію, яку керівництво місцевої виконавчої влади вважає за доцільне опублікувати. На думку фахівців у галузі інформатизації, створювані інтернет-ресурси державних органів сьогодні є більшою мірою інформативними, ніж функціональними. Цей висновок є цілком правиль-

ним і стосовно України. На жаль, державні інтернет-ресурси є переважно презентаційними проектами, у гіршому випадку вони представляють (або, радше, рекламують) керівника відомства, області (галузі, іншої адміністративної одиниці), у кращому – саме відомство, область. І лише деякі офіційні сайти облдержадміністрацій можна з певною вірогідністю назвати бізнес-ресурсами, стверджувати, що вони все-таки кращі за безцільну презентацію. Проте про чітку сервісну організацію інформаційного ресурсу, про орієнтацію на зручність і потреби саме працівників влади при прийнятті рішень або звичайного користувача, який звернувся для вирішення певного питання за допомогою електронної адміністрації, ще не може бути і мови. Крім того, більшість користувачів самі слабо уявляють, що їм може бути потрібно на урядовому сайті, яким він повинен бути для зручної роботи. В українських користувачів мережі (в тому числі у розробників регуляторних актів) поки що не сформувалося чітких вимог щодо можливості взаємодії з урядом в Інтернеті. Це підтверджується спеціальними дослідженнями.

Прикладом може бути, зокрема, дослідження Інституту інформаційного суспільства. Було запропоновано запитання: “Якими повинні бути критерії оцінки офіційних сайтів і порталів державних структур і служб?” Респонденти могли обрати один з чотирьох варіантів відповіді: критерій неважливий; важливий почасти; досить важливий; важливий. Перелік критеріїв був різноманітний. Доцільно навести його повністю:

- інформативність;
- наявність внутрішньої пошукової системи;
- функціональність;
- дружність інтерфейсу;
- наявність он-лайнного сервісу;
- наявність пошти;
- рівень дизайну;
- наявність функцій для обслуговування користувачів з фізичними обмеженнями;
- наявність інтернет-адрес інших державних служб;
- наявність текстів прийнятих документів;
- наявність довідкових і допоміжних ресурсів для заповнення форм, оформлення заявок тощо;
- наявність портрета глави структури, його біографії;

- наявність контактних телефонів, адрес, годин роботи окремих офф-лайнних служб і відповідальних осіб; наявність сторінки новин, час її відновлення;
- час відновлення сторінки документів; наявність прогнозу погоди, телевізійної програми тощо;
- наявність карт міста (району) області;
- наявність культурної афіші;
- орієнтованість на клієнта;
- орієнтованість на презентабельність структури;
- орієнтованість на строгу офіційність ресурсу;
- дизайн, розрахований на максимально швидке завантаження сторінки;
- наявність історичної довідки про місто області (країни);
- наявність проектів документів; наявність форуму для обговорення проектів документів;
- наявність зобов'язань відповідальних осіб державного органу щодо звернень громадян і обмеження часу на відповідь;
- наявність гіда по місту (району), області (країні);
- наявність інформації про економічні ресурси міста/країни/області;
- наявність бізнес-порталу з інформацією про основні бізнес-структури міста району (області), їх контактні телефони, адреси, фінансова інформація тощо;
- наявність адрес соціально значущих об'єктів — шкіл, лікарень, аптек, поліклінік, органів місцевого самоврядування, театрів, кіно-театрів, бібліотек, вузів тощо міста району (області);
- двомовне (укр/рос, укр/англ, рос/англ), тримовне виконання сайту (Голобуцький А. Шевчук О. Електронное правительство <http://www.kmu.gov.ua/>).

Пріоритетними виявилися наявність новин, інтернет-адреса інших органів влади, контактних даних посадових осіб і структурних підрозділів органу влади, а також наявність форуму та іншомовного варіанта ресурсу. Це свідчить про цілковиту відсутність уявлення про функції навіть не стільки інтернет-ресурсу, скільки самого органу влади, що можна пояснити слабкістю інститутів цивільного суспільства в Україні. Тим складнішим є завдання державних органів, зокрема відповідальних за розроблення інтернет-ресурсів. Таким чином, споживач не знає, чого вимагати, урядові служби не уявляють, що

пропонувати і, ймовірно, навіть не замислюються над питанням власної відповідальності за формування специфічних (щодо послуг урядових сервісів) інформаційних потреб як громадян, так і державної влади.

Дослідження свідчать, що сила політичної влади, а отже і можливість реалізації регуляторної політики, визначатимуться не можливістю останньої примусити до підпорядкування, а тим, якою мірою влада може домогтися виконання своїх рішень шляхом доказу їхньої правоти. Найефективніше втілення цих принципів стане можливим завдяки електронному урядові та інститутам цифрової демократії. Остання забезпечує можливість коригування урядових рішень і врахування інтересів по можливості більшої кількості соціальних груп. А електронний уряд дає змогу громадянам та юридичним особам з максимальною вигодою для себе застосовувати правові, нормативно-правові акти, орієнтуватися в них і самостійно контролювати дотримання законності.

Коли громадяни здатні виступати активними і рівноправними учасниками законотворчого процесу і мають можливість не тільки критикувати певний закон, а й взяти участь у його модернізації, це значно зменшує рівень соціальної напруженості та неприйняття влади і політичних сил. Тобто владі вигідне відведення громадянам активної ролі в законотворчому процесі, оскільки так вона здобуває їхню підтримку. Для України це актуальне питання, у вирішенні якого певну роль відіграє процес впровадження окремих урядових ресурсів, орієнтованих на громадян¹. Однією з показових у цьому плані є система висвітлення законотворчого процесу Thomas. Починаючи із січня 1995 р. (із 104-го Конгресу) на сервері “thomas.loc.gov” надається вся інформація про поточні події в Конгресі, його комітетах і комісіях. Виконавець проекту — Бібліотека Конгресу. Нині Thomas містить інформацію з таких напрямів: законопроекти, детальна історія їхнього написання, посилання на відповідні стенограми авторів; стенограми засідань Конгресу; звіти комітетів і комісій Конгресу; історичні документи; Конгрес на цьому тижні. Зміст серверу обновлюється щоранку, а під час важ-

¹ Цей процес розпочався ще в 1994 р. Тоді у межах інформаційної ініціативи адміністрацією США було видано директиву щодо обов'язкового розкриття урядової інформації через Інтернет.

ливих дебатів — частіше, відстаючи від реальної події приблизно на годину.

Інформаційно-технологічна система у Словенії допомогла розробити законодавство. Для прискореного його розроблення була необхідна інформаційна система, здатна керувати документами і робочими потоками, а також співіснувати з рівнобіжними технологіями паперового документообігу. Питання було вирішене за допомогою системи, що дала змогу одержати значні переваги. Однією з переваг став доступ до електронних форм податкових й інших платежів, до системи електронних державних закупівель для організацій. На урядовому порталі можна зареєструвати товарний знак або патент, одержати інформацію про різноманітні урядові програми підтримки і розвитку бізнесу, пільгові схеми кредитування, консалтинг і навчання, особливо щодо малих і середніх підприємств. В Україні подібні схеми реалізуються окремо — як внутрішня урядова інформаційна система, а також як регіональні урядові портали. Щоправда, останніх поки дуже небагато, що зумовлено переважно нерозумінням мети впровадження, а не відсутністю фінансування, фахівців або офіційної урядової позиції¹.

Підводячи підсумки розгляду стану використання новітніх інформаційних технологій у процесі здійснення регуляторної політики як складової електронного уряду, зазначимо, що модулі “уряд бізнесу” і “уряд громадянам” формально розвиваються в Україні паралельно із сервісом “уряд урядові”. Проте фактично виявляється, що урядові структури не в змозі усвідомити можливості інформаційних технологій, а отже важливість їх застосування у сфері співробітництва державних структур і суспільства. Наслідком є формальне виконання законів, формалізація завдань окремих державних органів і, зрештою, — абсолютна непотрібність ресурсів, на які витрачено чимало коштів платників податків.

Таким чином, головною проблемою, що стоїть перед українським урядом, є усвідомлення власної ролі як сервісу, призначеного для обслуговування громадян, а також підвищення ефективності регуляторної політики за рахунок забезпечення необхідної якості регуляторних актів та їх обґрунтованості.

¹ News. Battery. Ru — Аккумулятор Новостей, 08.01.2002. Источник: Lenta.Ru <http://news.battery.ru/theme/science/>.

4.3. ПРАКТИКА МОНІТОРИНГУ У ЗДІЙСНЕННІ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Одна з проблем, притаманна існуючій технології здійснення державної регуляторної політики, — це, як зазначалося вище, відсутність контролю над виконанням регуляторних рішень, систематичного спостереження за ним. Ця проблема, по-перше, може виступати як система контролю зміни (коригування) регуляторних актів, по-друге, вона є складовою проблеми вищого рівня — відстеження ефективності регуляторної політики.

Автор цієї роботи у 2000 і наступних роках брав участь у науково-дослідних розробках і впровадженні системи моніторингу регуляторної політики, регуляторних актів, замовником якого (моніторингу) було Мінекономіки України. У процесі цих досліджень нами сформульовано цілі та основні вимоги до моніторингу, виявлено зміст і певні функції моніторингу регуляторних актів. Здійснено також експеримент з реалізації цих функцій на базі реального масиву документів — найважливіших правових актів — ДПР. Перейдемо до викладу результатів цих розробок.

Термін “моніторинг” інтерпретується як спеціально організоване систематичне спостереження (стеження) за станом будь-яких об’єктів. Це спостереження може бути організоване за станом об’єктів регуляторної політики — виконанням рішень (заходів, передбачених регуляторними актами). В технічній та економічній літературі моніторинг характеризується як форма організації інформаційних процесів у сфері управління економікою, пов’язана з обробленням економіко-статистичних даних. Ця форма, за усталеними уявленнями економістів і системотехніків, є такою, що має певні особливості порівняно з традиційною статистичною технологією.

Зокрема, моніторинг, по-перше, має чітко визначений цільовий характер, тобто є проблемно-орієнтованою системою, яка задовольняє інформаційні потреби органів державної виконавчої влади у цілком конкретній предметній галузі управління для регулярної перевірки стану виконання прийнятих рішень у сфері економічної політики з метою виявлення необхідності коригування, зміни регуляторних актів.

По-друге, моніторинг, на нашу думку, не обмежується фіксацією динаміки числових даних (“статистика цифр”). У межах моніторингу здійснюється аналіз економічних процесів і, зокрема, наслідків рішень і заходів, що приймаються державними органами. Іншими словами, в завдання моніторингу ми вводимо також дослідження зв’язків різних економіко-соціальних явищ і процесів (“статистика зв’язків”) та виявлення факторів, які впливають на досліджувані явища і процеси (“статистика факторів”), що відображається не лише у числовій, а й у якісній нечисловій інформації.

По-третє, постійне спостереження за ходом економіко-соціальних процесів охоплює разом з фіксацією подій, які вже відбулися, також короткострокове прогнозування їх розвитку на найближчу перспективу. Цим досягається реалізація цільового характеру моніторингу — забезпечується можливість обґрунтованої зміни, коригування регуляторних актів з боку органу, який їх видав.

По-четверте, моніторинг має виконувати інтегративну роль, об’єднуючи у цілісну систему цифрові та якісні (нечислові) дані, ретроспективну та короткострокову прогнозну інформацію, а також систематичну інтерпретацію одержаних даних. Реалізація всіх означених особливостей моніторингу може бути забезпечена за умови його здійснення на основі сучасної комп’ютерної технології.

Виходячи з викладеного, нами було сформульовано такі функції моніторингу регуляторних актів:

- облік регуляторних актів, які видаються Президентом України, Кабінетом Міністрів України і міністерствами, відомствами, та заходів, що передбачаються відповідними актами, з фіксацією термінів дії урядових рішень, які містяться в цих актах, виконавців рішень тощо;
- збирання від виконавців інформації про реалізацію регуляторних актів та статистичних даних, що характеризують наслідки виконання цих актів;
- контроль за станом виконання регуляторних актів державними органами, підприємствами (виконано/не виконано) та аналіз показників (індикаторів), що характеризують наслідки виконання (або невиконання) цих актів;
- визначення та аналіз можливих варіантів розвитку економічних процесів на короткострокову перспективу внаслідок реалізації регуляторної політики, заходів з економічних питань, аналіз імо-

вірності виникнення несприятливих та ризикових соціально-економічних ситуацій.

Розроблення та практичне впровадження моніторингу передбачає здійснення низки процедур та етапів — складових сформульованих вище функцій:

- складання переліку регуляторних актів, які є об'єктами моніторингу, та кола виконавців;
- визначення показників (індикаторів), що характеризують економічні наслідки здійснення регуляторної політики;
- проектування і створення бази даних та бази знань моніторингу регуляторних актів; уніфікація форм подання в базах даних і знань інформації про виконання урядових рішень та показників, що характеризують наслідки виконання (невиконання) заходів і причини невиконання; створення програмного забезпечення взаємодії бази даних і бази знань;
- уніфікація форм запитів від міністерств (відомств) та розроблення інструктивно-методичної регламентації щодо організації подання міністерствами (відомствами) інформації про стан і результати виконання регуляторних актів і причини їх невиконання;
- автоматизація системи зв'язку з міністерствами (відомствами) (електронна пошта, Інтернет та ін.);
- автоматизація аналізу стану виконання регуляторних актів (виконано, не виконано; результат, причина; висновки, пропозиції та ін.);
- практична реалізація системи моніторингу.

Як видно з переліку функцій та етапів розроблення і впровадження моніторингу регуляторних актів, у його реалізації передбачається використання двох форм:

1) реєстрація факту виконання та невиконання у визначені терміни органами центрального, місцевого управління, підприємствами тощо певних дій, до яких їх зобов'язують приписи регуляторних актів (ця форма може доповнюватись позначенням причин невиконання рішень);

2) фіксація економічних наслідків прийнятих рішень, тобто значень економічних показників (індикаторів), якими ці наслідки характеризуються.

