

СУТНІСТЬ ТА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Необхідність забезпечення на державному рівні продовольчої і сировинної безпеки для потреб населення, сільського господарства, промисловості зумовлює активізацію наукових пошуків сутності й характерних ознак державної регуляторної політики в аграрному секторі.

Дослідження, здійснені такими відомими вченими, як Ю. С. Шемшученко, В. І. Семчик, А. М. Статівка та інші, роблять вагомий внесок у розвиток сучасних поглядів на роль державної правової політики у сфері аграрних та земельних відносин.

Науковим завданням даної статті є визначення поняття і місця державної регуляторної політики в аграрному секторі України.

З точки зору системного підходу об'єкт дослідження має розглядатися стосовно зовнішнього середовища та його внутрішніх елементів (склад, структура, властивості складових – функцій). З позиції останніх, регуляторна політика звертає на себе увагу як засіб удосконалення законодавства в аграрній сфері економіки.

Відомо, що характеристику об'єкта визначають його місце в зовнішньому середовищі та порівняння з іншими, подібними до нього об'єктами, з якими він взаємодіє. Системний підхід до розгляду системних характеристик державної (регуляторної) політики та її правового регулювання вимагає розгляду понять «політика», «державна політика», її видів, форм та напрямів.

Звернімося спочатку до розгляду сутності понять «політика» і «державна політика». Політика (грец. *politike* – мистецтво управління державою) – це державні або громадські справи. До сфери політики належать передусім участь у справах держави, напрям держави, визначення форм, завдань, змісту діяльності держави. Ми підтримуємо наукові погляди на систематизацію, відповідно до якої політика – це:

– боротьба за виборення та утримання

державної влади;

– використання влади для управління суспільством у загальносуспільних, класових, кланових або особистих інтересах;

– програма дій або утримання від них, спрямовані на розв'язання суспільно значущих проблем;

– система державних інститутів і система позадержавних громадських організацій, партій, рухів, які мають на меті вплив на функціонування та розвиток інститутів державної влади;

– напрацювання системи правил гри в суспільстві, законотворчість, націлена на регуляцію суспільного життя;

– 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, господарських 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.

Основою цієї систематизації є уявлення про політику як про діяльність. Ця діяльність спрямована на моделювання іншої (неполітичної) діяльності – об'єкта політичного впливу. Модель бажаного стану об'єкта політичного впливу може інтерпретуватися як політична програма з вирішення справ держави або суспільства.

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. Інша діяльність (крім виробничої) належить до недержавної політики.

Ми поділяємо наукові погляди на державну політику в широкому розумінні цього терміна як на вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю щодо вирішення суспільних проблем.

Доцільно розглянути співвідношення щодо політики та управління, державної політики та державного управління, політики та правових актів. Вважаємо, що політика – це системне управління, тобто таке, що здійснюється в одновекторному напрямку, за допомогою внутрішньо узгоджених між собою актів (хоча б на рівні цілей), пов'язаних, як правило, у межах цілісної програми. І, навпаки, різновекторне управління, у процесі якого систематично з'являються неузгоджені між собою рішення, характеризує стан, за яким єдиної політики, по суті, немає. Виступаючи свого часу у Верховній Раді України, Л. Д. Кучма зазначав: «Сьогодні ми багато втрачаємо саме через те, що державна політика є фрагментарною, з внутрішніми суперечностями». Наше бачення державної політики не збігається з тим, що він називав державною політикою. Найявні різновекторні дії, суперечливі за своєю логікою. Серед існуючих спроб класифікації державної політики однією з найважливіших може бути її поділ на дійсну і бюрократичну. В літературі цьому питанню не приділяється належної уваги. Одним із небагатьох винятків є праця В. Цветкова та В. Горбатенка «Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства» (2001). Реальність такої класифікації впливає навіть з «Глумачного словника» В. Даля: «Політика – наука державного управління; види, наміри і цілі державця, небагатьом відомі, та спосіб його дій при цьому, який нерідко приховує перші».

Під бюрократичною державною політикою слід розуміти політику формальну, таку, що проголошується для прикриття дійсної. Це удавана державна політика. Саме така політика здебільшого здійснювалася в Україні за роки незалежності. Проголошуючи обов'язок держави, державних органів утверджувати й

забезпечувати права і свободи людини, служити народові, бюрократична влада розкрала колишні загальнонародні блага, тобто фактично чинила проти нього злочини.

