



В. М. Соловійов\*

## ПОНЯТТЯ І СУТНІСТЬ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Останнім часом, зважаючи на девальвацією традиційних форм і методів державного управління, з метою зміцнення державної влади і розширення меж державного регулювання соціальних і політичних процесів у державно-управлінській науці ще більшої актуальності набуває проблема правового регулювання. Ефективне правове регулювання забезпечує захист прав особистості, законність, стабільність, порядок і організованість суспільства, реалізацію перспектив соціального та економічного розвитку, удосконалення державного управління. Необхідність розробки нових наукових напрямів дослідження проблеми правового регулювання державного управління обґрунтовується державно-управлінськими процесами, що відбуваються в Україні.

Минулі декілька років українського державотворення характеризуються двозначністю. З одного боку, це довготривалі процеси боротьби за владу, проведення ряду реформ, кардинальні зміни політичної системи, і, як наслідок, постійні суперечки щодо особливостей організації публічної влади, з іншого — процес становлення України як розвинутої соціально-правової держави, підвищення рівня життя, зародження громадянського суспільства, розвиток демократії і свободи слова.

Складність та суперечливість процесів реформування державного управління, особливо в контексті конституційної та адміністративної реформ, зумовлюють потребу в теоретичному осмисленні й розробці науково обґрунтованого інструментарію, за допомогою якого можна зробити ефективнішим процес державної розбудови.

Правове регулювання — це владний вплив на суспільні відносини, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів з метою їх закріплення, упорядкування, розвитку та охорони, спрямований на відображення та узгодження суспільних інтересів задля розвитку основних сфер суспільних відносин. Підвищення ефективності впливу на поведінку і свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов'язків, встановлення дозволів та заборон, затвердження певних правових актів потребує дослідження проблеми сутності правового регулювання державного управління, адже регулювання найбільш важливих суспільних відносин безпосередньо пов'язане з функціями держави.

В умовах формування в Україні якісно нового типу держави значно деформувалося ставлення до права, правового регулювання і законодавства. Останнім часом право взагалі не усвідомлюється як об'єктивно детерміноване явище, а оцінюється спрощено — лише як прояв сьогоденної волі законодавця, інших державних інститутів<sup>1</sup>.

Правове регулювання безпосередньо пов'язане з правом. А право, як відомо, — одна із ознак держави. Система правових норм, правил поведінки — обов'язковий

© Соловійов В. М., 2007

\* старший консультант Інституту законодавства Верховної Ради України (Київ), кандидат наук з державного управління

<sup>1</sup> Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Юрінком Інтер, 1998. — С. 19.



атрибут держави, інструмент її впливу на існуючі в суспільстві відносини. У науковій літературі розрізняють два способи впливу права на суспільні відносини з метою їхнього врегулювання шляхом: а) здійснення прав і обов'язків у рамках конкретних правовідносин; б) реалізації юридичних норм поза правовідносинами<sup>2</sup>.

У прикладному аспекті дослідження сутності правового регулювання на рівні наукової статті автор розглядає право як сукупність правил поведінки, комплекс правил, що легітимовані суспільством, базуються на історично досягнутому рівні соціальної етики. Причому, ці правила повинні бути формалізовані у нормативно-правових актах. Лише за умови виконання цих складових право можна ототожнювати із законодавством (законом). Така позиція означає, що право повинно зароджуватися у суспільстві, а не виражати волю державної бюрократії. Зрештою не держава створює право, а право є основою життєдіяльності держави в особі її органів. Принаймні, так має бути у правовій державі<sup>3</sup>.

При реалізації права поза правовідносинами державна воля, виражена в нормах права, реалізується в поведінці суб'єктів, які безперешкодно користуються суб'єктивними правами й свідомо виконують юридичні обов'язки, не вступаючи в правовідносини. У ряді ж випадків державна воля може бути виражена не інакше як у конкретних правовідносинах, тобто в таких суспільних відносинах (зв'язках), у яких суб'єкти права виступають носіями конкретних прав і обов'язків<sup>4</sup>.