Друга із названих форм реалізації моніторингу має винятково важливе значення при здійсненні державного регулювання економіки в умовах перехідного періоду. Надання суб'єктам економіки у

процесі її ринкової трансформації певної економічної свободи нерідко призводить до неочікуваних наслідків від впливів держави на економіку, а іноді навіть до результатів, протилежних цілям, на які ці впливи були спрямовані. Це пояснюється непередбаченням або неповним передбаченням при прийнятті регуляторних актів інтересів усіх учасників економічних процесів, неврахуванням усіх факторів, якими визначається їх ринкова поведінка. Звідси випливає важливість постійного відстеження процесу виконання регуляторних актів для своєчасного реагування на відхилення економічної ситуації від очікуваних параметрів і запобігання небажаним наслідкам.

Класифікації державно-політичних рішень і заходів з економічних питань як об'єкта моніторингу. Важливим етапом роботи є розроблення необхідної класифікації об'єкта дослідження — регуляторних актів. Аналіз свідчить, що регуляторні акти можна об'єднати у кілька груп за ознакою їх змісту і спрямованості на різні об'єкти економіки (галузі, сектори та ін.). Залежно від способу впливу регуляторних актів і заходів впливу на економіку, передбачених у цих актах, будемо розрізняти рішення *виконавські*, адресовані у вигляді наказу або доручення конкретним виконавцям, і *організаційно-розпорядчі*, якими встановлюються загальні правила дій для широкого кола виконавців. Виконавські рішення — це, як правило, індивідуальні правові акти, а організаційно-розпорядчі є нормативними. Самостійну, автономну частину правового акта (його пункт, статтю) називатимемо рішенням (стосовно регуляторних актів — урядові рішення). Скористуватися традиційною юридичною термінологією, за якою розрізняються нормативні та індивідуальні правові акти, або норма права (для позначення того, що ми пропонуємо називати “рішення”), неможливо, оскільки правовий акт може містити рішення як нормативного, так і індивідуального характеру. Термін “норма” (синонім поняття “рішення”) також вважаємо непридатним, оскільки рішення можуть бути як нормативним, так і індивідуальними.

Нормативні акти, які досліджуються у всій масі регуляторних актів, видаються центральними органами виконавчої влади України — Президентом та Кабінетом Міністрів України. Відповідно до компетенції центральних органів виконавчої влади нормативні акти, що ними видаються, поділяються на такі види: укази і розпорядження Президента України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України. Крім зазначених основних нормативних актів виконавчої

влади урядові рішення можуть міститися також в різного роду програмах діяльності, переліках заходів та інших нормативних документах, які зазвичай затверджуються основними нормативними актами. Всі наведені урядові документи належать до категорії підзаконних нормативних актів.

Нормативні акти центральних органів виконавчої влади, а отже і урядові рішення, що містяться в них, можуть бути структуровані за ознакою спрямованості на різні економічні об'єкти (галузі, сектори економіки). Так, укази Президента України з невідкладних економічних питань, видані протягом 1998–1999 рр., які мають на меті підвищити повноту, системність і цілісність державного управління здійсненням економічних реформ в умовах недостатності існуючої законодавчої бази, за змістом і спрямованістю на окремі сфери і сектори економіки України були поділені нами на такі групи, що утворюють змістову структуру указів:

- 1) вдосконалення податкової системи;
- 2) фінансово-бюджетні питання;
- 3) підтримка підприємництва і виробництва за галузями економіки;
- 4) підтримка аграрного сектору;
- 5) реструктуризація економіки (приватизація, демонополізація, банкрутство, управління корпоративними правами держави);
- 6) питання зовнішньоекономічної діяльності;
- 7) вдосконалення банківської системи;
- 8) вирішення проблем соціальної сфери;
- 9) підтримка економіки регіонів.

Наведену структуру указів Президента України з невідкладних економічних питань доцільно прийняти за основу їх систематизації при побудові інформаційної бази моніторингу.

Для реалізації роботи моніторингу урядових рішень і заходів з економічних питань істотне значення має їх поділ на види залежно від способу і характеру регуляторного впливу держави на економіку. За цією ознакою урядові рішення і заходи з економічних питань доцільно поділити, як зазначено вище, на виконавські та організаційно-розпорядчі.

Виконавські рішення адресовані конкретному виконавцеві, наприклад в указах Президента України — Кабінету Міністрів, у поставах Кабінету Міністрів — окремим міністерствам, регіональним

органам та іншим юридичним, а також посадовим особам та ін. Виконавці зобов'язуються цими рішеннями у визначені терміни виконати певні дії, зокрема розробити і подати на розгляд законодавчих та інших органів проекти законів, постанов, цільових програм, інструктивно-методичних матеріалів тощо. Різновидом виконавського рішення є визначення терміну початку дії певного нормативного акта.

Організаційно-розпорядчі, або організаційні, рішення і заходи встановлюють загальні положення щодо організації, форм здійснення різних видів економічної та управлінської діяльності. Такі рішення часто мають диспозитивний характер, тобто визначають права та обов'язки економічних суб'єктів-учасників економічних відносин, компетенцію органів управління економікою тощо.

Функції моніторингу щодо виконавських рішень полягають у реєстрації факту виконання або невиконання рішення (замовлення) у визначений термін; у разі невиконання — фіксації причин невиконання. Стосовно організаційно-розпорядчих рішень функції моніторингу пов'язані з виявленням їх економічних наслідків шляхом фіксації змін числових значень показників, які характеризують вплив урядових рішень на стан і розвиток економіки.

Об'єктом моніторингу урядових рішень і заходів з економічних питань має стати повна сукупність рішень і заходів, які містяться в чинних нормативних актах, виданих Президентом та Кабінетом Міністрів України. На початковому етапі розроблення і функціонування моніторингу замовником обрані як об'єкт дві групи урядових рішень і заходів: 1) передбачені в указах Президента України з невідкладних економічних питань, виданих у 1998–1999 рр.; 2) ті, що містяться у документі “Заходи правового і організаційного забезпечення реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України”, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 7 грудня 1998 р. №1931.

Аналіз нормативного матеріалу показав, що у період з 1998 до травня 1999 р. було видано всього 102 укази Президента України з невідкладних економічних питань, з них набуло чинності і діє 67 указів. Всю сукупність таких указів Президента України пропонується поділити за змістом на дев'ять груп, перелік яких наведено нижче. Розподіл найменувань указів між зазначеними групами показано у табл. 4.1.

Таблиця 4.1

**Укази Президента України з економічних питань,
видані у 1998–1999 рр.**

Код рішення (заходу)	Назва груп указів Президента та указу у складі груп	Дата видання	Номер указу	Дата набуття чинності*
1	2	3	4	5
	1. Вдосконалення податкової системи			
01	Про платників та порядок сплати акцизного збору	11.05.98	453/98	11.06.98
02	Про фіксований сільськогосподарський податок	18.06.98	652/98	01.01.99
03	Про встановлення ставки збору до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення	18.06.98	656/98	18.07.98
04	Про ставки акцизного збору на нафтопродукти	24.06.98	680/98	—
05	Про оподаткування операцій з державними цінними паперами	24.06.98	681/98	24.07.98
06	Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва	03.07.98	727/98	01.01.99
07	Про впорядкування справляння зборів у пунктах пропуску через державний кордон України	20.07.98	799/98	—
08	Про деякі зміни в оподаткуванні	07.08.98	857/98	01.01.99
09	Про особливості застосування Закону України про податок на додану вартість для сільськогосподарських товаровиробників Глобинського району Полтавської області — платників єдиного фіксованого податку	09.09.98	984/98	10.10.98
10	Про гербовий збір	06.11.98	1222/98	01.01.99
11	Про заходи щодо зменшення податкової заборгованості та фінансового оздоровлення суб'єктів підприємницької діяльності	21.12.98	1367/98	—

1	2	3	4	5
12	Про внесення змін до Указу Президента України від 07.08.98 № 857	06.03.99	234/99	—
	2. Фінансово-бюджетні питання			
01	Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі	21.01.98	41/98	—
02	Про заходи щодо підвищення відповідальності за розрахунки з бюджетами та державними цільовими фондами	04.03.98	167/98	—
03	Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21.01.98 № 41 “Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходження доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі”	09.06.98	606/98	—
04	Про регулювання режиму плати за користування тимчасово вільними залишками бюджетних коштів державних позабюджетних фондів	07.09.98	982/98	18.09.98
05	Про внесення змін до Указу Президента України від 27 квітня 1995 року	15.02.99	173/99	—
	3. Підтримка підприємництва за галузями економіки			
01	Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності	03.02.98	79/98	07.03.98

Продовження табл. 4.1

1	2	3	4	5
02	Про заходи щодо регулювання реалізації спирту етилового та алкогольних напоїв	08.05.98	443/98	08.06.98
03	Про державну підтримку малого підприємництва	12.05.98	456/98	12.06.98
04	Про впорядкування торгівлі деякими підакцизними товарами, пов'язаними з використанням аудіовізуальних товарів та примірників фонограм	20.05.98	491/98	—
05	Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в Донецькій області	18.06.98	650/98	19.07.98
06	Про вільну економічну зону "Славутич"	18.06.98	657/98	19.07.98
07	Про заходи щодо державної підтримки водогосподарсько-меліоративного комплексу	23.06.98	670/98	—
08	Про державну монополію на виробництво та обіг спирту, алкогольних напоїв та тютюнових виробів	—	806/98	—
09	Про деякі питання державної підтримки видавничої справи	23.07.98	816/98	—
10	Про деякі заходи з регулювання підприємницької діяльності	23.07.98	817/98	30.09.98
11	Про додаткові заходи щодо стримування штучного зростання заборгованості із заробітної плати	31.08.98	958/98	—
12	Про спеціальну економічну зону "Закарпаття"	09.12.98	1339/98	—
13	Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Луганській області	18.12.98	1359/98	—
14	Про економічний експеримент щодо стабільності роботи підприємств легкої та деревообробної промисловості Чернівецької області	13.04.99	461/99	—

1	2	3	4	5
	4. Підтримка аграрного сектору			
01	Про захист прав власників земельних часток (паїв)	21.04.98	332/98	—
02	Про основні напрями розвитку аграрно-промислового комплексу України	29.04.98	389/98	—
03	Про підтримку сільськогосподарських товаровиробників	02.12.98	1321/98	—
04	Про державну підтримку підготовки фахівців для сільської місцевості	19.03.99	262/99	—
05	Про списання та реструктуризацію заборгованості сільгосптоваровиробників і заготівельних підприємств за отриманими бюджетними позичками	17.05.99	507/99	—
	5. Реструктуризація економіки			
01	Про покладання на Агентство з питань запобігання банкрутству підприємств та організацій додаткових повноважень	13.05.98	456/98	—
02	Про запровадження ліцензування діяльності господарюючих суб'єктів у сфері природних монополій	17.11.98	1257/98	—
03	Про державну програму приватизації на 1999 рік	24.02.99	209/99	—
04	Про основні напрями конкурентної політики на 1999–2000 роки та заходи щодо їх реалізації	26.02.99	219/99	—
05	Про порядок ввезення в Україну цукру-сирцю тростинного у 1998 році	21.04.98	334/98	—
06	Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу	11.06.98	615/98	—
07	Про деякі питання іноземного інвестування	07.07.98	748/98	—

Продовження табл. 4.1

1	2	3	4	5
08	Про внесення змін до Положення про Міністерство зовнішніх економічних зв'язків і торгівлі України	17.05.99	509/99	—
	6. Удосконалення банківської системи			
01	Про деякі питання захисту банківської таємниці	21.07.98	805/98	—
02	Про заходи щодо захисту прав фізичних осіб — вкладників комерційних банків України	10.09.98	996/98	—
03	Про Комплексні заходи щодо оздоровлення банківської системи на 1999–2000 роки	23.01.99	44/99	—
04	Про внесення змін до Указу Президента України від 27 квітня 1995 року	15.02.99	173/99	—
	7. Вирішення проблем соціальної сфери			
01	Про затвердження Комплексних заходів щодо профілактики бездоглядності та правопорушень серед дітей, їх соціальної реабілітації в суспільстві	18.03.98	200/98	—
02	Про додаткові заходи щодо компенсації громадянам витрат від знецінених грошових заощаджень в установах Ощадного банку України і Укрдержстраху	27.03.98	233/98	—
03	Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення України	13.04.98	—	—
04	Про заходи із впровадження персоналізованого обліку відомостей у системі обов'язкового державного пенсійного страхування	—	—	—
05	Про заходи щодо поліпшення функціонування та розвитку загальної середньої освіти	04.05.98	401/98	—
06	Про встановлення нового розміру мінімальної заробітної плати	23.06.98	669/98	—

Закінчення табл. 4.1

1	2	3	4	5
07	Про впорядкування сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування	04.07.98	734/98	—
08	Про гуманітарну допомогу, що надходить в Україну	04.07.98	738/98	—
09	Про державну підтримку культури і мистецтва в Україні	20.10.98	1152/98	—
10	Про заходи щодо поліпшення умов функціонування закладів охорони здоров'я у сільській місцевості	28.01.99	95/99	—
11	Про Програму лікування і профілактику гіпертензії в Україні	04.02.99	117/99	—
12	Про захист населення і території від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру	26.03.99	284/99	—
13	Про додаткові заходи щодо погашення заборгованості населення на житлово-комунальні послуги	11.05.99	492/99	—
8. Підтримка економіки регіонів				
01	Про впорядкування внутрішніх та зовнішніх запозичень, що провадяться органами місцевого самоврядування	18.08.98	655/98	—
02	Про заходи щодо ліквідації наслідків стихійного лиха у Закарпатській області	07.11.98	1223/98	—
03	Про заходи щодо стабілізації та сприяння економічному і соціальному розвитку Запорізької області	05.04.99	361/99	—
04	Про заходи щодо ліквідації наслідків та попередження катастрофічних зсувів у Чернівецькій області	05.05.99	478/99	—

* Дата набуття чинності вказується щодо тих указів, які вступають в силу не з дня їх підготовки.

