

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

УДК 342.9

Бевзенко В. М.

ПОНЯТТЯ І ВИДИ ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Організація і здійснення державного регулювання засновані на певних принципах*, закріплених у Конституції України, чинному національному законодавстві. Проте, перш ніж розглянути сутність принципів державного регулювання, варто висвітлити юридичну природу правової категорії “принцип”, оскільки в юридичній літературі – і сучасній вітчизняній, і в тій, що дісталася у спадок, існує багато різних дефініцій принципів [2, с. 16].

Слід відзначити, що проблема принципів у контексті правових досліджень так чи інакше розв’язувалась О.М. Бандуркою, А.М. Колодієм, В.Й. Развадовським, Н.О. Саніахметовою, О.Ф. Скакун, М.М. Тищенко. Разом із тим, оскільки концепція державного регулювання остаточно не сформувалась, зміст цього явища не отримав достатнього наукового обґрунтування, то відповідно, пов’язані із цим регулюванням поняття, зокрема і такі, як принципи також не достатньо аргументовані і описані адміністративно-правовою наукою. Виходячи із сказаного, метою даної статті є формулювання поняття принципів державного регулювання та їх систематизація.

Лише останнім часом В.Й. Развадовським одним із небагатьох представників науки національного адміністративного права визначені принципи державного регулювання, зокрема транспортної системи, як своєрідна “модель” регулюючого впливу на розвиток транспортної системи, реалізація якої передбачатиме необхідність вирішення проблеми її відтворення у нормативно-правових актах різної юридичної сили. Досліджуючи проблему формулювання принципів державного регулювання, як основних положень, правил, що характеризують порядок здійснення регулюючого впливу на транспортну систему, автор доходить висновку, що вони не залежать від волевиявлення та побажань окремих особистостей, засновані на діалектичному законі розвитку суспільства [3, с. 7, 19].

* Принцип [лат. *principium* – основа, начало] – 1) центральне пояснення, особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь; 2) внутрішнє переконання, погляд на речі, які зумовлюють норми поведінки; 3) основа якого-небудь пристрою, приладу [1, с. 762].

І теоретики-правники, і вчені-управлінці одностайні у розумінні поняття “принцип”, визнаючи їхню пріоритетну роль у врегулюванні суспільних відносин, побудові соціальних та державних інститутів. Як зроблено висновок, суттєві розбіжності розуміння принципів відсутні, принцип – своєрідний промінь прожектора, який висвітлює певну площину. Можна перебувати з одного боку цього променя, з іншого, зсередини, але не виходити за його межі [4, с. 204].

Зокрема, А.М. Колодій переконаний, що принципи права – це такі відправні ідеї існування права, які виражають найважливіші закономірності і підвалини даного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об’єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу. Принципи права спрямовують і надають синхронності усьому механізму правового регулювання суспільних відносин, досконаліше інших розкривають місце права у суспільному житті і його розвитку. Саме принципи права є критерієм законності й правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративного апарату і органів юстиції і за певних умов мають велике значення для зростання правосвідомості населення, його культури і освіти [2, с. 27]. Принципи права – об’єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов’язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, це є своєрідна система координат, у рамках якої розвивається право і одночасно вектор, який визначає напрямок його розвитку [5, с. 221]. Принципи адміністративного права – засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст цієї галузі права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [6, с. 80].

Схоже сутність принципів, але вже державного управління, розуміє В.Я. Малиновський – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління [7, с. 192].

Відтак, принципи як правова категорія представляють собою основу, начало, зокрема, державного регулювання, яким притаманні такі ознаки: 1) відіграють визначальну роль у формуванні змісту та основних напрямів регулятивного впливу на суспільні відносини та об’єкти; 2) виражають типові закономірності здійснення державного регулювання; 3) представляють собою вимоги, які мають бути враховані суб’єктами державного регулювання під час здійснення ними регулятивної діяльності; 4) відтворені у Конституції та законах України, впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі норм певної галузі права і пов’язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей [6, с. 80]; 5) є результатом наукового пізнання, практична дія принципів повністю визначається ставленням до них людини [7, с. 191]; 6) важливим для розуміння сутності державного регулювання є те, що перераховані вище принципи комплексно

застосовуються у практичній діяльності органів державної влади, між собою взаємопов'язані та взаємообумовлені. Вони утворюють структурний конгломерат, що становить ідейну основу діяльності публічної адміністрації та її посадових осіб по задоволенню публічних інтересів [8, с. 155]; 7) принципи є об'єктивними категоріями, вони не залежать від волевиявлення та побажань окремих осіб, спираються на діалектичний закон розвитку [9, с. 100].