У державному управлінні під регулюванням суспільних явищ розуміють приведення поведінки людей та їх колективів до вимог правових норм, обмеження поведінки певними дозволами і заборонами. Правове регулювання впливає і залежить від чинних норм права, воно взаємопов'язане з правом. Правове регулювання розповсюджується на різноманітну управлінську діяльність, забезпечує однаковість розуміння і застосування правових норм як суб'єктом, так і об'єктом управління. Воно є об'єктивною умовою ефективного управління.

“Практично все, що піддається в суспільстві правовому регулюванню, так чи інакше, більш чи менш, пов'язане з державним управлінням, оскільки реалізація тієї чи іншої правової норми завжди передбачає її гарантування з боку державних органів, нехай і судових. Тому правове регулювання державного управління являє собою дуже складний, постійно й активно діючий процес життєдіяльності держави і його органів”, зазначає Г. В. Атаманчук<sup>5</sup>.

За своєю природою державне управління — це вид діяльності держави, що полягає у здійсненні нею управлінського, тобто організуючого впливу на галузі і сфери суспільного життя, які вимагають певного втручання держави шляхом використання повноважень виконавчої влади. В загальному розумінні управління — це цілеспрямований вплив на складну систему. Термін “управління” означає діяльність із керівництва ким-небудь або чимось.

На відміну від інших видів (фізичного, механічного, хімічного тощо), правове регулювання відрізняється за своїм змістом і характером. За змістом правове регулювання не є матеріальним, воно здійснюється через свідомість і волю людей, має ідеальний характер у тому розумінні, що здійснюється за допомогою не матеріальних засобів, а особливих ідеальних об'єктів (засобів), які

<sup>2</sup> Братусь С. Н. Предмет и система гражданского права. — М., 1963. — С. 109.

<sup>3</sup> Соловйов В. М. Удосконалення законності в державному управлінні України: Дис. ... канд. наук. держ. упр.: 25.00.01. — К., 2006. — С. 33.

<sup>4</sup> Степанов В. М. О социалистической законности // Правоведение. — 1977. — № 3. — С. 10.

<sup>5</sup> Атаманчук Г. В. Правовое регулирование государственного управления [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nashavlast.ru/archive/2005/10/08.htm>.



впливають на суб'єктів права, формуючи їх правосвідомість<sup>6</sup>. Право повинно чітко регулювати діяльність державних органів, наділяти їх певним правовим статусом, потрібним для здійснення державного управління, зокрема визначати їх завдання, функції та повноваження<sup>7</sup>.

Відповідно до цих поглядів зробимо висновок, що правове регулювання державного управління пов'язане з діяльністю органів держави на рівні її поділу на законодавчу, виконавчу і судову гілки, що полягає в організаційному впливі на суспільні відносини шляхом застосування державно-владних повноважень. Виходячи з того, що правове регулювання державного управління розповсюджується на всі державні органи і суспільні відносини, в цьому контексті державне управління доречно розглядати в широкому значенні, тобто як сукупність всіх видів діяльності держави та форму реалізації державної влади в цілому.

Як продукт держави право відображає встановлений у суспільстві порядок і водночас устанавлює цей порядок. Право встановлює певні вимоги до всіх членів суспільства, спрямовує їхню діяльність в інтересах усього суспільства. Саме за допомогою правових норм розділяються права та обов'язки між членами суспільства, формуються органи державної влади, основні напрями та межі діяльності соціальних інститутів, основні форми співжиття членів суспільства.

Право, як і держава, має виявляти себе в дії. У цьому розумінні право може бути лише активним, діючим, оскільки, як підтверджує практика, навіть найдосконаліші та прогресивні закони нічого не варті й перетворюються на "мертве право" без належного виконання.

Право може розглядатися в широкому (загальносоціальному) і вузькому (юридичному) значеннях. Звідси й правове регулювання можна трактувати в широкому й вузькому значенні: як регулювання, що здійснюється природним правом, і регулювання за допомогою позитивного права. Зразу обумовимо, що в рамках дослідження проблеми в державно-управлінській сфері мова йтиме тільки про те правове регулювання, що здійснюється позитивним правом, оскільки правове регулювання, яке здійснюється природним правом, не належить до предмета державного управління. Зробивши подібне застереження, спробуємо тепер з'ясувати, що ж являє собою правове регулювання, що здійснюється за допомогою позитивного права.

