

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА МИТНЕ ПРАВО

УДК 342.96.21

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2024-3.1>

Н. Ю. Кантор, кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Національного університету «Львівська політехніка»

ОСНОВНІ СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ МЕХАНІЗМУ ЦІЛЕПОКЛАДАННЯ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Статтю присвячено питанню підготовки аналізу регуляторного впливу, оприлюдненню проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій, відстеженню результативності регуляторних актів, їх перегляду як основним засобом цілепокладання у державній регуляторній політиці. Визначено, що важливе значення має також здійснення Державною регуляторною службою України експертизи регуляторних актів й їх проектів та, залежно від їх розробника, розгляд питань про погодження регуляторних актів, наявності підстав для прийняття рішення про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики та щодо надання розробникам проектів регуляторних актів пропозицій про їх вдосконалення.

Обґрунтовано, що поза сферою дії законодавства про державну регуляторну політику визначення цілей норм адміністративного права є частиною процесу формування державної політики у тій чи іншій сфері та охоплюється межами політичного та владного управлінського розсуду органів державної влади та місцевого самоврядування, які є суб'єктами цілепокладання, що, за деякими винятками, виключає можливість підпорядкування процесу визначення цілей норм адміністративного права законодавчим приписам. Зокрема, мають місце випадки регламентації таких аспектів визначення, нормативного закріплення та коригування цілей норм адміністративного права, як участь громадянського суспільства у їх визначенні (проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики), перевірка нормативно-правових актів перед їх державною реєстрацією на відповідність законодавству України, у тому числі її міжнародним договором, відповідним галузевим стандартам (антикорупційним, гендерним, тим, що пов'язані із соціально-трудою сферою, захистом прав осіб із інвалідністю тощо) у рамках експертиз, а також погодження нормативно-правових актів, що є дотичними до зони відповідальності інших органів влади.

Ключові слова: державна регуляторна політика, експертизи нормативно-правових актів, консультації з громадськістю, свобода розсуду адміністративних органів, цілепокладання норм адміністративного права.

N. Yu. Cantor. The key elements of the mechanism of goal-setting of norms of administrative law

The article is devoted to the issues of preparation of regulatory impact analysis, publication of draft regulatory acts with a view to receiving comments and suggestions, tracking the effectiveness of regulatory acts, and their revision as the main means of goal-setting in the State regulatory policy. It is determined that it is also important for the State Regulatory Service of Ukraine to carry out an examination of regulatory acts and their drafts and, depending on their developer, to consider the issues of approval of regulatory acts, the existence of grounds for making a decision on the need to eliminate violations of the principles of the State regulatory policy and to provide the developers of draft regulatory acts with proposals for their improvement.

It is substantiated that outside the scope of the legislation on regulatory policy, the determination of the goals of the norms of administrative law is part of the process of forming state policy in one or another area and is covered by the margin of appreciation of goal-setting administrative authorities, which, with some exceptions, excludes the possibility of subordinating the process of determining the goals of administrative law norms to legislative framework. Nevertheless, there are cases of regulation of such aspects of the determination, normative consolidation and adjustment of the goals of the norms of administrative law, as the participation of civil society in these processes (conducting consultations with the public on issues of formation and implementation of public policy), verification of normative legal acts before their state registration on compliance with the legislation of Ukraine, including its international treaties, relevant industry standards (anti-corruption, gender, those related to the social and labor sphere, protection of the rights of persons with disabilities, etc.) within the framework of examinations, as well as approval of regulatory legal acts, which are tangential to the area of responsibility of other authorities.

Key words: goal-setting of norms of administrative law, expertise of regulatory acts, margin of appreciation of administrative authorities, public consultations, state regulatory policy.