Наведений у табл. 4.1 перелік указів Президента України з економічних питань, які належать до регуляторних актів, з розподілом за групами став основою систематизації указів та їх кодування для побудови інформаційної бази моніторингу.

Урядові рішення заходів, що містяться в указах Президента України з невідкладних економічних питань, належать до типу як організаційно-розпорядчих, так і виконавських рішень. Наприклад, Указ Президента України від 3 липня 1998 р. № 727/98 “Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб’єктів малого підприємництва” містить організаційно-розпорядчі рішення, що стосуються складу суб’єктів малого підприємництва, на яких поширюється дія Указу, прав суб’єктів підприємницької діяльності обирати спосіб оподаткування доходів за єдиним податком, порядку встановлення розмірів єдиного податку, переліку податків, від яких звільняються суб’єкти малого підприємництва — платники єдиного податку та ін. Водночас Указ містить виконавські рішення: доручення Міністерству фінансів і Державній податковій адміністрації України видати низку нормативних актів у визначений термін; рішення про дату запровадження спрощеної системи оподаткування малого підприємництва.

При прийнятті цього Указу очікувалось, що спрощена система оподаткування суб’єктів малого підприємництва матиме наслідком зменшення податкового тиску на них, а завдяки цьому — збільшення кількості працюючих малих підприємств, що сприятиме створенню додаткових робочих місць, залученню до оподаткування прибутковим податком доходів ширшого кола найманих працівників. Передбачається, що моніторинг урядових рішень дасть змогу за допомогою відповідних індикаторів отримувати дані про ефективність застосування передбачених Указом економічних рішень організаційно-розпорядчого типу.

Організаційно-розпорядчі економічні рішення можуть не лише передбачити організацію певних господарських та адміністративних структур і взагалі виконання будь-яких позитивних дій, а й мати заборонний характер. Прикладом є рішення в Указі Президента України від 21 липня 1998 р. № 805/98 “Про деякі питання захисту банківської таємниці”, який прийнятий у зв’язку з ратифікацією Конвенції про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та спрямований на сприяння повер-

ненню в Україну валютних цінностей, які перебувають за її межами. Указ забороняє уповноваженим банкам України відкривати анонімні валютні рахунки фізичним особам (резидентам і нерезидентам) та здійснювати банківські операції за вже відкритими анонімними валютними рахунками фізичних осіб. Наслідком дії Указу має бути закриття всіх наявних анонімних валютних рахунків фізичних осіб (резидентів і нерезидентів) в іноземній та національній валюті України, що має сприяти додатковому залученню валюти до банківської системи України.

В Указі вміщено також рішення виконавського типу, що зобов'язує НБУ розробити і затвердити у місячний термін положення про порядок відкриття та функціонування кодових рахунків фізичних осіб і закриття діючих валютних рахунків фізичних осіб. Цей Указ може виявитись прикладом складності одержання банківської інформації про наслідки застосування його рішень, а саме даних про додаткове залучення коштів в іноземній та вітчизняній валюті до банківської системи України.

Заходи правового та організаційного забезпечення реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України – другий об'єкт першої черги моніторингу урядових рішень з економічних питань, поділяються на 27 тематичних розділів:

1. Відновлення інвестиційного процесу.
2. Створення умов для розвитку підприємництва та дерегуляції економіки.
3. Реформування відносин власності.
4. Вдосконалення податкової системи.
5. Забезпечення збалансованості бюджету, вдосконалення бюджетного процесу.
6. Конкурентна та антиінфляційна політика.
7. Експортно-імпортна політика.
8. Адміністративна реформа.
9. Регіональна політика.
10. Інноваційна і науково-технічна політика.
11. Структурна перебудова і нарощування обсягів промислового виробництва.
12. Розв'язання проблем енергозабезпечення та енергозбереження.
13. Розвиток агропромислового виробництва.

14. Погашення заборгованості із заробітної плати, пенсій, стипендій та інших соціальних виплат.
15. Розв'язання проблем зайнятості населення.
16. Вдосконалення оплати праці та політики доходів населення.
17. Реформування системи соціального захисту населення.
18. Охорона праці.
19. Активізація політики соціального партнерства.
20. Формування нової житлової політики.
21. Захист прав споживача.
22. Зміцнення законності та правопорядку.
23. Техногенна та екологічна безпека.
24. Ядерна та радіаційна безпека. Мінімізація наслідків Чорнобильської катастрофи.
25. Обороздатність держави.
26. Гуманітарна політика.
27. Зовнішньоекономічна діяльність (розділ 26 та 27 у наведеному переліку в офіційному документі подані без нумерації).

Всього в документі “Заходи правового та організаційного забезпечення реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України” передбачено понад 620 заходів. У більшості наведених розділів це зобов'язуючі заходи, які утворюють однотипні структури такого змісту:

- сприяння прийняттю Верховною Радою України раніш розроблених проектів законів;
- підготовка нових проектів законів, урядових постанов, цільових програм тощо;
- прийняття урядових постанов, програм та ін.;
- розроблення інструктивно-методичних матеріалів, спеціальних заходів тощо.

Зазначені чотири типові групи заходів становлять понад 85 % їх загальної кількості. Більшість намічених заходів має визначені терміни виконання (рік, місяць), для деяких з них такі терміни встановлено залежно від настання іншої події (прийняття певного закону, набуття ним чинності та ін.). За всіма заходами визначено виконавців (перший у переліку виконавців вважається головним), осіб, відповідальних за виконання заходу та здійснення контролю.

Заходи правового та організаційного забезпечення реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України належать до типу виконавських рішень.

Основи організації інформаційної бази моніторингу. Склад інформаційної бази моніторингу урядових рішень і заходів з економічних питань визначався функціями моніторингу, структурою його об'єкта; схемами функціонування щодо двох охарактеризованих вище типів регуляторних актів — виконавських та організаційно-розпорядчих.

До складу інформаційної бази першої черги моніторингу були віднесені:

1) база даних указів Президента України з невідкладних економічних питань, яка містить:

- а) масив даних стосовно найменувань указів Президента України та віднесених до їх складу заходів і рішень двох типів — організаційно-розпорядчих і виконавських;
- б) масив накопичуваних змінних даних, що відображають економічні наслідки прийняття і дії передбачених в указах Президента України організаційно-розпорядчих рішень і заходів;
- в) масив даних про виконання або невиконання рішень і заходів виконавського типу в указах та про причини їх невиконання;

2) база даних щодо заходів правового і організаційного забезпечення реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України у складі:

- а) масиву умовно-постійних даних про найменування заходів, терміни їх виконання та виконавців;
- б) поступово накопичуваного масиву даних про виконання або невиконання заходів у встановлений термін та про причини невиконання заходів.

Структуризація і кодування урядових рішень і заходів, що містяться в указах Президента України 1998–1999 рр. з невідкладних економічних питань здійснювалась з виділенням таких рубрик:

1) об'єкт моніторингу — рішення і заходи організаційно-розпорядчого або виконавського типу в указах Президента України з економічних питань (один цифровий знак коду; коди 1 і 2);

2) структурна група указів Президента України (один цифровий код, коди 1-:-9);

3) найменування, номер, дата видання і дата початку дії указів Президента України у межах структурних груп (два цифрових знаки);

жено на схемі 4.2. Аналогічну структуру мають виконавські заходи, що містяться в указах Президента України з невідкладних економічних питань.

Реалізація моніторингу передбачає автоматизацію у межах його інформаційної бази зв'язків між даними про прийняті організаційно-розпорядчі рішення (заходи) та інформацією про їх економічні наслідки, а також між даними про виконавські рішення Програми Кабінету Міністрів України та фактом їх виконання (невиконання), причинами невиконання. Найзручнішим способом фіксації в інформаційній базі моніторингу зазначених зв'язків є моделі, які широко використовуються в галузі автоматизації такого роду інформаційних завдань, — моделі фреймового типу. Фреймом (від англ. *frame* — каркас, рамка) називають структуру даних для відображення будь-якого явища (ситуації, процесу чи іншого об'єкта), основою якого є сукупність (каркас) стереотипних зв'язків між ознаками, властивостями (в тому числі, подіями, фактами тощо), які характеризують цей об'єкт.

Елементами фрейму крім найменування самого об'єкта (ім'я фрейму) є так звані слоти (англ. *slot* — щілина, відсік), за допомогою яких позначаються ознаки (властивості), в тому числі події, факти, що характеризують об'єкт. У слоті виділяються його ім'я та числове значення, яке вміщується у "відсік".

Моделі фреймового типу можуть бути використані у моніторингу регуляторних актів. Саме застосування цього модельного інструмен-



Схема.4.2. Структура кодового позначення економічних заходів правового та організаційного забезпечення реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України (заходи виконавського типу)

тарію дає змогу скористатися відпрацьованою вже в інформатиці технологією інформаційної бази знань, що функціонує в режимі автоматизованого банку даних. У межах цієї бази розроблено технологію застосування фреймів як елементів бази знань. У нашому випадку (моніторинг регуляторної політики) ім'ям фрейму будуть реквізити (найменування регуляторного акта, дата його прийняття і номер, номер реєстрації у Мінюсті України; найменуванням слоту — певні урядові рішення, а його властивостями (значенням слоту) — відповідні економічні показники — істотні як макроекономічні, так і мікроекономічні наслідки реалізації регуляторного акта.

Сполучення найменування урядового рішення (заходу) з даними про економічні наслідки його прийняття та застосування (для організаційно-розпорядчих рішень) або про факт його виконання чи невиконання та причини невиконання (для виконавських рішень) здійснюються за схемою поєднання імені фрейму з ім'ям та значенням слоту, тобто за логікою і технологією застосування фреймів як елементів баз знань. Прикладами значень слоту, які використовувалися для формування відповідної бази знань, є такі висловлювання: “Зростання виробництва промислової продукції за 8 місяців поточного року порівняно з відповідним періодом минулого року відбувалось переважно за рахунок збільшення експортних поставок”; “Металургійний комплекс України продовжує нарощувати темпи виробництва і за 8 місяців поточного року збільшив свою частку в загальному обсязі виробництва з 29,1 до 31 %. У серпні за більшістю видів продукції та обсягом товарної продукції досягнуто найвищих показників за останні 6 років, а за трубами — за останні 3 роки. Порівняно із серпнем 1999 р. (кращим місяцем минулого року) виробництво товарної продукції (в порівнянних цінах) становило 119,7 %”; “Обсяг продукції, відвантаженої на бартерних умовах, в загальному обсязі відвантаженої продукції скоротився з 31,4 до 12,9 % сукупностей показників (індикаторів), які характеризують економічні наслідки прийняття і запровадження кожного окремого рішення та заходу; в уніфікації форм наведення даних в усіх масивах інформаційної бази і наданні даних користувачам, а також у визначенні та уніфікації форм одержання інформації і стосовно форм наведення, надання та надходження даних, що стосуються виконавських рішень і заходів.”

Фрагментом здійсненого дослідження, проектування системи моніторингу (постановка завдання) можуть бути наведені нижче прик-

лади. Першим з них є Указ Президента України від 3 лютого 1998 р. № 79/98 “Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності”. У наведеній в табл. 1 класифікації указів Президента України з невідкладних економічних питань цей Указ належить до групи 3 “Підтримка підприємництва та виробництва по галузях економіки” (код Указу 3.01). Серед заходів, намічених в Указі Президента України, що можуть мати найістотніші як макроекономічні, так і мікроекономічні наслідки, можна виділити два: “Спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб’єктів підприємницької діяльності” та “Скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню та патентуванню, вимагають одержання сертифікатів та будь-яких інших дозволів на здійснення підприємницької діяльності” (обидва заходи належать до типу організаційно-розпорядчих). Очікуваними наслідками здійснення цих заходів є зростання кількості суб’єктів підприємницької діяльності; збільшення видів підприємницької діяльності та, врешті-решт, — зростання обсягів випуску продукції різних галузей народного господарства. Наведені заходи утворюють найменування фреймів і значення слотів. Передбачено, що результати моніторингу зазначених рішень (заходів) мають видаватися щоквартально (на екран комп’ютера та у друкованому вигляді).

Вхідна інформація моніторингу. Вхідна інформація першої черги моніторингу державних рішень і заходів з економічних питань складається з таких частин:

1) дані про зміст державних рішень і заходів з економічних питань, які поділяються на такі:

- найменування та інші реквізити (дата видання, номер) указів Президента України з економічних питань;
- найменування і дані про терміни виконання та виконавців організаційно-розпорядчих та виконавських рішень і заходів, передбачених в указах Президента України з економічних питань та у документі “Заходи правового та організаційного забезпечення реалізації Програми діяльності Кабінету Міністрів України”;

2) показники, що характеризують економічні наслідки виконання організаційно-розпорядчих рішень, передбачених в указах Президента України з економічних питань;

3) дані про факти виконання (невиконання) рішень і заходів виконавського типу та про причини їх невиконання.

Дані про зміст державних рішень і заходів з економічних питань належать до умовно-постійної інформації. Найменування організаційно-розпорядчих та виконавських рішень подаються у формулюваннях, які наведені у відповідних урядових актах.