Взаємозв'язок норм права й правосвідомості здійснюється в рамках правового регулювання суспільних відносин. Під правовим регулюванням насамперед слід розуміти діяльність держави й суспільства з підготовки й прийняття нормативно-правових актів. У цьому процесі головна роль належить державі, її законодавчим і виконавчим органам. Саме вони ухвалюють найбільшу частину чинних норм права.

Нормативно-правові акти в межах своєї компетенції видають органи місцевого самоврядування. Право приймати в межах повноважень, визначених законом, обов'язкові до виконання рішення є важливою гарантією прав місцевого самоврядування. Правове регулювання здійснюється з визначеними й цілком конкретними юридичними й соціальними цілями. Загальні юридичні цілі правового регулювання зводяться до створення в суспільстві стабільного правового порядку, а також органів, інститутів і установ, здатних забезпечити захист і охорону від порушень тих прав, свобод і законних інтересів, громадян та інших

<sup>6</sup> Общая теория государства и права: Академ. курс в 2 т. / Под ред. М. Н. Марченко. — Т. 2. — М.: Юр. лит., 1998. — С. 361.

<sup>7</sup> Макаренко О. В. Нормативно-правове регулювання діяльності державних комітетів // Держава і право: 36. наук. праць — К., 2001. — Вип. 11: — С. 128.



осіб, які закріплені нормами права. Загальні соціальні цілі правового регулювання переслідують досягнення соціально корисних результатів і, у першу чергу, створення необхідних умов для прогресивного розвитку й процвітання суспільства.

Правове регулювання державного управління обумовлене рядом факторів, зокрема: а) рівнем економічного розвитку суспільства; б) соціальною структурою суспільства; в) рівнем зрілості, стійкості суспільних відносин; г) рівнем забезпечення законності; д) рівнем правової культури громадян і посадових осіб; е) рівнем визначеності предмета, засобів і методів правового регулювання.

У державно-управлінській та юридичній літературі можна виділити декілька подібних поглядів на поняття правового регулювання. Наприклад, проф. О. Ф. Скакун під правовим регулюванням розуміє здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону і розвиток<sup>8</sup>.

С. С. Алексеев зазначає, що правове регулювання — це здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів та ін.) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їхнього впорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб<sup>9</sup>. Правове регулювання — це здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку<sup>10</sup>.

У дисертаційному дослідженні С. В. Околіти запропоновано таке визначення правового регулювання. Це результативний, здійснюваний за допомогою юридичних засобів нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони та розвитку відповідно до суспільних потреб<sup>11</sup>.

Правове регулювання, зазначає О. М. Мельник, — це здійснюваний всією системою юридичних засобів державно-владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони та розвитку<sup>12</sup>.

Наведені приклади свідчать, що принципової різниці між цими визначеннями немає. Всі вони акцентують увагу на тому, що правове регулювання — це певний вплив на суспільні відносини, що здійснюється за допомогою правових (юридичних) засобів і має своєю метою впорядкування цих відносин. Але, незважаючи на подібність, правове регулювання (*legal regulation*) можна визначити, як владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, який здійснюється державою за допомогою всіх юридичних засобів та норм позитивного права, а також вплив на поведінку та свідомість громадян шляхом проголошення їх прав та обов'язків, встановлення певних дозволів та заборон, затвердження певних правових актів тощо.

На основі цього визначення зазначимо основні ознаки правового регулювання:

1. Правове регулювання — це один з видів соціального регулювання, тобто регулювання, що існує в суспільстві й пов'язано з упорядкуванням суспільних відносин. Соціальне регулювання має в своїй основі цілеспрямований, організований, результативний характер. Соціальне регулювання здійснюється

<sup>8</sup> Скакун О. Ф. Теория государства и права. — Х.: Консум, 2000. — С. 89.

<sup>9</sup> Проблемы теории государства и права: Учебник / Под. ред. С. С. Алексеева. — М.: Юр. лит., 1987. — С. 210.

<sup>10</sup> Рабінович П. М. Основы заглавной теории права та держави. — Вид. 5-те, зі змінами. — К.: Атіка, 2000. — С. "53.

<sup>11</sup> Околіта С. В. Справедливість та законність як принципи державно-правового регулювання: Дис. ... канд. наук держ. упр: 25.00.02. — К., 2000. — С. 4.