Постановка проблеми. У науці адміністративного права все більше уваги приділяється правовим основам процесів визначення, нормативного закріплення та коригування цілей норм адміністративного права, які прийнято охоплювати поняттям цілепокладання норм адміністративного права. Однак,

незважаючи на значну теоретичну та практичну цінність правильного розуміння природи, основних засад та практичного інструментарію цілепокладання норм адміністративного права, наукові положення про цей процес потребують значного розвитку для утвердження цілепокладання норм адміністративного права як категорії адміністративного права та концепції практико-прикладного спрямування. Основоположним аспектом цілепокладання норм адміністративного права, рівень наукових знань про який на цей момент видається найменш задовільним через їх поверхневий та неузгоджений характер є механізм цілепокладання норм адміністративного права. Для одержання цілісного уявлення про цей процес належна увага має бути приділена основним матеріально-правовим та процедурним засобам, за допомогою яких у практичній площині відбуваються усі етапи цілепокладання норм адміністративного права та які утворюють собою механізм цілепокладання норм адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Теоретичною основою дослідження структури механізму цілепокладання норм адміністративного права є наукові праці з теорії права та із загальних питань науки адміністративного права. Зокрема, на їх основі вихідною точкою цього дослідження можна вважати розуміння загального правового механізму як усталеного збірного теоретико-правового концепту, який у контексті цілепокладання норм адміністративного права охоплює набір правових засобів цілепокладання норм адміністративного права у їх системному взаємозв'язку. Поняття цілепокладання норм адміністративного права також активно розробляється науковою спільнотою. Зокрема, значний внесок у розвиток знань про цілі адміністративного права, їх нормативне закріплення та коригування зробили О. Г. Комісаров [1] та О. М. Миколенко [2]. Однак, уявлення про правовий інструментарій механізму цілепокладання норм адміністративного права потребують подальшого вдосконалення, зокрема, шляхом включення до їх кола виключно правових явищ, оминаючи засоби організаційного та політичного характеру, а також за рахунок їх систематизації.

Метою дослідження є визначення основних складових елементів механізму цілепокладання норм адміністративного права.

Вклад основного матеріалу. Для визначення правових засобів, які включає у себе механізм цілепокладання норм адміністративного права, перш за все, зауважимо, що цей процес охоплює визначення цілей норм права (передбачає, головним чином, аналіз стану суспільних відносин, які потребують правового регулювання, та наслідків прийняття та реалізації норми права, а також саме нормативне встановлення цілей норм адміністративного права), фіксацію результатів їх реалізації у практичній площині та коригування (вторинне встановлення) цілей норм адміністративного права. Зважаючи на це, правовими засобами механізму цілепокладання норм адміністративного права є той правовий інструментарій та способи його використання, за допомогою яких відбувається визначення цілей норм права, оцінка їх відповідності принципам права чи цілям вищого рівня або призначенню держави та місцевого самоврядування, а також коригування цілей норм адміністративного права.

Ознайомившись із положеннями законодавства, які містять такі правові засоби, насамперед, констатуємо, що основним комплексним законодавчим актом, який закріплює правовий інструментарій, що використовується для визначення цілей норм адміністративного права підзаконного рівня зі спрямованістю на забезпечення високого рівня якості державного регулювання ринків товарів та послуг, є Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності».

Цей нормативно-правовий акт установив, що державна регуляторна політика є напрямом 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 (абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності»). Забезпечення здійснення державної регуляторної політики включає, насамперед: 1) планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; 2) 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 діяльністю; 3) відстеження результативності регуляторних актів; 4) перегляд регуляторних актів (ст. 5 Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності») [3].

Реалізація державної регуляторної політики забезпечується також за рахунок діяльності уповноваженого органу щодо здійснення державної регуляторної політики, яким є Державна регуляторна служба України. До її повноважень законодавство про державну регуляторну політику відносить, зокрема:

- аналіз проектів регуляторних актів, що подаються на погодження, та відповідних аналізів регуляторного впливу та прийняття рішень про погодження цих проектів або про відмову в їх погодженні;
- здійснення експертизи регуляторних актів центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органів виконавчої влади, прийняття у разі виявлення порушень цих вимог рішень про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики;

– проведення експертиз проектів законів України, інших нормативно-правових актів, які регулюють господарські відносини та адміністративні відносини між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, надання розробникам цих проектів пропозицій про їх вдосконалення відповідно до принципів державної регуляторної політики (ст. 30 Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності») [3].