Бюрократичне управління, заганяючи країну в глухий кут, породжує ситуацію кругової поруки, коли нормою стає пряме порушення законодавчих норм, а їх виконання не тільки не схвалюється, але й стає не обов'язковим.

Ситуація, що склалась на той час, може бути підсумована таким чином: замість переходу від прямого управління економікою до дійсно ринкового регулювання, в Україні відбувалася система всеохоплюючої корупції, і ці проблеми стали загрозою як для національної безпеки, так і для світової спільноти, куди Україна прагне увійти. Генеральна Асамблея ООН на 82 пленарному засіданні визнала: «Проблеми, що викликані корупцією, можуть піддати небезпеці стабільність та безпеку співтовариств, зруйнувати демократичні та моральні цінності і поставити під удар соціальний, економічний та політичний розвиток країн». Тому задля покращення ситуації Україна постала перед дилемою: неформальні зміни в системі управління, які б не тільки скорочували державне втручання в економічну діяльність, але й були б достатньо економічно ефективні чи поступовий колапс та руйнація спочатку економіки, а потім і державності. Небезпека втрати обличчя країни на міжнародній арені загрожувала власним інтересам олігархічних кіл країни, і саме тому в 1997–1998 рр., коли необхідність економічних реформ із розряду декларативних перейшла до розряду нагальних, з'являються відповідні правові акти, спрямовані вже не на врегулювання конкретних економічних правовідносин, а на вдосконалення самого процесу нормотворення. Закладення необхідних методичних засад цього вдосконалення здійснено на рівні відповідних указів Президента України. Це Указ Президента України від 3 лютого 1998 р. № 79/98 «Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності» [1], який визначив принципи та процедури дерегулювання підприємницької діяльності та Указ Президента України від 22 січня 2000 р. № 89/2000 «Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва», який заклав основи поняття та предмета регуляторної політики [2]. На виконання вимог цих указів Кабінет Міністрів України прийняв дві постанови: «Про затвердження методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних

актів» від 6 травня 2000 р. № 767 [3] та «Про затвердження положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів» від 31 липня 2000 р. № 1182 [4]. Ці документи, по суті, заклали нову ідеологію функціонування органів виконавчої влади й місцевого самоврядування щодо регулювання господарських та певних адміністративних відносин. Прийняття Верховною Радою України Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV [1] стало логічним продовженням удосконалення правового регулювання цих відносин, яке повинно реалізувати нову ідеологію функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування, створенням законодавчої бази в цьому напрямі. Цей Закон спрямований на:

- удосконалення правового регулювання економічних відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами у сфері економічної діяльності;
- недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів;
- зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів економічної діяльності;
- усунення перешкод для розвитку діяльності у сфері економіки.

Закон України від 11 вересня 2003 р. вперше законодавчо закріпив реальну можливість забезпечення прозорості, передбачуваності та ефективності правового регулювання економічних правовідносин шляхом нормативного забезпечення процесу підготовки нормативно-правових актів, а також відстеження їх результативності та перегляду [1]. Сукупність зазначених властивостей правових актів (прозорість, передбачуваність, ефективність) можна позначити як їх якість, а етапи, що повинні здійснюватися в процесі розробки, є засобами забезпечення цієї якості. Визначення якості правових актів та етапів їх розробки становить організацію регуляторної діяльності.

Регуляторна діяльність, згідно із законодавчим її визначенням, – це діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх

об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та іншими нормативно-правовими актами.

Держава організовує процес регуляторної діяльності, приймаючи відповідні нормативно-правові акти, інструктивно-методичні матеріали; створюючи цілу систему органів, наділяючи їх та інші органи державної влади, самоврядування та різноманітні організації відповідними обов'язками щодо здійснення регуляторної діяльності, вона контролює цю діяльність. Зазначені функції, виконувані державою щодо регуляторної діяльності, утворюють самостійний напрям державної політики у сфері економіки (господарювання) – регуляторну політику. «Державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності, – як зазначено у згаданому Законі, – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також 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, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України» [5].