<sup>12</sup> Мельник О. М. Правове регулювання та шляхи підвищення його ефективності: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. — К., 2004. — С. 31.



різними регуляторами, серед яких першочергову роль відіграють соціальні норми — право, мораль, звичаї й т. д. Право — один з найважливіших соціальних регуляторів в умовах державно організованого суспільства, внаслідок чого й правове регулювання — один з найважливіших видів соціального регулювання.

Право і правове регулювання займає особливе місце в соціальному регулюванні, тобто застосування норм права, інших юридичних засобів для впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування і прогресивного розвитку, а також вплив на поведінку людей<sup>13</sup>.

Правове регулювання, як зазначає С. В. Бобровник, — це особливий різновид соціального, що: має визначений предмет, тобто сферу відносин, які усвідомлюються суб'єктами і мають для них і суспільства важливе значення; здійснюється нормативно закріпленими способами, які характеризують як активне право, так і пасивне право суб'єкта (дозволи), пасивний обов'язок вчиняти правомірні дії в інтересах уповноваженої сторони (зобов'язання); забезпечується певними методами, що координують дії учасників суспільних відносин, характеризуючи їх рівне становище у сфері права, або визначають їх субординаційну підлеглість у процесі використання прав і вдосконалення обов'язків, підкреслюючи цим наявність в одного із суб'єктів владних повноважень; стосується діяльності визначених суб'єктів, якими можуть бути фізичні, посадові, юридичні особи, органи держави та держава в цілому; визначає межі державно-правового втручання у суспільні відносини, має цілеспрямований, організаційний та упорядкований характер; здійснюється за допомогою системи правових засобів, які в сукупності визначаються як механізм правового регулювання<sup>14</sup>.

2. Правове регулювання надає відносинам між суб'єктами певної правової форми, яка має державно-владний характер та вказує на міру можливої та необхідної поведінки<sup>15</sup>. У цьому випадку мова йде лише про ті правові форми, метою державно-владного впливу яких є впорядкування, закріплення, охорона та розвиток.

3. Правове регулювання — це в основі своїй державне регулювання, оскільки позитивне право встановлюється або санкціонується державою й, отже, є державним регулятором суспільних відносин. Той факт, що в ряді випадків норми позитивного права можуть визначатися недержавними органами й організаціями або безпосередньо народом, не змінює суть справи, тому що недержавні органи й організації, а також народ встановлюють норми позитивного права за згодою або прямим дозволом держави.

4. Правове регулювання — це владний вплив на суспільні відносини. Право, регулюючи суспільні відносини, певним чином впливає на них, у зв'язку із чим правове регулювання розглядається в державному управлінні звичайно в якості однієї з форм впливу права на суспільні відносини. Зважаючи на ознаку владності впливу, слід зазначити, що він здійснюється в державному управлінні суб'єктом відносно об'єкту управління. Тобто в широкому розумінні цей вплив здійснюється державою стосовно суспільства.

5. Правове регулювання — це вплив на суспільні відносини за допомогою норм позитивного права й інших правових засобів. Норми права й інші правові

<sup>13</sup> Энгилбарян Р. В., Краснов Ю. К. Теория государства и права: Учебное пособие. — М.: Юридическая литература, 1999. — С. 242.

<sup>14</sup> Бобровник С. В. Колізійні норми як засіб удосконалення сучасного законодавства // Парламентаризм в Україні: теорія та практика: Матеріали міжнар. наук.-практ. конф., присвяченої 10-й річниці з дня проголошення незалежності України та 5-й річниці з дня прийняття Конституції України. — К., 2001. — С. 497-498.

<sup>15</sup> Мельник О. М. Вказ. праця. — С. 25.



засоби разом становлять механізм правового регулювання. З цього приводу, як слушно зазначає Л. С. Явич, регулювання за допомогою правових норм полягає не лише у спрямуванні розвитку суспільних відносин, а й в охороні існуючих суспільних відносин, створенні умов виникнення нових відносин, які відповідають нагальним потребам суспільства<sup>16</sup>.

6. Правове регулювання — це такий вплив на суспільні відносини, що має на меті їхнє впорядкування. Регулювати — означає впорядковувати, приводити в систему. Внаслідок цього правове регулювання є не чим іншим, як цілеспрямованим впливом на суспільні відносини, у результаті якого вони приводяться в систему й формують певний порядок у суспільстві.