Більше того, крім визнання науковцями взаємозв'язку принципів у системі однієї галузі науки (право, державне управління), цілком справедливою є точка зору про взаємообумовленість комплексу принципів окремої галузі науки із вихідними ідеями (принципами) іншої сфери людських знань. Так, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко застерігають, що принципи адміністративного процесу спираються на конституційні принципи державного управління, проте при цьому відбивають специфіку адміністративно-процесуальної сфери [10, с. 28].

Як зазначалось, у загальному вигляді принципи державного регулювання викладені у Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актах. Однак, також зроблено висновок, що принципами є не тільки ті керівні начала, які закріплені в законодавстві та в інших джерелах правових норм, але й основні ідеї правосвідомості, які отримали загальне визнання в діяльності суб'єктів внутрішньодержавного і міжнародного права, незважаючи на відсутність їх формальної фіксації в об'єктивному праві [8, с. 142]. Дійсно, як визнано в ст. 19 Закону України "Про міжнародні договори України" чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства.

Тому, принципи державного регулювання – це закріплені у національному законодавстві та міжнародних договорах України закономірності, обов'язкові до виконання правила регулюючого впливу держави та її органів на суспільні відносини, процеси; закріплені у правових нормах найбільш загальні, вихідні положення, панівні в даній державі політичні та правові ідеї, основні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими таке регулювання організується і здійснюється [4, с. 204].

З огляду на те, що принципи державного регулювання розкривають сутність цього правового явища, характеризують його специфічні ознаки, проаналізуємо систему та зміст цих принципів.

У першу чергу слід зауважити, що визначальними для усіх галузей правової науки, безумовно, є загальноправові принципи, сутність яких зводиться до необмеженої дії та їх обов'язкового врахування органами державної влади, як при виконанні ними своїх обов'язків, так і під час реалізації повноважень органів влади у відносинах із іншими суб'єктами права. Теорією права визнано, що до загальноправових відносяться принципи свободи, справедливості, рівності перед законом, законності, гуманізму, демократизму, взаємної відповідальності держави і особи [11, с. 216-218].

Здійснивши аналіз наукового обґрунтування принципів, доходимо висновку, що, по-перше, в цілому існуючі класифікації цієї правової категорії за своїм змістом

подібні, хоча й здійснені на основі різних, відмінних один від одного критеріїв. Уникнути неоднозначного тлумачення видів принципів, у тому числі і державного регулювання можливо, закріпивши їх поняття та зміст у законодавстві. Так, показовим у даному випадку, на нашу думку, є визначення у окремих статтях Кодексу адміністративного судочинства України системи, видів та змісту принципів адміністративного судочинства.

По-друге, існуючі види принципів незалежно від сфери поширення їх дії, за своєю суттю, регулятивною спрямованістю в цілому залишаються незмінними, постійними; одні і ті ж принципи об'єктивно притаманні усім галузям, підгалузям, інститутам правової науки. Наприклад, положення про визнання людини найвищою соціальною цінністю залишається неспростовним постулатом у конституційному праві, кримінальному процесі, адміністративному праві, державному управлінні, державному регулюванні тощо.

Можливість учасників регулятивних правовідносин вільно обирати вид поведінки, який повною мірою відповідає їх потребам, інтересам, сферам діяльності, іншим факторам соціального існування відтворена у принципі свободи державного регулювання.

Наприклад, у відповідності із статтею 54 Конституцією України громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.

Даний принцип реалізується також через надання свободи вибору суспільного ладу і форми правління, забезпечення захисту прав людини та задоволення основних потреб її життя, формування органів державної влади шляхом народного волевиявлення, створення умов для утвердження в суспільстві норм гуманістичної моралі, користування різними соціальними послугами держави та приватних осіб тощо [5, с. 224].

Своєрідний “дух” законів і всієї системи адміністративного законодавства, яким мають бути пройняті норми адміністративного права, що закріплюють відносини між суспільством, державою і людиною представляють принципи справедливості і гуманізму. Передусім вказані принципи проявляються у вимозі шанобливого ставлення представників держави до людської гідності. Ці принципи вважаються своєрідним “мотором” всієї складної системи взаємозв'язків держави й особи, який “рухає” суспільство до досягнення найвищого рівня розвитку [6, с. 84]; принцип гуманізму свідчить про якісно нове ставлення органів державної влади і посадових осіб до людини і громадянина в Україні. Крім того, принцип справедливості державного регулювання містить у собі вимогу відповідності між практичною роллю різних індивідів (соціальних груп) у житті суспільства та їхнім соціальним становищем, між їхніми правами та обов'язками, заслугами людей та їхнім суспільним визнанням; принцип гуманізму розкриває одну із найважливіших ціннісних характеристик права, домінування у формуванні та функціонуванні правової системи природних невідчужуваних прав людини [5, с. 224-225].