Таким чином, по-перше, на законодавчому рівні закріплюються вимоги до відповідних правових актів, а також фактично визнається, що якість державної політики (державного управління, правових актів) залежить від якості процесу її здійснення – технології управління правотворенням і правозастосуванням. По-друге, в основу цієї політики (управління правотворенням і правозастосуванням) закладено високоннауковий системний підхід. Регуляторна політика – це не тільки положення Закону від 11 вересня 2003 р. Це цілий напрям у здійсненні державного управління, система методичного забезпечення реалізації правотворчої та правозастосовчої діяльності.

Література

1. Про усунення обмежень, що стримують розвиток підприємницької діяльності : указ Президента України від 3 лют. 1998 р. № 79/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про запровадження єдиної державної регуляторної політики у сфері підприємництва : указ Президента України від 22 січ. 2000 р. № 89/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Про затвердження методичних рекомендацій щодо підготовки обґрунтування проектів регуляторних актів : постанова Кабінету Міністрів України від 6 трав. 2000 р. № 767 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

4. Про затвердження положення про порядок підготовки проектів регуляторних актів : постанова Кабінету Міністрів України від 31 лип. 2000 р. № 1182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

5. Про основи державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : закон України від 11 верес. 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

Надійшла до редколегії 15.11.2009

Анотації

Розглянуто сутність та характеристику державної регуляторної політики. Визначено місце та роль державної регуляторної політики в аграрному секторі України.

Рассмотрены сущность и характеристика государственной регуляторной политики. Определены место и роль государственной регуляторной политики в аграрном секторе Украины.

The essence and characteristics of state regulatory policy are researched. The place and role of state regulatory policy in the agrarian sector of Ukraine are determined.

УДК 343.97

М. В. ГРИЩЕНКО,

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник*

*науково-дослідної лабораторії з проблем профілактики та розслідування злочинів
навчально-наукового інституту підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання
Харківського національного університету внутрішніх справ*

УЧАСТЬ НЕДЕРЖАВНОГО СЕКТОРА У ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

В умовах економіко-політичної кризи факти нехтування правами громадян, свавілля з боку чиновників, байдужість органів державної влади до цього негативного явища тільки сприяють подальшому поширенню корупції у суспільстві. Величезний бюрократичний апарат держави не в змозі самотійно ефективно протистояти корупції, а правовий механізм, який повинен чітко регулювати антикорупційні заходи, перевантажений підзаконними декларативними приписами, що негативно позначається на всьому превентивному правовому механізмі. На значний рівень поширеності корупції серед органів державного управління звернуто увагу у висновках міжнародних організацій: Групи держав Ради Європи проти корупції (GRECO), Transparency International [1; 2].

З іншого боку, демократичні перетворення з моменту набуття країною незалежності стали надійною платформою для посилення правових гарантій громадян, що поступово призвело до підвищення громадської активності з захисту своїх прав. Про таку ситуацію наочно свідчить зростання кількості звернень громадян до депутатів стосовно протиправних дій чиновників, скарг до органів прокуратури, судових позовів тощо. Слід додати, що більшість

адміністративних перевірок і кримінальних справ за фактами посадових зловживань порушується на підставі повідомлень громадян. Така своєрідна спільна активність громадян дозволяє стверджувати про існування дієвої сили, здатної протистояти такому небезпечному явищу, як корупція, з не меншою ефективністю, ніж спеціально уповноважені державні органи, до компетенції яких належить реалізація антикорупційних заходів. Таким чином, громадська ініціатива у протидії корупції може бути реалізована як самотійно – в активній формі, у вигляді звернень, скарг, публікацій, виступів у пресі, так і у вигляді особистісних переконань тощо. Окрім цього, громадянам надано право для досягнення спільних цілей і відстоювання власних інтересів об'єднуватися у громадські організації. Таким чином відбувається формування недержавного сектора. Як головною, так і другорядною метою об'єднання може декларуватися протидія корупції.

Така позитивна діяльність громадян і соціальних груп щодо протидії корупції заслуговує проведення окремого дослідження. **Метою** нашої роботи є аналіз правового механізму діяльності та організаційної побудови недержавного сектора, що сприяє протидії корупції у країні.