7. Правове регулювання здійснюється цілеспрямовано та результативно. Особливістю здійснення правового регулювання є вимога підпорядковуватися загальним умовам нормального функціонування суспільства, щоб забезпечити його розвиток. Визначаючи цілі правового регулювання, Т. Г. Андрусак виокремлював: закріплення за допомогою юридичних засобів існуючих суспільних відносин; стимулювання розвитку та поширення суспільних відносин, які відповідають загальнодержавним та загальносуспільним потребам та інтересам; створення умов для виникнення та розвитку нових необхідних типів і форм суспільних відносин; усунення суспільно небезпечних та суспільно шкідливих відносин<sup>17</sup>.

Сутність правового регулювання державного управління визначає його функціональне призначення і відповідні способи й технології юридичного забезпечення здійснення владної волі держави. Найважливішими серед них є:

— встановлення загальноприйнятних умов нормальної упорядкованості суспільних відносин, загальних правил суспільної життєдіяльності. Лише за умови визнання цих правил і юридичного закріплення найбільш важливих із них в правових нормах, можна відносити до правового регулювання;

— актуалізація панування загальної волі, що виражається державою, у дійсній і поточній державно-управлінській діяльності, легітимації і юридичній єдності державних органів у рамках єдиної публічно-правової особи, форм і методів його планомірної діяльності, балансування інтересів;

— вироблення арсеналу засобів державного управління, що забезпечує цілісність і роль закону у державному житті. По суті змістом такого регулювання стають не стільки технології практичного здійснення управлінської діяльності, скільки технології вироблення, прийняття і реалізації державних рішень як механізми забезпечення ефективності державного управління, стратегічні засоби впливу держави на соціум, на процеси його формування, функціонування і розвитку.

Таким чином, сутністю правового регулювання державного управління є нормативне закріплення доцільних правил поведінки людей у відносинах щодо приводу здійснення державної влади й управління. Взаємозв'язки і взаємодії, що виникають у цьому процесі, є предметною сферою правового регулювання відносин державного управління. Відповідно до цього використовується метод правового регулювання державного управління — комплекс прийомів, способів і засобів формування й упорядкування реалізації державно-управлінських впливів на державно-правові інститути й елементи, суспільну свідомість, поведінку і діяльність у цій галузі. Усі ці явища, маючи функціональну визначеність,

<sup>16</sup> Явич Л. С. Проблемы правового регулирования советских общественных отношений. — М.: Юрид. лит., 1961. — С. 26.

<sup>17</sup> Андрусак Т. Г. Теорія держави і права. — Львів, 1997. — С. 143.



утворюють структуру правового регулювання державного управління, знаходячи юридичне відображення і закріплення в правових формах<sup>18</sup>.

Право у суспільному житті має не тільки юридичний (регулятивний), але й інші види впливу, такі як виховний, ідеологічний тощо. Правове регулювання як певний вплив права на суспільні відносини не слід ототожнювати із правовим впливом. На цій позиції наголошує більшість дослідників. Ці два поняття розрізняються, по-перше, за сферою дії і, по-друге, за механізмом дії. Сферою правового впливу є економічні, політичні, соціальні та інші відносини. Сферою правового регулювання є тільки відносини, які врегульовані правовими нормами. Механізм дії правового впливу полягає у впливові права на свідомість суб'єктів правовідносин, у той час як правове регулювання впливає на їхні дії. Правовий вплив — це вплив права на свідомість суб'єктів суспільних відносин у різних сферах суспільного життя. Окрім цього, “правове регулювання” — поняття більш вузьке, ніж поняття “правовий вплив”. Правове регулювання є лише однією з форм правового впливу. Разом з тим правове регулювання — це головна форма правового впливу, тому що право створюється саме для регулювання суспільних відносин.

Підводячи підсумок, зазначимо, що проблема правового регулювання набула останнім часом нової актуальності, потребує подальших розробок і досліджень з метою удосконалення державного управління України.



<sup>18</sup> Государственное управление. Основы теории и организации / Под ред. В. А. Козбаненко. — М.: Статут, 2000. — С. 346.