Вибір показників, що характеризують економічні наслідки прийняття та дії державних організаційних рішень з економічних питань, вимагає спеціальної роботи аналітиків. Склад і формулювання назв таких показників залежать як від змісту рішень і заходів, так і від наявності відповідної економічної інформації та можливостей її отримання. Це:

- документи статистики підприємств і організацій (баланс підприємства; звіт про фінансові результати та їх використання; звіт про фінансово-майновий стан підприємства та ін.);
- документи статистики праці (стан ринку праці, звіти про чисельність, дохід та заробітну плату робітників і службовців тощо);
- документи статистики життєвого рівня населення та реєстрації цін (бюджети сімей; аналітичні показники про грошові доходи, витрати і споживання продуктів харчування в обстежуваних сім'ях; середні ціни і тарифи на товари народного споживання, платні послуги, індекси споживчих цін та ін.);
- документи статистики різних галузей народного господарства;
- документи статистики зовнішньоекономічних зв'язків (експорт-імпорт товарів і послуг, звіти про рух інвестицій в Україну та з України тощо);
- дані статистичних збірок та бюлетенів.

Крім документації, що видавалась колишнім Держкомстатом України, джерелами вхідної інформації моніторингу про наслідки виконання державних рішень і заходів з економічних питань, є звітна документація деяких інших державних відомств України, зокрема:

- монетарні огляди, що періодично складаються Національним банком України;
- баланс надходжень і платежів у вільно конвертованій валюті;
- звітний платіжний баланс.

Показники, які характеризують наслідки дії урядових рішень у галузі економіки, вміщуються до інформаційної бази моніторингу у формах, що відповідають змісту і структурі показників. За відсутності серед статистичної звітності в Україні показників, які характеризують наслідки виконання окремих урядових рішень організаційного

типу, може виникнути потреба в одержанні такої інформації від міністерств, відомств, підприємств, організацій. В цьому разі надходження інформації виконавців здійснюється за запитами Мінекономіки України.

Основним джерелом вхідної інформації про факти реалізації конкретних виконавських рішень і заходів є дані, що мають надходити безпосередньо від передбачених в урядовому акті головних виконавців кожного рішення (заходу) — Кабінету Міністрів України, міністерств, відомств, регіональних органів виконавчої влади, організацій і підприємств тощо. Для одержання відповідної інформації головним виконавцям мають розсилатися запити з уніфікованими формами відповідей і кодами показників.

Функціонування моніторингу. Функціонування моніторингу урядових рішень і заходів з економічних питань, як і робота будь-якої комп'ютерної інформаційної системи, охоплює етапи одержання вхідної інформації та введення її в комп'ютер у відповідній формі, програмної реалізації процесів завантаження бази даних, накопичення, зберігання, пошуку інформації, надання її користувачеві. Істотне місце у технологічній схемі роботи моніторингу посідають процедури сполучення даних про зміст урядових рішень або заходів з економічних питань з показниками, що характеризують економічні наслідки здійснення рішень (заходів), тобто елементи, властиві інформаційним системам, побудованим на основі застосування баз знань.

Етап одержання вхідної інформації протягом початкового періоду запровадження моніторингу здійснюватиметься шляхом ручного введення у базу даних інформації з документів статистичної звітності та з паперових носіїв, що надходитимуть від виконавців урядових рішень. Проте вже у першому періоді роботи моніторингу необхідно започаткувати перехід до автоматизованої технології одержання даних із застосуванням електронної пошти. Ця технологія передбачає роботу моніторингу на двох рівнях: державний (центральный або місцевий) орган виконавчої влади або інший орган — виконавець урядового рішення, Міністерство економіки України. Мінекономіки надсилає електронною поштою міністерствам, відомствам, іншим організаціям, визначеним як головні виконавці певних урядових рішень, запити з уніфікованими формами повідомлень про виконання урядових рішень і заходів. Організації — вико-

навці рішень і заходів після автоматизованого прийняття файлів заповнюють уніфіковані форми потрібним даними і передають їх у визначений термін до Мінекономіки України, де здійснюється автоматизоване завантаження даних до бази даних моніторингу.

За допомогою електронної пошти має бути налагоджено регулярне надходження до моніторингу даних статистичної звітності в тій частині, яка може бути використана для відображення наслідків здійснення урядових рішень і заходів з економічних питань.

На етапі оброблення інформації головною особливістю моніторингу є програмна реалізація зв'язків між даними про зміст організаційних або виконавських рішень, з одного боку, та інформацією про економічні наслідки здійснення організаційних та факти виконання чи невиконання виконавських рішень, а також причини їх невиконання — з іншого. Зазначені зв'язки даних реалізуються за допомогою моделі фреймового типу. Досить складним дослідницьким завданням при розробленні елементів фреймів (імен і числових значень слотів) є обґрунтований вибір показників, які найбільш адекватно характеризують наслідки виконання урядових економічних рішень. Істотним моментом є забезпечення регулярного та оперативного надходження даних про зміни показників, які відображають динаміку зміни економічної ситуації під впливом конкретних урядових рішень. Оперативному розв'язанню цих завдань моніторингу сприятиме згадане вище вдосконалення системи на основі застосування для одержання інформації електронної пошти.

Функціонування моніторингу на етапі обслуговування користувача відбувається у кількох режимах:

- надання кінцевому користувачеві (спеціалістам Мінекономіки України) матеріалів за запитами про склад, терміни дії державних нормативних актів (документів) та інформації про передбачені в них заходи і рішення з економічних питань (видання матеріалів у друкованому або візуальному вигляді);
- регулярне (як правило, щомісячне) надання кінцевому користувачеві даних (у табличній та графічній формах) про виконання (невиконання) виконавських рішень та економічні наслідки здійснення організаційно-розпорядчих рішень (у друкованому та візуальному вигляді на екрані відеотерміналу).

Подальші розвиток і вдосконалення моніторингу дадуть змогу після випробування його першої черги реалізувати функції моніто-

рингу у повнішому обсязі, а саме — здійснювати комп'ютерний аналіз взаємоузгодженості окремих наслідків виконання урядових економічних рішень і заходів, а також короткострокове прогнозування тенденцій подальшого виконання урядових рішень з наданням кінцевому користувачеві матеріалів аналізу та прогнозування в друкованому і візуальному вигляді (із забезпеченням можливості здійснення аналізу та прогнозування в інтерактивному діалоговому режимі).

Розширення кола функцій моніторингу передбачає розвиток його модельного апарату, зокрема фреймових моделей, завдяки яким можна буде побудувати систему фреймів і слотів, де значення одних слотів містять посилання на інші фрейми і отже утворюють мережу імен і значень фреймів та слотів. Така мережа є основою сполученості багатьох показників і може використовуватися для аналізу узгодженості різних наслідків прийняття урядових рішень в галузі економіки.

Отже, результати викладених досліджень свідчать, що державна регуляторна політика, державно-політичні рішення мають відповідати не лише вимогам ефективності, а й справедливості, моральності, добросовісності. Невідповідність регуляторної політики цим вимогам руйнує суспільство, призводить до соціальної напруженості, зростання протестного потенціалу. Саме неправдивість влади спричинила так звану Помаранчеву революцію в Україні.

Аналіз законодавства України показав, що численні державно-політичні рішення містять апелювання законодавця до категорій справедливості (моральності) в суспільстві (зокрема, Конституція України, Цивільний, Земельний, Господарський кодекси та інші нормативні акти). Водночас багато регуляторних актів, у тому числі законодавчих, прийнятих переважно за часів старої влади, не тільки не відповідають вимогам моралі, а й, по суті, є зловживанням владою своїми правами, загрожують національній безпеці країни.

Наявність таких актів є наслідком, по-перше, неморальності представників старої влади, їх криміналізації. Цю причину можна позначити умовно — “верхи не хочуть” (відсутність бажання бути

порядними). Але існує й інша причина — “верхи не можуть” (відсутність знань). І стосовно цієї другої причини має спрацювати юридична наука, здобуття знань, яких нині немає. Нами наведено засади, потрібні для створення таких знань (теорія правотворення, філософсько-методологічні засади регуляторної політики). Саме відсутність теорії правотворення, а отже і визначення зазначених вище категорій моралі, справедливості, до яких апелює законодавець, засобів їх забезпечення, зумовлюють виникнення проблеми знань. “Концепція проекту управління освітою”, а також “Рекомендації щодо впровадження в навчальний процес християнського вчення”, спрямовані на вирішення цих проблем, наведено в Додатках.

Відсутність конкретно визначених філософських засад правотворення призводить до частих змін у законодавстві, є однією з причин внесення змін до затверджених законодавчих актів відразу ж після введення їх у дію тощо.

Втрати, яких зазнає держава через відсутність власної філософської доктрини правотворення, чітких критеріїв оцінки правової політики, можна поділити на економічні та соціальні. Якщо економічні втрати — це втрати матеріальні, тобто такі, які мають грошовий еквівалент (в Україні вони виявляються у мільярдних збитках), то соціальні пов’язані з падінням рівня моралі у суспільстві (наприклад, легітимізація фактичних (в Україні), чи навіть гомогенних (в Іспанії, деяких штатах США) шлюбів; заперечення права взагалі тощо).

Відсутність надійного філософсько-методологічного підґрунтя формування і реалізації регуляторної політики, системи прийняття регуляторних рішень, яка б відповідала бажаним вимогам, зумовлює гіпертрофовану віру в добру владу, її лідерів. Водночас світовий досвід свідчить: краще, коли вирішальним фактором розвитку суспільства є не особистість, а організація, система управління. “Добре жити в країні, — зазначив Президент України Віктор Ющенко у своєму виступі у Верховній Раді перед голосуванням щодо затвердження Юлії Тимошенко на посту прем’єр-міністра України, — де від уряду мало що залежить, бо там працюють закони, традиції, норми, етика традиційна і таке інше.” Тому, безумовно, таку систему слід створювати. Це є найголовнішим завданням науки, в тому числі юридичної.

У США прийнято вважати ефективною ту систему, в якій навіть найбездарніша або найаморальніша людина не зможе завдати

об'єкту управління великої шкоди. Таку організацію називають системою, не розрахованою на генія, хоча, безумовно, вона працюватиме не гірше, якщо очолюватиметься геніальною людиною. Як створити таку систему, організацію, про яку йдеться? Системна методологія формування і здійснення регуляторної політики — розроблення, прийняття і реалізації державно-політичних рішень — і є саме такою організацією, яка має забезпечувати справедливість, моральність проєктів цих рішень, їх ефективність і високу якість. На вирішення цієї проблеми і спрямоване наше дослідження, в межах якого зроблено спробу розробити теоретико-методологічні засади формування регуляторної політики.

У вирішенні проблем вдосконалення державної регуляторної політики з боку юридичних наук можна виділити два напрями: змістовний і методичний. До першого належать пропозиції щодо змістовного наповнення цієї політики конкретними документами загального характеру (наприклад, пропозиції щодо прийняття Господарського кодексу України) або зміни шляхом прийняття законопроєкту певного напрямку регуляторної політики (пропозиції щодо формування, вдосконалення зовнішньоекономічної, бюджетної, інвестиційної, цінової, податкової, екологічної політики, політики інституційних перетворень тощо). До таких пропозицій можна віднести ті, що стосуються прийняття законопроєктів у певних сферах господарської діяльності (промисловість, аграрний сектор, транспорт тощо). Суб'єктами реалізації цього напрямку вдосконалення регуляторної політики є органи державної влади, які мають право законодавчої ініціативи, а також всі інші, що здійснюють цю політику. У більшості наукових робіт зусилля спрямовані саме на змістовне вдосконалення правового регулювання господарської діяльності.

У межах другого — методичного напрямку досліджуються методологічні та методичні аспекти розроблення регуляторних (адміністративних і господарсько-правових) актів. Вони вже стосуються не пропозицій про прийняття певного правового акта, а мають на меті вдосконалення саме *процесу* їх розроблення, незалежно від предметної спрямованості. Відповідно аналізуються не конкретні правові відносини, а відносини методичного характеру. Результатом цих розробок є методичні вказівки користувачам (споживачам), якими є не органи влади, а розробники проєктів актів.

ДОДАТКИ

КОНЦЕПЦІЯ ПРОЕКТУ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ У СВІТІ ТА В УКРАЇНІ

“Те, що ми знаємо — обмежене,
а те, чого не знаємо — нескінченне”
(П. Лаплас)

Вступна частина. Реалізація запропонованої концепції управління освітою потенційно здатна вивести нашу цивілізацію на якісно вищий рівень розвитку порівняно із сучасним. За словами В. Вернадського: “Той народ, який зуміє найповніше, найшвидше, найдосконаліше оволодіти новим, що відкривається у Людському житті знанням, досконало розвинути і докласти його до свого життя, — отримує ту могутність, використання якої на загальне благо є головним завданням будь-якої розумної державної політики”.

Головна ідея запропонованої концепції полягає в залученні на рівень промислового використання всіх знань, накопичених людством. А для цього (для переведення накопичених людством знань у площину їх промислового використання) потрібно залучити ці знання у навчальний процес, в освітні стандарти.

Перехід на новий цивілізаційний рівень розвитку саме за рахунок розширення бази знань не є фантастичним. Нині учні 8–10 класів вільно володіють знаннями, які сто–двісті років тому були надбанням горстки видатних вчених світу. Водночас, за підрахунками, сучасною цивілізацією вирізняється поки лише одна мільйонна знань, накопичених людством. Ця частка знань розосереджена серед населення сотень країн, які не мають спільної інформаційної бази — банку знань (його слабким прообразом є світова інформаційна система Інтернет). Тобто цю мільйонну частину треба ділити ще, як мінімум, на сто, оскільки лише деяка частка знань є інтернаціональною, такою, що використовується багатьма країнами світу. Тільки певна частина з цієї частки знань використовується в навчальному процесі, а частина перебуває у промисловому використанні (ступінь якого залежить від якості управління економікою). Так званих міжнародних стандартів освіти в дійсності немає. У провідних (всесвітньо відо-

мих) вищих навчальних закладах обсяг знань, які надаються студентам, можливо, більший, ніж в інших.