Досліджуючи більш детально основні заходи забезпечення здійснення державної регуляторної політики, перш за все, звернемо увагу на те, що план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів має містити, серед іншого, визначення цілей їх прийняття (ч. 2 ст. 7 Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності»). Розробник проекту регуляторного акта готує щодо нього аналіз регуляторного впливу, який значною мірою охоплює й аспекти цілепокладання у рамках відповідного регуляторного акта. Серед іншого, у аналізі регуляторного впливу:

- визначаються очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта;
- визначаються цілі державного регулювання;
- визначаються та оцінюється усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей;
- аргументуються переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;
- описуються механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;
- обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі з урахуванням ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які матимуть впроваджувати або виконувати його вимоги;
- обґрунтовано доводиться, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- визначаються показники результативності регуляторного акта та заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта (ст. 8 Закон України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності») [3].

Отже, законодавство про державну регуляторну політику у розрізі цілепокладання передбачає обов'язкове визначення розробником регуляторного акта цілей державного регулювання, а також обґрунтування ним доцільності встановлення цих цілей та їх досяжності, адекватності (відповідність цілі суспільним відносинам, у яких вона реалізовуватиметься, та її оптимальність з урахуванням усіх прийнятних альтернатив), ефективності (спроможність цілі у разі її реалізації забезпечити максимально можливі позитивні результати за рахунок мінімально необхідних витрат) та збалансованості (урівноважене урахування інтересів суб'єктів господарювання, суспільства та держави). Крім того, визначення цілі регуляторного акта має супроводжуватись окресленням очікуваних результатів її реалізації (за установленими показниками результативності відповідного регуляторного акта), а також обґрунтуванням переваг обраного способу досягнення встановлених цілей.

Крім того, важливим правовим засобом з точки зору забезпечення прозорості цілепокладання положень регуляторних актів та можливості громадськості долучитись до цього процесу є оприлюднення їх проектів з метою одержання зауважень і пропозицій за правилами ст. 9 Закону України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності». Законом визначено, що усі зауваження і пропозиції щодо проекту регуляторного акта та відповідного аналізу регуляторного впливу, одержані протягом встановленого строку, підлягають обов'язковому розгляду розробником цього проекту, за результатами якого він повністю чи частково враховує одержані зауваження і пропозиції або мотивовано їх відхиляє [1].

Оскільки цілепокладання норм адміністративного права охоплює й очікування результатів реалізації норм права для подальшого вивчення можливості коригування відповідних цілей, на особливу увагу заслуговує відстеження результативності регуляторних актів як захід забезпечення державної регуляторної політики.

За приписами ст. 10 Закону України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності» відстеження результативності регуляторних актів включає заходи, спрямовані на оцінку стану впровадження регуляторного акта та досягнення цим актом цілей, задекларованих при його прийнятті. На підставі аналізу звіту про відстеження результативності цього регуляторного акта здійснюється перегляд регуляторного акта для приведення його у відповідність з принципами державної регуляторної політики (ст. 11 Закону України «Про державну регуляторну політику у сфері господарської діяльності») [3]. Виходячи з цього, заходи відстеження результативності регуляторних актів дозволяють оцінити стан їх упровадження та ступінь досягнення ними їх цілей, за підсумками чого регуляторний акт може бути переглянутий, у тому числі у частині його цільового спрямування.

Поза сферою дії законодавства про державну регуляторну політику визначення цілей норм адміністративного права нерідко є частиною процесу формування державної політики у тій чи іншій сфері та охоплюється межами політичного та владного управлінського розсуду органів державної влади та місцевого самоврядування, які є суб'єктами цілепокладання, що, за деякими винятками, виключає можливість

підпорядкування процесу визначення цілей норм адміністративного права законодавчим приписам. У цьому зв'язку М.-К. Премонт підкреслив, що адміністративне право не має втручатись у формування політики управління публічними справами та його предмет має зводитись до забезпечення дотримання верховенства права під час реалізації публічної політики. За своєю природою, як зауважив вчений, адміністративне право має проводити межу, яка розділяє правове та політичне [4].

У світлі цього, тоді як значна частина проявів цілепокладання у діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування лежить за межами правового поля, все ж, мають місце випадки регламентації таких аспектів визначення, нормативного закріплення та коригування цілей норм адміністративного права, як участь громадянського суспільства у їх визначенні, їх погодження суб'єктом правотворчості із заінтересованими органами державної влади та місцевого самоврядування тощо.