До системи принципів державного регулювання відноситься також принцип рівності, який означає рівність усіх перед законом, рівність прав та обов'язків, неза-

лежно від національної, релігійної та іншої належності, службового та іншого становища, рівну відповідальність перед законом, рівний захист у суді [5, с. 224].

Даний принцип, тією чи іншою мірою відтворений у статтях 13, 21, 24, 36, 38, 43 Конституції України та нормативно-правових актів. Так, у статті 6 Господарського кодексу України одним із загальних принципів господарювання в Україні є забезпечення економічної багатоманітності та рівний захист державою усіх суб'єктів господарювання [12].

Перехід до демократичної, правової держави неможливий без суворого й неухильного дотримання законності. Здійснення національно-державного будівництва і морального відновлення суспільства неможливі без утвердження цього принципу [10, с. 29]. Крім того, важливість проблеми законності обумовлюються тим, що поняття законності нерозривно пов'язане з такими інститутами і сторонами державно-правового життя суспільства, як функції держави, правотворчість, форми реалізації права, демократія, права, свободи та обов'язки особистості. Становлення ідеї законності починається з утвердження державності і права, тоді як уявлення про необхідність слідування конкретним правилам існувало ще в релігійно-міфологічних пам'ятках задовго до цього процесу [13, с. 11].

Принцип законності державного регулювання виражається у вимогах: а) якості нормативно-правових актів, несуперечності їх один одному (між ними має бути ієрархічна субординація залежно від юридичної сили). Можна сказати, що принцип законності державного регулювання означає повну узгодженість положень чинних нормативно-правових актів та Конституції України; б) суворого додержання та виконання юридичних норм, правових приписів усіма суб'єктами – громадянами, їх громадськими та некомерційними організаціями, посадовими особами, державними органами [5, с. 225]; в) гарантування прав і свобод громадян; г) неприпустимість протиставлення законності й доцільності; д) невідворотність покарання за порушення закону [10, с. 29].

Поряд із загальноправовими принципами слід визнати існування спеціальних принципів державного регулювання, які характеризують його змістовну спрямованість, відрізняючи від інших суміжних явищ, зокрема таких як державне управління.

Державне регулювання допускає декілька варіантів майбутньої діяльності керованих об'єктів, створюючи можливість діяти найбільш ефективно; воно передбачає високий ступінь альтернативності поведінки керованих об'єктів [6, с. 64, 66]. Відтак, чи не найголовнішим принципом державного регулювання є можливість вибору певного виду діяльності учасниками суспільних відносин (принцип альтернативи), яка, однак, має здійснюватись у межах встановлених державою правил поведінки. Даний принцип найбільш характерно представляє зміст державного регулювання, оскільки є його основою, без якої існування такого регулювання неможливе. Створення державою безальтернативних умов діяльності керованих об'єктів, відповідно виключає регулятивний характер організації діяльності учасників суспільних відносин, відбувається перехід до суто управлінського важелів впливу на соціальні процеси.

Наприклад, статтею 385 Господарського кодексу України передбачено, що податкові пільги надаються виключно відповідно до закону, як правило, суб'єктам

зовнішньоекономічної діяльності, які стабільно експортують наукову, наукоємну продукцію, експорт яких перевищує імпорт за фінансовий рік і обсяг експорту яких становить не менше п'яти відсотків від обсягу реалізованих за фінансовий рік товарів. Таким чином, у разі постійного експортування продукції, у суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності виникає альтернатива отримати або не отримати податкові пільги [12].

Оптимальність, прийнятність створюваних державою умов діяльності керованих об'єктів з метою формування бажаної поведінки таких об'єктів є ще одним принципом державного регулювання. У відповідності із цим принципом учаснику правовідносин завжди пропонується декілька варіантів поведінки, які з урахуванням їх інтересів частково або повністю відповідають, або взагалі не відповідають їх потребам, запитам.