У плані підвищення якості освіти розрізнятимемо міжнародні та національні зусилля. У сучасній міжнародній освітній практиці в контексті завдання визнання дипломів, “конвертованості” освітньо-кваліфікаційних рівнів, не приділяється належної уваги змісту освіти. Можна стверджувати, що в центрі загальносвітових тенденцій розвитку освіти — переважно питання наближення її до загальноновизнаних кваліфікацій і транснаціоналізації. Так, серед завдань Світового агентства з транснаціональної освіти (GATE) — допомога вищим навчальним закладам і урядам в оцінці та визнанні програм, навчання за якими вийшло за національні кордони і надається громадянам інших країн і континентів. На конференціях GATE основна увага приділяється універсалізації освіти: розробляються “глобальні принципи транснаціональної освіти”, створюється банк даних про вищі навчальні заклади різних країн світу та їх програми тощо. Певний спектр завдань у цьому ж напрямі вирішує також Європейська асоціація міжнародної освіти (EAIE). Її зусилля обмежуються організацією міжнародних тренінгів для експертів з національних і зарубіжних навчальних програм та ін. Усі ці зусилля спрямовані на підвищення якості освіти за рахунок наближення її змісту до найбільш визнаних кваліфікацій, йдеться також про універсалізацію підготовки фахівців, що, природно, є необхідним в умовах глобалізації.

Щодо національних зусиль, то в Україні розроблено Національну доктрину освіти, яка повинна визначити стратегію розвитку освітнього поля в державі та сформувані головні пріоритети державної освітньої політики. Але запропоновані засоби і стратегії містять лише декларації про те, що ситуація поліпшиться. За відсутності відповідних конструктивних підходів, механізмів реалізації стратегій немає впевненості в тому, що проголошені цілі будуть досягнуті. Який же вихід? Тут можливі два шляхи. Перший — це підтягування рівня національної освіти до загальноновизнаних у світі кваліфікацій. Водночас прагнути до вже наявних зразків, так званих міжнародних стандартів (хоч таких офіційних, як зазначалося вище, немає) означало б приректи себе на постійне відставання, роль того, хто одвічно наздоганяє.

Тому вважаємо правильнішим другий, обраний нами (в межах концепції) шлях: запропонувати таку систему управління якістю освіти,

яка б була орієнтована не на загальновизнані кваліфікації, а на досягнення потенційно можливих, на даному рівні розвитку цивілізації, знань. У цьому могла б полягати головна мета нової стратегії планування якістю освіти. Для досягнення її пропонуємо концепцію управління освітою. В центрі концепції — ідея поєднання наукових результатів з освітніми стандартами.

Розрізнятимемо вихідні результати наукових досліджень (нові доктрини, концепції, розробки, рекомендації тощо) як “вихід” науки, а освітні стандарти — освітньо-кваліфікаційні характеристики (ОКХ), освітньо-кваліфікаційні програми (ОПП) та навчальні плани — як “вхід” в освіту. Пов’язування цих “виходу” і входу” має стати головним завданням управління розвитком освіти і науки. Отже, головним завданням Міністерства освіти і науки має бути саме поєднання “виходу” наукового процесу із “входом” в освіту, а критеріями оцінки управління — ступінь цього поєднання. Нині цей ступінь близький до нуля, тобто нинішнє становище управління характеризується тим, що результати наукових досліджень — доктрини, концепції, рекомендації — практично не залучаються до освітніх стандартів, а наукові звіти, дисертації, які містять ці результати, вкриваються пилом на полицях і поступово знищуються часом.

Механізм забезпечення такої взаємопов’язаності “наукового виходу” із “входом” в освіту створити неважко. Так, в авторефератах дисертацій містяться розділи “Найбільш суттєві результати, одержані автором”, “Ступінь новизни наукових результатів”, у яких вказуються конкретні положення дисертацій, систематизовані дисертантом у три групи: “сформульовані вперше”, “набули розвитку”, “вдосконалені” та обов’язково зазначається їх впровадження у навчальний процес. Це все підтверджується рішенням відповідної спеціалізованої вченої ради, з рекомендацією подальшого використання результатів на практиці та у навчальному процесі (розділ “Практична цінність результатів дослідження та їх впровадження”).

Отже, необхідно, мабуть, обов’язково домагатися реального залучення відповідних положень, запропонованих науковцями, в освітні стандарти — ОКХ і ОПП, а також відповідно у фундаментальні або професійні блоки навчальних планів. Потрібно нормативно закріпити обов’язки науковців і відповідних працівників освіти передавати (залучати у стандарти) відповідні положення, зробивши це основним критерієм суспільного визнання одержаних наукових резуль-

татів. Такий механізм впровадження наукових результатів в освітні стандарти сприятиме тому, щоб ці результати практично стали надбанням широких верств населення, що здобувають освіту. Звідси можна сформулювати відповідні вимоги до самих досліджень і форми їх викладу.

Сутність концепції управління якістю освіти (КУО). Концепція містить визначення: 1) параметрів-характеристик (об'єктів) управління якістю освіти, 2) критеріїв управління нею і 3) механізму управління.

Параметри-характеристики (об'єкти) управління якістю освіти. До них належать потенційна можливість, технічна, соціально-економічна, організаційна, і психологічна здатність.

Потенційна можливість розвитку освіти (ПМ) — уся сукупність знань (інформації), яка міститься на загальнодоступних носіях інформації у світі: в бібліотеках країн світу, Інтернеті, національних і міжнародних (типу Всесвітньої організації інтелектуальної власності — ВОІВ), патентних відомствах, науково-дослідних організаціях академій наук країн, університетах, організаціях управління наукою типу ВАК в Україні та ін. Йдеться про виявлення і фіксацію усієї сукупності ідей, нововведень, ноу-хау, які нині розосереджені по світу, і створення (наприклад, при ВОІВ) Банку знань приблизно за тими напрямками, які виділяють за їх традиційної класифікації. “Приблизно” — тому що в процесі такого роду “інвентаризації” наукової інформації можуть виникнути, сформуватися нові напрями. Таким чином, ПМ — це показник, що має міждержавний характер.

Технічна здатність освіти (ТЗ) — показник національного масштабу, який визначається тією часткою ПМ, яка відображена в існуючих освітніх стандартах (в Україні — в ОКХ, ОПП, навчальних програмах) у певних предметних галузях освіти: математиці, політології, лінгвістиці, соціології, біології, юриспруденції тощо.

Соціально-економічна здатність освіти (СЕЗ) визначається тією часткою ТЗ, яка споживається на ринку праці, наприклад в народному господарстві України. Якщо значення СЕЗ перевищує значення ТЗ, то наша освіта працює не на народне господарство України, а на інші країни. Не вимірюючи цих показників, ми витрачаємо бюджет на потреби іноземних держав. Приклад — підготовка висококласних програмістів, кількість і якість підготовки яких перевищують народно-

господарські потреби України, і тому ці спеціалісти мігрують за кордон.

Організаційна здатність освіти (ОЗ) — показник тієї частини СЕЗ, яка реалізується у конкретному вищому навчальному закладі України. Тобто це кількість навчальної інформації, яка використовується в певній освітній установі при підготовці фахівців і міститься у навчальних (робочих) планах, (програмах), лекціях тощо.

Психологічна здатність освіти (ПЗ) — та частина СЕЗ, яка фактично засвоюється студентами конкретного вищого навчального закладу.

Критерії управління освітою. В межах цієї концепції виділяємо відповідні показники — характеристики перерахованих можливостей (здатностей) а також коефіцієнти, які визначаються відношенням значення певної можливості (здатності) до попередньої. Так, ПМ, як зазначалося вище, є показником міжнародного характеру і характеризує обсяг всіх знань, накопичених у світі, на загальнодоступних носіях інформації. Але визначення характеристики показника — це є аналітика, а не управління. Управляти слід відносними значеннями показників, тобто відношеннями — коефіцієнтами, які характеризують відповідні відношення (це питання науки системного аналізу — вони доведені там, і тому ми на них не зупиняємося).

Коефіцієнт національного розвитку освіти — ТЗ/ПМ.

Показник інноваційності економіки (наскільки вона може споживати знання, що здобуваються в освітньому процесі, процесі навчання) — СЕЗ/ТЗ. Процес нарощування цього показника можна проілюструвати таким чином. Припустимо, якийсь НДІ публікує перелік своїх ноу-хау, які ще не набули практичного (промислового) впровадження, а виробничий кооператив вирішує впровадити розробку у виробництво. Якщо виміряти значення показника інноваційності до і після промислового впровадження, то зможемо зафіксувати його зростання. Це і є нарощуванням показника інноваційності, зміни показника відношення СЕЗ до ТЗ.

Показник (коефіцієнт) якості освіти у конкретному вузі — ОЗ/СЕЗ.

Коефіцієнт “корумпованості” (викладацької неспроможності) у вищому навчальному закладі — ПЗ/СЕЗ (відношення кількості студентів, які одержали дипломи про відповідну освіту, до загальної кількості тих, хто навчався). Якщо студент не одержує диплому — не в змозі пройти

контроль знань — то він, найімовірніше, опинився у вищому навчальному закладі випадково, за хабар або викладачі не відповідають своїй функції — не можуть навчити студента.

Максимально можливі значення показників наведених відношень і є критеріями оцінки управління освітою.

Механізм управління якістю освіти. Припустимо, коефіцієнт відношення певної можливості (здатності) до попередньої завжди менший від одиниці (якщо це не так, то управління не потрібне). Тоді на першому етапі слід визначити конкретний коефіцієнт цього відношення, на другому — від одиниці відняти значення показника відповідної можливості (здатності), а на третьому — проаналізувати одержану різницю і, виявивши основні чинники, що зумовили її, сформувати відповідний їх перелік (дефектну відомість). На четвертому етапі формулюється адекватний перелік заходів з нейтралізації кожного чинника, що міститься у дефектній відомості. Але для цього необхідно визначити кілька варіантів проектів рішень для вибору оптимального. Тому п'ятий етап — це вибір оптимального рішення. І, нарешті, в межах механізму управління якістю освіти необхідно визначити суб'єктів управління певними коефіцієнтами. Так, ПМ мають управляти міждержавні та національні органи. До перших слід віднести, наприклад, ЮНЕСКО (ООН), Світове агентство з транснаціональної освіти, Європейську асоціацію міжнародного освіти та інші відповідні організації Ради Європи, ЄС. Національні органи управління освітою і наукою — це, по-перше, державні органи загальної та спеціальної компетенції, а, по-друге, — громадські організації, збори, з'їзди. На з'їздах представників певної спеціальності затверджуються професійні освітні стандарти тощо¹.

¹ Підкреслюючи міждержавний характер завдання визначення ПМ, ми перебуваємо в руслі сучасних світових і міждержавних тенденцій. Так, нещодавно Європейський Союз офіційно проголосив намір побудови суспільства знань (Rola uniwersytetow w Europie wiedzy. Komunikat Komisji. COM(2003)58. — Bruksela. 2003. — 22 P). Цей намір безпосередньо пов'язаний з участю країн — учасниць ЄС у Болонському процесі. Своєю вищою метою Болонський процес має виведення освітньо-наукового комплексу об'єднаної Європи на нові висоти. Серед кількох головних цілей Болонського процесу — сприяння підготовці якнайбільшої кількості молодих науковців і технологів, а також формування європейського простору знань. Отже, головним є не кредитна система, не модульний контроль, а саме формування європейського простору знань.

Управління відношеннями ТЗ/ПМ і СЕЗ/ТЗ — це, як зазначалося вище, рівень національного управління, суб'єктом якого, наприклад, в Україні, мають виступати КМУ, Міністерство освіти і науки. Управління відношенням ОЗ/ СЕЗ — рівень управління вищим навчальним закладом, а ПЗ/ОЗ — самоуправління на рівні трудового колективу навчального закладу.

Під кожну дію, зазначену у Концепції, ми готові надати методичку, тобто довести концепцію до технологічно-методичного рівня. Таким чином, під цю концепцію можемо розробити повне організаційне забезпечення, яке за системним аналізом, описується шістьма параметрами: “що”, “хто”, “де”, “коли”, “як” і “скільки”. “Що” — це перелік вище перерахованих етапів механізму управління; “хто” — відповідний суб'єкт управління, організація-виконавець, координатор робіт; “як” — відповідна методика; “де” — місце виконання відповідних робіт (наприклад, місцем створення *Банку знань* може бути ВОІВ); “коли” — строки і “скільки” — вартість здійснення управління проектом, концепція якого викладається.

Наведена концепція управління освітою — це не тільки шлях до формування європейського (світового) простору знань, реалізації побудови інноваційної економіки, так званого інформаційного суспільства (можливо, світового панування — хто володіє інформацією — володіє світом), а й забезпечення управлінням розвитку науки (як світової так і національної). З концепції випливає, зокрема, що основними завданнями управління освітою є спрямування наукових досліджень на вирішення проблеми максимізації ККД науки шляхом залучення всіх знань у навчальний процес. За цією концепцією має створюватися Банк знань. Наявність такого банку дасть змогу виявляти дійсну новизну наукової тематики на стадії її планування, виключати неконтрольоване дублювання розробок, пов'язувати “вихід” науки (наукових результатів) із “входом” освіти (залучати результати розробок у національні, міждержавні освітні стандарти). Крім цих функцій, пов'язаних з підвищенням ефективності управління наукою, зокрема вдосконаленням “виходу” науки, слід також побудувати її ефективний “вхід.” Для цього необхідно спрямувати наукові дослідження на вирішення дійсних, а не надуманих проблем (“ще” не проблем, “вже” не проблем, “ніколи” не проблем) Механізми такого управління мають бути спрямовані на вирішення проблем бюрократизації науки. З технології управління наукою по-

винні впливати об'єктивно необхідні (суспільно корисні) функції НАН України, інших академій, як державних, так і громадських наукових організацій, ВАК, Міністерства освіти і науки, міністерств і відомств, які відповідають (у всякому разі повинні відповідати) за розвиток галузевої науки і аж до первинних ланок — НДІ, творчих колективів.