Так, за змістом Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996, вони проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Консультації у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки проводяться обов'язково, зокрема, щодо проектів нормативно-правових актів, які, зокрема, стосуються конституційних прав, свобод та обов'язків громадян, визначають порядок надання адміністративних послуг та визначають стратегічні цілі, пріоритети і завдання у відповідній сфері державного управління. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі (пункти 4 та 12 Порядку проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики) [5].

Продовжуючи висвітлення організаційно-правового інструментарію, що впливає на цілепокладання норм адміністративного права на етапі установлення їх цілей, зазначимо, що їх відповідність юридичним, антикорупційним та іншим стандартам правотворчості перевіряється у ході спеціальних експертиз.

Зокрема, як встановлено Положенням про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731, державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні їх правової експертизи на відповідність Конституції та іншим законам України, міжнародним договорам України, зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу, антикорупційним та гендерним стандартам з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Поруч із правовою експертизою, перед їх державною реєстрацією прийняті нормативно-правові акти досліджуються у рамках:

– цифрової експертизи – якщо проект нормативно-правового акта стосується питань інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, електронної демократії, надання адміністративних послуг або цифрового розвитку;

– гендерно-правової експертизи;

– звернення до уповноваженого представника від всеукраїнських профспілок, їх об'єднань та уповноваженого представника від всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців – якщо нормативно-правовий акт стосується питань, що зачіпають соціально-трудову сферу;

– звернення до Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю, всеукраїнських громадських організацій осіб з інвалідністю та їх спілок – якщо нормативно-правовий акт стосується осіб з інвалідністю;

– зовнішнього погодження та/або погодження за вмовчанням із суб'єктами нормотворення та/або з іншими заінтересованими органами – у разі наявності у нормативно-правовому акті положень, норм та доручень, що поширюються на інші органи [6].

Висновки і перспективи. Основними засобами цілепокладання у державній регуляторній політиці є підготовка аналізу регуляторного впливу, оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій, відстеження результативності регуляторних актів та їх перегляд. Важливе значення має також здійснення Державною регуляторною службою України експертизи регуляторних актів й їх проектів та, залежно від їх розробника, розгляд питань про погодження регуляторних актів, наявності підстав для прийняття рішення про необхідність усунення порушень принципів державної регуляторної політики та щодо надання розробникам проектів регуляторних актів пропозицій про їх вдосконалення.

Поза сферою дії законодавства про державну регуляторну політику визначення цілей норм адміністративного права є частиною процесу формування державної політики у тій чи іншій сфері та охоплюється межами політичного та владного управлінського розсуду органів державної влади та місцевого самоврядування, які є суб'єктами цілепокладання, що, за деякими винятками, виключає можливість підпорядкування процесу визначення цілей норм адміністративного права законодавчим приписам. Зокрема, мають місце випадки регламентації таких аспектів визначення, нормативного закріплення та коригування цілей норм адміністративного права, як участь громадянського суспільства у їх визначенні (проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики), перевірка нормативно-правових актів перед їх державною реєстрацією на відповідність законодавству України, у тому числі її міжнародним

договорам, відповідним галузевим стандартам (антикорупційним, гендерним, тим, що пов'язані із соціально-трудою сферою, захистом прав осіб із інвалідністю тощо) у рамках відповідних експертиз, а також погодження нормативно-правових актів, що є дотичними до зони відповідальності інших заінтересованих державних органів.

Список використаних джерел:

1. Комісаров О.Г. Процес цілепокладання в організації діяльності органів внутрішніх справ України на сучасному етапі розвитку : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 – теорія державного управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Запорізький юридичний інститут МВС України, 2003. 208 с.
2. Миколенко О. М. Цілі адміністративного права: поняття, класифікація та рівень дослідження в науці. *Правова держава*. 2016. № 23. С. 65–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Prav_2016_23_14.
3. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. Дата оновлення: 24 грудня 2023 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
4. Prémont M.-C. Administrative Law. In: L. Côté and J.-F. Savard (eds.), *Encyclopedic Dictionary of Public Administration*. 2012. URL: <https://cerberus.enap.ca/Dictionnaire/en/indexDefinitions.aspx?by=word&id=57>.
5. Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-%D0%BF#Text>.
6. Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/731-92-%D0%BF#Text>.