Даний принцип нерозривно пов'язаний із принципом альтернативи, оскільки лише за наявності вибору більш і менш оптимального (прийняттого) варіанту поведінки стає можливим регулятивний вплив на суспільні відносини, соціальні об'єкти.

При здійсненні регулятивного впливу на керовані об'єкти, враховуються потреби, інтереси учасників суспільних відносин, відповідно до них формується зміст державного регулювання. Досягнення певної мети, розв'язання завдання окремим суб'єктом виступають тим мотивом, який дозволяє керувати об'єктами, забезпечує набуття ними форм такої поведінки, яка є бажаною або очікуваною.

Отже, принципом державного регулювання слід визнати врахування суб'єктами державного регулювання потреб, інтересів учасників суспільних відносин; підкреслено, що цілі регулювання і методи їх досягнення мають обиратись з урахуванням ступеня їх відповідності суспільним інтересам. Наприклад, регулювання цін і виробничих обсягів на конкурентних ринках слід уникати. Доступ на ринок необхідно регулювати лише там, де це необхідно для забезпечення здоров'я і безпеки населення чи управління національними ресурсами [14, с. 132].

Даний принцип є надзвичайно важливим, оскільки він впливає на вибір змісту і способів впливу на керовані об'єкти; мотивація – рушійна сила, що ґрунтується на задоволенні певних потреб, примушуючи людину діяти із максимальними зусиллями для досягнення особистих чи організаційних цілей [7, с. 278]. Забезпечення інтересів держави та окремих суб'єктів правовідносин – принцип державного регулювання, відтворений у національному законодавстві і покликаний забезпечувати паритет державних та соціальних інтересів. Наприклад, державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної і соціальної політики, воно визначається показниками економічного і соціального розвитку України [15, с. 640].

Наостанок відзначимо, що ні в якому разі представлений перелік спеціальних принципів державного регулювання, однак абсолютно не претендує на вичерпність про, що свідчать численні праці вчених-юристів*.

Разом із тим, представлений аналіз свідчить про недостатню обґрунтованість поняття та системи принципів державного регулювання цієї правової категорії, їх видових і змістовних ознак; існуючі наукові доробки, присвячені проблемам правових принципів, лише у загальному вигляді описують принципи державного регулювання, а відтак правова природа таких принципів, вважаємо, описана не досить вичерпно.

Крім того, теоретичне обґрунтування принципів державного регулювання потребує якнайшвидшого практичного втілення, реалізації у чинному законодавстві, чого, на превеликий жаль, поки що не доводиться спостерігати.

Тому, як вбачається, перспективним є подальше наукове дослідження змісту, засобів, сфери та специфіки здійснення державного регулювання.

Література:

1. Словник іншомовних слів: 23 000 слів та термінологічних сполучень / Уклад. Л.О. Пустовіт та ін. – К., 2000. – 1018 с.
2. Колодій А.М. Принципи права України: Монографія. – К., 1998. – 208 с.
3. Развадовський В.Й. Державне регулювання транспортної системи України (адміністративно-правові проблеми та шляхи їх розв'язання): Автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2004. – 38 с.
4. Кравченко Ю.Ф. Свобода як принцип демократичної правової держави: Монографія. – Харків, 2003. – 406 с.
5. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Харків, 2001. – 656 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К., 2004. – Том 1: Загальна частина. – 584 с.
7. Малиновський В.Я. Державне управління: Навчальний посібник. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К., 2003. – 576 с.
8. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: Монографія. – К., 2005. – 352 с.
9. Развадовський В.Й. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у транспортній сфері України: Монографія. – Харків, 2004. – 284 с.
10. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підруч. для вищих навч. закл. – К., 2002. – 288 с.
11. Теорія держави і права: Навч. посіб. / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін.; За заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. – К., 2004. – 368 с.
12. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11 – Ст. 462.
13. Законність: теоретико-правові проблеми дослідження та впровадження. – К.: Видавництво "Юстініан", 2004. – 216 с.
14. Саниахметова Н.А. Регулирование предпринимательской деятельности в Украине: организационно-правовые аспекты: Монография. – Одесса, 1998. – 232 с.
15. Саниахметова Н.О. Підприємницьке право: Навч. посібн. – 3-тє вид., переробл. і доп. – К., 2005. – 912 с.

* Додатково про принципи державного регулювання, наприклад, див.: Саниахметова Н.О. Підприємницьке право: Навч. посібн. – 3-тє вид., переробл. і доп. – К., 2005. – 912 с. [15].

Пост упила в редакцію: 21.06.2006 г.