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В ОСВІТНІЙ ПРОЦЕС ХРИСТИЯНСЬКИХ ЦІННОСТЕЙ

У доповіді Юлії Тимошенко на засіданні українського парламенту в лютому 2005 р. зазначалося, що віра — в людей, в Бога — є складовою матеріальних успіхів, підкреслювалась необхідність перегляду статусу духовної освіти в Україні. Вважаю, що для цього потрібне *системне реформування* матеріалістичних освіти і науки, які склалися за доби колишнього СРСР. По-перше, — це реформування по вертикалі — тобто введення спеціальних дисциплін, в яких викладаються найважливіші для людини положення Біблії, починаючи з дитячого садка, школи і закінчуючи вищим навчальним закладом. По-друге — реформування освіти по горизонталі, тобто не просто додаток, введення до програми навчання ще однієї дисципліни, а перегляд поряд зі спеціальними курсами, в яких викладались би положення Біблії, — цілої низки дисциплін, пов'язаних з гуманітарним напрямом.

Перегляд спеціальних дисциплін, в яких викладались би найважливіші для людини положення Біблії.

У сфері освіти:

а) у середній школі слід ввести курс “Християнська етика”, основними ідеями якого є те, що Творець, який створив Всесвіт, людину, заповів, тобто уклав з людьми договір щодо правил поведінки, взаємин між ними, дотримання яких призводить до благодаті й, навпаки, порушення Його заповідей — до руйнування, знищення (Содом і Гоморра);

б) вищій школі в межах циклу “Фундаментальні і загальнотеоретичні дисципліни” пропонується введення курсу “Християнські засади підприємницької етики”, де викладаються християнські засади

взаємовідносин підприємців з державою (сплата податків, фіктивне банкрутство тощо), партнерами та ін., розгляд досвіду організації та функціонування християнських підприємницьких структур, магазинів тощо.

У сфері науки потрібно ввести в паспорти наукових спеціальностей напрями, які передбачають наукові дослідження Біблії, наприклад, у галузі філософії, соціології, держави, права, політології, біології, екології тощо. Це є необхідним для виживання людини на Землі. Наприклад, за висновками академіка І. Моїсеєва, якщо людство продовжуватиме жити, як нині, вдосконалюючи свої технології, то нас очікують загальнопланетарна екологічна криза, боротьба, війни за ресурси, яких, як відомо, усім не вистачить, і в кінцевому підсумку — деградація і зникнення людини як біологічного виду. Другий варіант розвитку ґрунтується на вірі у те, що людство зможе перейти від споживацької ідеології саме до релігійних духовних цінностей і, таким чином, вижити на Землі. Або, скажімо, теорія держави, права. Від цих наук, які стоять на матеріалістичних засадах, людство одержувало численні омани.

Один з прикладів — це прославляння вченими-політологами, державознавцями і правниками ліберальної (гуманістичної) ідеології, що знаходить багато прибічників і в нашій країні, в тому числі серед політиків. Права людини не можуть бути абсолютом, головним критерієм оцінки якості законопроектів, правових рішень, оскільки абсолютизація цих прав може призвести до загибелі людей. Це, зокрема, те, що ґрунтуються на визначеній світоглядній упевненості, впевненості в “праві” людини самостійно розпоряджатися своїм тілом: здійснювати його “модернізацію” і, навіть, фундаментальну реконструкцію, трансплантацію органів. Сюди ж відносять право на евтаназію, зміну статі, гомосексуалізм, вживання наркотиків і психотропних засобів, право на штучне запліднення, репродукування, стерилізацію, переривання вагітності, клонування, а потім, у недалекому майбутньому і на віртуальне моделювання, у сенсі повноправного утвердження (дублювання) себе в неметричній формі об’єктивного існування. Ці особистісні “соматичні” права людини, з позицій будь-якого релігійного вчення, зокрема християнського, є аморальними.

Невикористання у процесі законотворчої роботи положень Духовного закону призводить до прийняття законопроектів, які мають неморальні положення. Яскравим прикладом таких актів є Сімейний

кодекс України, який містить низку положень, які не відповідають встановленим духовним законам, світовому етичному порядку. Так, ст.138 СКУ “Право матері дитини на оспорування батьківства свого чоловіка” закріплює як норму суспільства ситуацію, коли у дитини, народженої в законному шлюбі, може бути інший батько. Ст. 120 “Правові наслідки встановлення режиму окремого проживання подружжя” теж легітимізує позашлюбне батьківство. Закріплюючи фактичний брак, адюльтер, ми закріплюємо у моральній і громадській свідомості молодого покоління відповідне ставлення до фактичного шлюбу як до морального явища. Те саме відбулося і з інститутом одиноких матерів. Закріплюючи їх соціальну підтримку, моральну терпимість до цього проблемного стану шлюбно-родинних відносин, ми тим самим сприяємо його привабливості, а отже і розвитку, іноді штучному. Це теж суттєва вада СКУ. Крім того, цей кодекс відійшов і від загальних вимог до законодавства. А саме: закон має відображати бажану, а не фактичну модель відносин. Тобто він повинен закріплювати те, як має бути, а не те, що є насправді, підвищуючи моральну планку взаємовідносин у суспільстві. Узаконивши ж фактичний шлюб, Україна стала на дуже небезпечний шлях, який вже пройшли деякі країни, зокрема Голландія, США та ін., де, почавши з визнання саме фактичних шлюбних відносин, перейшли поступово до легітимації та врегулювання одностатевих гомогенних шлюбів, питань щодо всиновлення такими “сім’ями” дітей тощо. Таке порушення космічних закономірностей тягне суворе покарання людей. Згадаємо Содом і Гоморру, їх загибель, широкомасштабне поширення ВІЛ/СПІДу — чуми ХХ ст., катаклізми планетарного характеру тощо.

Перегляд дисциплін, пов’язаних з гуманітарним напрямом. Можна елементарно показати, наскільки обмеженою є будь-яка гуманітарна наука, якщо вона виключно матеріалістична, і яка перспектива відкривається для кожної з них за умови залучення Знань, які містяться у Біблії. Залученню у всі дисципліни, пов’язані з гуманітарним напрямом, біблійних Знань підвищить якісний рівень цих дисциплін, дасть змогу окреслити сферу абсолютного Знання, в межах якої могла б науково коректніше розвиватися матеріалістична частина цих наук. Засвоєння християнських цінностей, дослідження Біблії в межах відповідних дисциплін матиме величезне значення як для виховання молодого покоління, так і для розвитку самих наук.

ЛІТЕРАТУРА

1. Абдеев Р. Ф. Философия информационной цивилизации. — М.: Владос, 1994. — 336 с.
2. Абдуллин А. И. Правовая охрана баз данных в Европейском Союзе // Журн. междунар. частн. права. — 1997. — № 2. — С. 17–21.
3. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: черговий етап // Право України. — 2000. — № 7. — С. 6–9.
4. Авер'янов В. Б. Формування і нормативне втілення нової доктрини адміністративного права — закономірність українського державотворення // Правова держава: Щорічник наук. праць ІДПАН. — 2000. — Вип. 11. — С. 201–209.
5. Авер'янов В. Б. До питання про поняття так званих “управлінських послуг” // Право України. — 2002. — № 6. — С. 7–11.
6. Авер'янов В. Б. Проблеми демократизації державного управління в контексті адміністративної реформи в Україні // Часопис Київ. ун-ту права. — К., 2002. — № 2. — С. 3–8.
7. Авер'янов В. Б. Система органів виконавчої влади: проблеми реформування у світлі конституційних вимог // Право України. — 2003. — № 9. — С. 24–31.
8. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць. — Одеса: Юрид. літ., 2003. — Вип. 19. — С. 8–13.
9. Авер'янов В. Б. Державне управління у змісті предмета адміністративного права // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2004. — № 2 (37). — С. 139–149.
10. *Административное* право: Учебник / Под ред. Ю. М. Козлова., Л. Л. Попова, 1999. — 381 с.
11. *Административное* право Украины. — 2-е изд. / Под ред. Ю. П. Битяка. — Харьков: Право, 2003. — 576 с.
12. *Адміністративне* право України: Підручник / За ред. С. В. Ківа-лова. — Одеса: Юрид. літ., 2003. — 410 с.

13. *Алексеев С. С.* Философия права. — М.: Норма, 1999. — 329 с.
14. *Ардашев П.* Провинциальная администрация во Франции в последнюю пору старого порядка. 1774–1789. — К., 1906. — Т. 2.
15. Аристотель. Никоманова этика // Аристотель. Соч.: В 2-х т. — М.: Мысль, 1983. — Т. 4.
16. *Аристотель.* Большая этика // Там само. — Т. 1.
17. *Аристотель.* Политика // Там само. — Т. 3.
18. *Бакунин М.* Избранные сочинения. — Петроград; Москва, 1922. — Т. 2.
19. *Безух В. Ф.* Захист від недобросовісної конкуренції у сфері промислової власності: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Донецьк, 2001.
20. *Бердяев Н. А.* Философия неравенства. — М., 1990. — 225 с.
21. *Бердяев Н. А.* Истоки и смысл русского коммунизма. — М.: Наука, 1990. — 342 с.
22. *Бердяев Н. А.* Смысл истории. — М., 1990. — 217 с.
23. *Бердяев Н. А.* Судьба человека в современном мире // Философия свободного духа. — М., 1994.
24. *Битяк Ю, Константиий О.* Правова природа адміністративних договорів // Вісн. Акад. прав. наук України. — 2001. — № 3 (26). — С. 101–108.
25. *Блаженный* Августин. О граде Божьем. — М.: Информ-Прогресс, 1992. — 752 с.
26. *Бобкова А. Г.* Правове забезпечення рекреаційної діяльності: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Донецьк, 2001.— 42 с.
27. *Бойко В. Ф.* Мала судова реформа в Україні. — К.: МАУП, 2002.
28. *Бровко Н. В., Григорян С. А., Соколова Ю. А.* Административное право / Под ред. С. А. Григоряна. — Ростов н/Д: Феникс, 2002. — С. 130–131.
29. *Бубер М.* Я и Ты // Квинтэсенция: Филос. альманах. — М., 1991. — 376 с.
30. *Варламова Н. В.* Политико-правовое сознание и развитие самоуправления. — М., 1991.
31. *Васильев Р. Ф.* Акты управления. — М.: Юрид лит., 1987. — С. 139–140.
32. *Васильев Р. Ф.* О понятии правового акта // Вестн. Моск. ун-та. — Сер. 11. Право. — 1998. — С. 17–19.

33. *Васильев А. С.* Административное право Украины (общая часть): Учеб. пособие. — Харьков: Одиссей, 2001. — 287 с.
34. *Вебер М.* Город // Избранное. Образ общества. — М., 1994.
35. *Владимиров В.* Прозрачность и ответственность // <http://e-government.ru/dyn/>.
36. *Витрук А. И.* Правовой статус личности в СССР. — М.: Юрид. лит., 1985.
37. *Гегель Г. Ф.* Философия права. М.: Наука, 1990.
38. *Гегель Г. Ф.* Лекции по философии истории. — СПб., 2000. — 479 с.
39. *Гелей С., Рутар С.* Основи політології. — К.: Знання, 1998 — 548 с.
40. *Глазюк Л. М.* Соматично-прегнантна обумовленість соціального порядку // Практична філософія та правовий порядок: Зб. наук. статей. — Харків: Центр освітніх ініціатив, 2001.
41. *Гоббс Т.* Избранные произведения: В 2-х т. — М.: Мысль, 1965. — Т. 2. — С. 45–678.
42. *Годунский С. А., Строгович М. С.* Теория державы и права. — М.: Изд-во АН СССР, 1940.
43. *Голобуцький О., Шевчук О.* Електронний уряд. — К.: Атлант UMS, 2002. — С. 9.
44. *Голосніченко І. П.* Проблеми адміністративного процесу на сучасному етапі розвитку Української держави // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. — Одеса: Юрид. літ., 2003. — Вип. 19. — С. 26–31.
45. *Голосніченко І. П., Золотарьова Н. І.* Вплив змін в предметі адміністративного права як галузі права на зміст навчальної дисципліни “Адміністративне право України” // Актуальні проблеми політики: Зб. наук. праць. — Одеса, 2003. — Вип. 16. — С. 69–74.
46. *Грибанов В. П.* Пределы осуществления и защиты гражданских прав. — М.: МГУ, 1972.
47. *Гроций Г.* О праве войны и мира. — М., 1956.
48. *Губаева Т. В., Шакирова Д. И.* Принцип определенности правовой нормы и лингвистическая экспертиза законопроектов // <http://www.irbis.asu.ru>.
49. *Губарь О. М.* Мораль и право в естественно-правовой и позитивистской концепции // Практична філософія та правовий по-

- рядок: 36. наук. статей. — Харків: Центр освітніх ініціатив, 2001.
50. Гумбольдт В. фон. Язык и философия культуры. — М., 1985.
 51. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2003. — С. 25–26.
 52. Доступ до інформації та електронне урядування. — К., 2004. — 336 с.
 53. Древнекитайская философия: В 2-х т. — М.: Мысль, 1972. — Т. 1 — 363 с.
 54. Дрожжинов В., Штрик А. Нынешнее поколение европейцев будет жить в информационном обществе // PCWeek/Russian Edition [www/pcweekru/year2000/N13/CP1251/strategy/chapt2/htm](http://www.pcweekru/year2000/N13/CP1251/strategy/chapt2/htm).
 55. Дрожжинов В., Штрик А. Электронное правительство информационного общества // PCWeek/Russian Edition [www/pcweekru/year2000](http://www.pcweekru/year2000).
 56. Елистратов А. Основные начала административного права. — М., 1914.
 56. Ершов Ю. Г. Философия права. — Екатеринбург, 1995.
 57. Житько В. А. Межі ефективності права // Практична філософія та правовий порядок: 36. наук. статей. — Харків: Центр освітніх ініціатив, 2001.
 58. Заєць А. П. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС як пріоритет реалізації державної політики інтеграції України до Європейського Союзу // Бюл. Міністерства юстиції України. — 2003. — № 1.
 59. Заєць А. П. Роль Міністерства юстиції України в законотворчій діяльності // Там само.
 60. Знаменский Г. Л. Методи та засоби підвищення ефективності господарського законодавства: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Донецьк, 1985. — 47 с.
 61. Знаменский Г. Л. Господарський кодекс України: концептуальний задум і реалії законотворення // Юрид. Україна. — 2003. — № 5.
 62. Ильин И. А. Наши задачи // Ильин И. А. Собрание сочинений — М., 1993. — Т. 2.
 63. Ильин И. А. Путь к очевидности. — М., 1993. — 612 с.
 64. Ильин И. А. Собрание сочинений. — М.: Рус. книга, 1995. — Т. 5.

65. *Институты* самоуправления: историко-правовое исследование. — М., 1995.
66. *История* политических и правовых учений. — М., 1983.
67. *История* политических и правовых учений: Средние века и Возрождение. — М.: Юрид лит., 1986.
68. *Как сделать* новый парламент более открытым для гражданских инициатив? // <http://www.citi.reus.ru>.
69. *Калинина Н. А.* Логическая экспертиза законопроектов в Государственной Думе // <http://www.koroboff.spb.ru>.
70. *Калужний Р. А., Андрущенко І. Г.* Деякі аспекти “маніпуляції” грошовими коштами на фінансовому ринку // Актуальні проблеми економіки. — 2002. — № 3. — С. 29–32.
71. *Калужний Р. А.* Колізії як проблема господарського законодавства // Законодавство України. — 2002. — № 4.
72. *Камю А.* Миф о Сизифе // Бунтующий человек. — М., 1990.
73. *Капіца А. Ю.* Проблемні питання гармонізації законодавства України з міжнародно-правовими нормами // Юрид. вісн. України. — 2000. — № 39.
74. *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. — М.: ГУ ВШЭ, 2000. — 608 с.
75. *Керимов Д. А.* Предмет философии права // Государство и право. — 1994. — № 7. — С. 7–12.
76. *Кльонфер М., Нойн А.* Інформаційне право. — Мюнхен: Бек, 2002.
77. *Ключевский В. О.* Новейшая история Западной Европы в связи с историей России (конспект), 3-я тетрадь // Ключевский В. О. Неопубликованные произведения. — М., 1983.
78. *Ковзанок В. Д.* Реформированная общим языковедением логика и юриспруденция. — Одесса, 1913. — 407 с.
79. *Козлов Ю. М.* Административное право в вопросах и ответах: Учеб. пособие. — М.: Юрист, 2001. — С. 114.
80. *Колер И.* Философия права и универсальная история права. — Казань, 1912.
81. *Колтаков В. К.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 1999. — 736 с.
82. *Колтаков В. К.* Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі // Право України. — 2002. — № 4. — С. 17–22.

83. *Колпаков В.* Адміністративна відповідальність: сутність поняття і підстав // Вісн. прокуратури. — 2003. — № 6 (24). — С. 75–79.
84. *Колпаков В.* Правові акти державного управління: поняття, властивості, види // Підприємництво, господарство і право. — 2003. — № 3. — С. 105–108.
85. *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративне право України: Підручник. — К.: Юрінком Інтер, 2003. — 544 с.
86. *Конституция, закон, подзаконный акт* / Отв. ред. О. А. Тихомиров. — М.: Юрид. лит., 1994.
87. *Концепція адміністративної реформи в Україні.* — К., 1998.
88. *Копылов В. А.* Информация как объект правового регулирования // Сб. НТИ. Сер. 1. — 1996. — № 8.
89. *Координаційний експертний центр об'єднання підприємців України* // <http://www.ics.org.ua>.
90. *Копылов В. А.* Информационное право: Учебник. — 2-е изд. — М.: Юристь, 2002 — 512 с.
91. *Котельникова Е. А.* Административное право: Учеб. пособие. — 2-е изд. — Ростов н/Д: Феникс, 2003.
92. *Кошкин А. Н.* Государство и “информационная революция” // Департамент правительственной информации Аппарата Правительства Российской Федерации, 24.03.2001.
93. *Кривега Л. Д.* Социальный порядок: мировоззренческие изменения // Практична філософія та правовий порядок: Зб. наук. статей.— Харків: Центр освітніх ініціатив, 2001.
94. *Кривуля О. М.* Співвідношення морального і правового порядку // Практична філософія та правовий порядок: Зб. наук. статей. — Харків: Центр освітніх ініціатив, 2001.
95. *Кужель О.* Формування паритетності інтересів: Вид. 3-тє. — К., 2004. — 187 с.
96. *Кузнецов В. К.* Информационное право. — Новосибирск: СибАГС, 2001. — 128 с.
97. *Кучеренко Г. С.* Исследования по истории общественной мысли Франции и Англии. XVI — первая половина XIX в. — М.: Наука, 1981 — 319 с.
98. *Кумицький С. П.* Основи організації інформаційної діяльності у сфері управління: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2002. — 224 с.

99. *Кучма Л. Д.* Націю звеличують великі цілі і діла: Виступ Президента України Л. Д.Кучми у Верховній Раді України 22 лютого 2000 року // Урядовий кур'єр. — 2002. — 23 лютого.
100. *Лагуткин А. В.* Право граждан на участие в местном самоуправлении в условиях становления в России демократического федеративного правового государства: Автореф, дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1995.
101. *Лебедев М. П.* Государственные решения в системе управления социалистическим обществом. — М.: Юрид. лит., 1974. — 274 с.
102. *Лисицкий В.* Надо больше покупать компьютеров // <http://e-government.ru/dyn/>.
103. *Лобанов В.* Реформирование государственного аппарата: мировая практика и российские проблемы // http://www.pt-ru.ru/issues/1_99/5_1_99.htm.
104. *Локк Дж.* Сочинения: В 3-х т. — М., 1988. — Т. 3.
105. *Малиновский А.* Злоупотребление правом (основы концепции). — М., 2000.
106. *Малько А. В., Шундигов К. В.* Правовая политика современной России: цели и средства // Государство и право. — 2001. — № 7. — С. 37–41.
107. *Мамутов В. К.* О соотношении понятий компетенции и правоспособности государственных хозяйственных органов // Правоведение. — 1965. — № 4. — С. 58–59.
108. *Мамутов В. К.* Управление экономикой и право. — К.: Знание, 1983. — 48 с.
109. *Мамутов В. К.* Развитие хозяйственного законодательства и хозяйственно-правовой мысли в суверенной Украине // Докл. на междунар. науч.-практ. конф. “Хозяйственное законодательство Украины: практика применения и перспективы развития в контексте европейского выбора”, 30 сент. 2004 г. — Донецк, 2004.
110. *Манжук К.* Організація та проблеми проведення експертизи законопроектів // Підприємництво, господарство і право. — 2005. — № 1. — С. 7–12.
111. *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А.* Российское административное право: Учебник. — М., 1996. — С. 157–158.
112. *Маркс К., Энгельс Ф.* Избр. произв: В 3-х т. — М., 1979.

113. *Матвієнко К.* Законодавчий процес і громадськість // <http://www.usukraine.org>.
114. *Мацюк А.* Наукова вивірка закону — запорука його працездатності // <http://www.sta.gov.ua/>.
115. *Мельник М.* Завдання законодавства — вчасно відчуті необхідність узаконення відповідних реалій, надати їм юридичну форму закону // <http://justinian.com.ua>.
116. *Мірошник А. Ф.* та ін. Державне управління. — К.: Знання, 2003.
117. *Монтеск'є Ш.* Избранные произведения. — М., 1955. — 487 с.
118. *Нагребельний В. П.* Систематизація законодавства України: проблеми і перспективи//Держава і правою — 2003. — Вип. 21.
119. *Надев Р. К.* Правовое обеспечение законопроектной деятельности Государственной Думы. — М., 1997.
120. *Національний інститут стратегічних досліджень.* Безпека економічних трансформацій: Матеріали круглого столу. — К., 2000. — С. 369–374.
121. *Нижник Н. Р., Машков О. А.* Системний підхід в організації державного управління: Навч. посіб. / За ред. Н. Р. Нижника. — К.: Вид-во УАДУ, 1988. — 160 с.
122. *Нижник Н.* Україна — державне управління, шляхи реформування. — К., 1997. — 70 с.
123. *Никеров Г. И.* Конституционное право Европейского Союза // Вестн. Междунар. ун-та. Сер. Право. — 1998. — Вып. 3.
124. *Оболонский А.* Драма российской политической истории. — М., 1994.
125. *Опрышко В. Ф.* Ответственность по новому административному законодательству. — К., 1983. — 47 с.
126. *Опрышко В.* Наукове забезпечення законодавчого процесу — вимога часу // Віче. — 1995. — № 3.
127. *Основные институты гражданского права зарубежных стран: Сравнительно-правовое исследование /* Под ред. В. В. Зеленского. — М.: Норма, 1999.
128. *Ответственность за должностные преступления в зарубежных странах //* Под ред. Ф. М. Решетникова. — М.: Юрид. лит., 1994.
129. *Паткова О. А.* Пределы судейского усмотрения в гражданском процессе // Журн. рос. права. — 1998. — № 2.

130. *Петерский И. С.* Дигесты Юстиниана. — М.: Госюриздат, 1956.
131. *Петражицкий Л. И.* Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональной психологии. — СПб., 1908. — 265 с.
132. *Петражицкий Л. И.* Очерки философии права. — СПб., 1990.
133. *Петрова Л. В.* Нариси з філософії права. — Харків, 1995. — С. 77.
134. *Петрова Л. В.* Фундаментальні проблеми філософії права. — Харків, 1998.
135. *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права. — М.: Статут, 1998.
136. *Правове життя* // Бюл. Міністерства юстиції України. — 2003. — №1.
137. *Регуляторна* політика: Нові можливості; Метод. посіб. / Упоряд. К. Ляпіна, Я. Демченков. — К., 2004. — 169 с.
138. *Сандевуар П.* Введение в право. — М., 1994.
139. *Сартр Ж.-П.* Экзистенциализм — это гуманизм // Сумерки богов. — М., 1990.
140. *Селіванов В.* Предмет дослідження — державна політика // Віче. — 2005. — № 1. — С. 10.
141. *Сенченко М. І.* Україна: шляхом незалежності чи неоколонізації? — К.: МАУП, 2003. — С. 17.
142. *Сергиенко Л. А.* Правовая защита персональных данных. Цели и принципы правового регулирования // Пробл. информатизации. — 1995. — № 1.
143. *Сіденко В. Р.* Основні напрями удосконалення торговельного режиму в Україні в контексті приєднання до СОТ // Актуальні правові та економічні проблеми розвитку зовнішньоекономічних зв'язків: Зб. матеріалів VI міжнар.-практ. конф. УАЗТ, 30–31 травня 2003 р. — К., 2003. — С. 23.
144. *Сиренко В. Ф.* Проблема интереса в государственном управлении. — К.: Наук. думка, 1980.
145. *Сиренко В. Ф.* Интересы — власть — управление / АН УССР. Ин-т государства и права; Отв. ред. В. В. Цветков. — К.: Наук. думка, 1991. — 156 с.
146. *Слущкая Н.* Глазами потенциального электронного гражданина // <http://e-government.ru/dyn/>.
147. *Соловьев В. С.* Оправдание добра. — М.: Республика, 1996.

148. *Спиноза Б.* Избранные произведения. — М., 1957. — Т. 2.
149. *Стефанюк В.* Правові акти управління // Право України. — 2003. — № 7. — С. 3
150. *Строки* дневников и писем из коллекции Юрия Безелянского. Письмо князя Дмитрия Шаховского историку А. Корнилову 25 октября 1890 г. // Огонек. — 1995. — Октябрь. — № 43.
151. *Так* говорил Будда. — Лондон; Санкт-Петербург; Рига; Бомбей: Вид. група “Ілона”, 1991.
152. *Терещенко Л. К.* Информация в обществе: правовой аспект // Журн. рос. права. — 1998. — № 4/5.
153. *Тертичка В.* Державна політика. Аналіз та здійснення в Україні. — К.: Основи, 2002.
154. *Тихомиров Ю. А., Котелевская И. В.* Правовые акты: Учеб.-практ пос. — М.: Юрид. колледж МГУ, 1995.
155. *Тихомиров Ю. А., Талатина З. В.* Введение в российское право. — М.: ООО: Городециздат, 2003. — С. 356.
156. *Тойнби А. Дж.* Цивилизация перед судом истории — М.; СПб., 1995.
157. *Токовенко В. В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії. — К. Вид-во УАДУ, 2001.
158. *Філософія права.*: Навч. посіб. / За ред. М. В. Костицького, Б. Ф. Чміля. — К.: Юрінком Інтер, 2000. — 334 с.
- 158а. *Франк С.* Из размышлений о русской революции. Русская идея. — М., 1984. — Т. 2. — 487 с.
159. *Фуллер Лон Л.* Мораль права: Пер с англ. — К.: Сфера, 1999. — 232 с.
160. *Харитоновна О. І.* Адміністративне право як прояв публічного права // Наук. праці Одеської нац. юрид. акад. — 2002. — Т. 1. — С. 228–235.
161. *Хеффе О.* Политика. Право. Справедливость. Основоположение критической философии права и государства. — М., 1994.
162. *Цветков В. В.* Адміністративна реформа — ефективність державного управління // Часопис Київ. ун-ту права. — 2002. — № 2. — С. 9–14.
163. *Цветков В. В.* Державне управління: сутність та ефективність // Академічна юридична думка ; За ред. Ю .С. Шемшученка. — К.: Ін Юре, 1998 — 242 с.

164. *Цветков В. В., Горбатенко В. П.* Демократія — Управління — Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства. — К., 2001. — С. 65.
165. *Цицерон.* Диалоги: О государстве. О законах — М.: Наука 1996. — Т. 1.
166. *Черненко А. К.* Правовая технология и устойчивое социальное развитие (опыт методологического анализа). — Новосибирск: Изд. ИФиПР СО РАН, 1996.
167. *Черненко А. К.* Проблемы метода конструирования права как регулятора устойчивости и рациональности социальных институтов // Гуманитар. науки в Сибири. — 1996. — № 1.
168. *Чистое учение о праве* Ганса Кельзена. — М.: ЮНИОН, 1987. — 195 с.
169. *Чичерин Б.* История политических учений. — М., 1869. — Ч. 1.
170. *Чувпило О. О.* Тенденції правового регулювання господарського регулювання в зарубіжних країнах: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Донецьк, 1996. — 43 с.
171. *Шемшученко Ю. С.* Конституційні засади системи законодавства України // Вісн. Академії правових наук України. — 1993. — № 1.
172. *Шемшученко Ю.* Теоретичні засади концепції розвитку законодавства України // Право України. — 1996. — № 8. — С. 3–6.
173. *Шердаков В. Н.* Иллюзия добра. — М.: Политиздат, 1982.
174. *Шершеневич Г. Ф.* Общая теория права. — М., 1910. — Вып. 1.
175. *Шкода В. В.* Вступ до правової філософії. — Харків, 1997 — 227 с.
176. *Экимов И. А.* Интересы и право в социалистическом обществе.— Л.: ЛГУ, 1984. — С. 47.
177. Энциклики Его святейшества Папы Римского 1891, 1981, 1991 гг. О труде; человеческой жизнедеятельности и морали / Институт праксеологии. — К., 1981. — С. 278.
178. *Эрн В. Ф.* Христианское отношение к собственности. — СПб., 1993.
179. *Юлдашев А. Х.* Компьютеризация и совершенствование правового обеспечения управления научно-техническим прогрессом // XXVII съезд КПСС и организационно-правовые вопросы ускорения научно-технического прогресса и промышленности. — К., 1988. — 35 с.

180. *Юлдашев А. Х.* К вопросу о юридической силе расчетов, выполненных на ЭВМ // Проблемы информационного обеспечения автоматизированных систем планирования и управления народного хозяйства. — К.: ГлавНИИВЦ, 1974. — С. 4.
181. *Юлдашев А. Х.* Некоторые аспекты взаимодействия отраслевых автоматизированных систем управления министерств и ведомств АСПР Госплана республики (организационно-правовые вопросы) // Организация и планирование отраслей и народного хозяйства. — К.: Вища шк., 1975. — Вып. 39. — С. 8.
182. *Юлдашев А. Х.* Еще раз о систематизации и совершенствовании ведомственного хозяйственного законодательства // Рад. право. — 1976. — № 12. — С. 8.
183. *Юлдашев А. Х.* О разработке правового обеспечения АСУ // Проблемы правопедения: Межвед. сб. — 1976. — 12 с.
184. *Юлдашев А. Х.* Об одном подходе к разработке правовых актов, регламентирующих деятельность аппарата управления: Тез. докл. Всесоюз. НТМ симп. “Проблемы совершенствования систем управления экономикой”. — Ереван, 1976. — С. 6.
185. *Юлдашев А. Х.* Опыт и проблемы разработки автоматизированной информационно-поисковой системы правовых актов “АИПС-Право”: Препр. докл. ИЭП АН УССР 82-2-34. — Донецк, 1982: ИЭА АН УССР. — 25 с.
186. *Юлдашев А. Х.* Совершенствование права как средства интенсификации производства. — К., Вища шк., 1983. — 147 с.
187. *Юлдашев А. Х.* Автоматизация как средство расширения форм участия граждан в управлении производством // Права граждан и АСУ — Рига: Знание, 1984. — С. 24.
188. *Юлдашев А. Х.* Правовые проблемы разработки автоматизированной системы управления республиканскими целевыми комплексными научно-техническими программами // Проблемы совершенствования: Материалы респ. конф. — К., 1986. — С. 3.
189. *Юлдашев А. Х.* Организационно-правовое обеспечение машинной информатики. — К.: Наук. думка, 1987. — 243 с.
190. *Юлдашев А. Х.* Правовая информатика как средство совершенствования ведомственного хозяйственного законодательства: Тез. докл. и сообщ. на Всесоюз. науч. конф. “Совершенствование законодательства в народном хозяйстве в условиях интенсифика-

- ции общественного производства”, Москва, 26–28 мая 1987 г. — М., 1987. — С. 5.
191. *Юлдашев А. Х.* Правовая информатика — новое направление теории государственного управления // Советское административное право и теория государственного управления в свете решений XXVII съезда КПСС: Материалы всесоюз. науч.-практ. конф. — Калинин, 1987. — С. 3.
 192. *Юлдашев А. Х.* Закон СССР о государственном предприятии и борьба с бюрократизмом // Правда Украины. — 1988. — 31 марта. — С. 9.
 193. *Юлдашев А. Х.* Правовое обеспечение перестройки управления экономики. — К.: Знание УССР, 1989. — С. 65.
 194. *Юлдашев А. Х.* Права человека в свете христианской доктрины и идей открытого духовного общества. — К.: Варта, 1999. — 843 с.
 195. *Юлдашев А. Х.* Права человека в свете христианской доктрины и идей открытого духовного общества. — К.: Альфа. 1999. — 331 с.
 196. *Юлдашев О. Х.* Адміністративна реформа і права людини (принципи вдосконалення державного управління) // Актуальные проблемы правовой реформы в современной Украине: Сб. науч. тр. — К., 2000. — С. 14.
 197. *Юлдашев А. Х.* Стране нужны юристы новой генерации // Персонал. — 2000. — № 5. — С. 13.
 198. *Юлдашев А. Х.* Совершенствовать юридическое образование на основе логистического подхода: Зб. доп. 2-ї міжнар. наук.-практ. конф. — К., 2000. — С. 22.
 199. *Юлдашев А. Х.* Нужна реформа реформ “совесть” человеческая // Зеркало недели. — 2000. — № 7. — С. 13.
 200. *Юлдашев А. Х.* Людина як мета реформування і аргумент його принципів Держава і право // Зб. наук. пр. Ін-ту держави і права НАН України ім. В. М. Корецького. — 2001. — Вип. 12. — С. 15.
 201. *Юлдашев А. Х.* Вимагають поваги, але не несуть відповідальності // Голос України. — 2002. — 13 листопада. — № 210. — С. 9.
 202. *Юлдашев А. Х.* Технологія судового произвола // Зеркало недели. — 2002. — № 4. — С. 9.
 203. *Юлдашев О. Х.* Національна доктрина реформування як підґрунтя адміністративної реформи // Правова держава:

- Щорічник наук. пр. Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — 2002. — Вип. 13. — С. 14.
204. *Юлдашев А. Х.* Не будем множить число Дон-кихотов (к вопросу о сионизме) // Персонал. — 2002. — № 12. — С. 13.
205. *Юлдашев А. Х.* Социальный менеджмент: к вопросу о национальной доктрине реформирования общества // Персонал. — 2002. — № 5. — С. 67
206. *Юлдашев О. Х.* Щодо програми адміністративного реформування на шляху до вступу у ЄС // Адміністративна реформа в Україні. Шлях до Європейської інтеграції: Зб. наук. пр. — К.: Адеф-Україна, 2003. — С. 190–193.
207. *Юлдашев О. Х., Завадовський М. М.* Измерение и регулирование эффективного механизма материальной ответственности в управлении // Экономика Сов. Украины. — 1978. — № 28.
208. *Юридическое значение fides Imbert* // J. Fides et Nexum Studi V. Aragnio-Ruis.-Napoli. — 1953. — 1. — P. 339–363.
209. *Albanesse B.* Per la storia del “ereditimi” // AP. — 1971. — Jfe 32. — P. 148.
210. *Boecker H.J.* Law and the administration of justice in the old testament. — Minneapolis, Minn.: Augsburg Publ. House., 1980.
211. *Banisar D.* Freedom of information and access to government records around the world // Privacy Intern. — March, 2001.
212. *Berge A.* Improved rules on public access to documents? The discussion on a regulation under Art 255 ECT. — Stockholm: Stockholm. Univ., Master Europ. Law, 2001.
213. *Gorzynska T.* Prawo do informacji i zasada jawnosci administracyjnej (Право на інформацію і принцип адміністративної відкритості). — Krakow; Zakamycze, 1999. — С. 27–28.
214. *Information technology as an instrument of public management reform: A study of five OECD countries*, OECD. — Paris, 1998.
215. *Kant I.* Rechtslehre. Schriften zur Rechtsphilosophie. — Berlin, 1988.
216. *Karnitis E.* Public sector information in Latvia: Proc., Availability and Use. — London, 2000.
217. *Lombardi L.* Op. cit.-P84: Wieacker F. Op. cit.-P34 sqq.
218. *Role of public administration in providing information offices and citizens information services*, presentation at the EIPA Seminar on “An efficient, transparent government and the rights of citizens to information”, Maastricht, 29–30 May, 2000 / Edes Bart W.

219. *Thomas d'Aquin. Somme theologique.* — 1993. — Vol. 2, ch. 1.
220. <http://www.minjust.gov.ua>.
221. <http://www.president.gov.ua>.
222. <http://www.nkau.gov.ua>.
223. <http://www.niss.gov.ua>.
224. <http://www.konsultant.kiev.ua>.
225. <http://www.pressinform.kiev.ua>.
226. <http://www.jurenergo.kiev.ua>.
227. <http://www.kinto.com/ukr/>.
228. <http://www.commerciallaw.com.ua/ukr/legislative>.
229. <http://www.asdg.ru/news>.

ЗМІСТ

<i>Вступ</i>	3
Глава 1. Державна регуляторна політика як складова національної безпеки України	7
1.1. Сутність і види державної політики	7
1.2. Співвідношення державного управління, політики і права та механізм їх взаємодії	17
1.3. Зміст і правове регулювання державної регуляторної політики	26
1.4. Управління державною регуляторною політикою	35
1.5. Державна політика як найважливіша складова національної безпеки	63
Глава 2. Основні етапи здійснення державної регуляторної політики	90
2.1. Планування діяльності з підготовки регуляторних актів та вироблення їх концепцій	92
2.2. Аналіз регуляторного впливу та оприлюднення проектів регуляторних актів	97
2.3. Погодження проектів регуляторних актів та експертний висновок щодо їх регуляторного впливу	105
2.4. Затвердження, правова експертиза і державна реєстрація нормативно-правових актів	120
2.5. Відстеження результативності регуляторного акта та оприлюднення інформації	128
Глава 3. Теоретико-філософські та методологічні засади вирішення проблем регуляторної політики	145
3.1. Вимоги справедливості до законодавства України і міжнародних документів	145
3.2. Зловживання правом як загроза моральності та справедливості регуляторної політики	160
3.3. Особливості зловживань правом у сфері регуляторної політики	183

3.4.	Аналіз філософсько-теоретичних поглядів на проблему забезпечення справедливості регуляторних рішень	192
3.5.	Завдання створення засад філософії державної політики, державно-політичних рішень	216
3.6.	Критерії оцінки державно-політичних рішень	230
<i>Глава 4.</i>	Практика моніторингу регуляторних рішень і перспективи вдосконалення регуляторної політики	251
4.1.	Електронне урядування як новий етап у розвитку регуляторної політики	251
4.2.	Правове забезпечення новітніх інформаційних технологій у здійсненні регуляторної політики	265
4.3.	Практика моніторингу у здійсненні регуляторної політики	278
<i>Додатки</i>		304
<i>Література</i>		314

In the monograph the questions of essence, classification of regulator policy types and regulator decisions are explored in the context of the economic growing and increasing of Ukraine's national safety. The requirements are formulated in relation to their quality, morality, justice; the technology of preparation and acceptance of regulator acts is considered. The appropriate problems are exposed, philosophical-theoretic and methodological bases of their decision are developed. They are directed on upgrading the regulator acts, oriented to the newest information technologies.

For the public authorities and local government workers, research workers, graduate students, teachers, students of higher educational establishments and for person, who is interested in noted problems.

Наукове видання
Юлдашев Олексій Хашимович
**ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ
ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ
ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ**
Монографія

Scientific edition
Youldashev, Oleksiy H.
**PROBLEMS OF PERFECTION OF UKRAINE'S
STATE REGULATOR POLICY**
Monograph

Відповідальний редактор *В. Д. Бондар*
Редактор *Т. Д. Станішевська*
Коректор *С. М. Толкачова*
Комп'ютерне верстання *Ю. А. Станішевський*
Оформлення обкладинки *Д. А. Бутейко*

Підп. до друку 03.03.05. Формат 60 x 84/16. Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 19,53. Обл.-вид. арк. 18,75. Тираж 1000 пр. Зам. 8-1105.

Видавець і виготовлювач тиражу
Міжрегіональна Академія управління персоналом (МАУП)
03039 Київ-39, вул. Фрометівська, 2, МАУП

*Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК № 8 від 23.02.2000*

Друкарня ТОВ "Аксам"
Київ, вул. Студентська, 5а