

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ ВИКОНАВЧО-РЕГУЛЯТИВНОЇ ПРАВОЗАСТОСОВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

МЕЛЬНИЧУК Світлана Миколаївна - доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри публічного та приватного права Прикарпатського факультету Національної академії внутрішніх справ(м. Івано-Франківськ)

**ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7270-040X>
УДК 340.12(477)**

Розглянуто проблемні питання пов'язані з реформуванням виконавчо-регулятивної правозастосовної діяльності. Проаналізовано програмні документи реформи управління. З'ясовано стан реалізації реформаційних заходів. Охарактеризовано заявлені зміни в виконавчо-регулятивної діяльності як трансформації у зв'язку із зміною ідеології функціонування виконавчо-регулятивної діяльності, яка відображена в програмних документах. Запропоновано засоби вдосконалення перетворень у сфері виконавчо-регулятивної діяльності.

Ключові слова: правова реформа, виконавчо-регулятивна діяльність, сучасна держава, правова трансформація, моніторинг, методи правового прогнозування.

Постановка проблеми

Державотворчі процеси, інтеграція з європейською спільнотою, правова глобалізація складність суспільних відносин, обумовлюють відповідність параметрів діяльності органів виконавчої влади європейським стандартам. Якісних перетворень потребують. умови для реалізації прав і свобод громадян, оскільки діяльність органів виконавчої влади щодо створення умов необхідних для впорядкування суспільних відносин шляхом виконання нормативно-правових приписів завдяки їх індивідуалізації нині не є досконалою незважаючи на те, що в процесі реформування виконавчо-регулятивної правозастосовної діяльності були задіяні значні реформаційні засоби. Програмні

документи та джерела права як інструменти правового реформування спрямовані на розв'язання проблемних питань не дали очікуваного стійкого результату, що зумовлено суб'єктивними та об'єктивними чинниками. А масштаб запланованих змін вимагає їх детального осмислення та опрацювання.

Стан дослідження проблеми

Слід зазначити, що дискусії стосовно проблематики проведення реформи у сфері управління точаться багато років. Різні аспекти проблематики висвітлюються в працях Т. Білозерської, І. Грицяка, А. Попок, Ю. Сурміна та інших з позиції теорії управління, соціології та інших наук. В межах загальної теорії держави та права здебільшого виконавчо-регулятивна діяльність розглядається в контексті реалізації функцій держави, як різновид правозастосовної діяльності. Разом з тим поза увагою залишаються проблемні питання як самої діяльності, так і процесу її реформування.

Мета і завдання дослідження

Мета цієї роботи полягає у виявленні проблем та перспектив реформування виконавчо-регулятивної правозастосовної діяльності. Для її досягнення слід проаналізувати стан державно-правової реформи у сфері управління, виявити результати проведених реформаційних заходів у цій сфері, внести пропозиції щодо її подальшого реформування.

Виклад основного матеріалу дослідження з обґрунтуванням отриманих результатів

Підґрунтям для реформування виконавчо-регулятивної правозастосовної діяльності стало прийняття Закону України «Про державну службу», Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року й затверджений план заходів з її реалізації, підписання Угоди про фінансування між Урядом України та Європейською Комісією щодо підтримки комплексної реформи державного управління в Україні та інші [1].

Зокрема в Стратегії реформування державного управління України на період до 2021 року з урахуванням Принципів державного управління визначено такі її напрями: формування і координація державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування державної політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості); модернізація державної служби та управління людськими ресурсами; забезпечення підзвітності органів державного управління (прозорість роботи, вільний доступ до публічної інформації, організація системи органів державного управління з чітким визначенням підзвітності, можливість судового перегляду рішень); надання адміністративних послуг (стандарті надання та гарантії щодо адміністративних процедур, якість адміністративних послуг, електронне урядування); управління державними фінансами (адміністрування податків, підготовка та виконання державного бюджету, система державних закупівель, внутрішній аудит, облік та звітність, зовнішній аудит) [1].

В процесі реформування виконавчо-регулятивної діяльності відбувається модифікація адміністративних процедур відповідно до європейських стандартів, розвивається система центрів надання адміністративних послуг й збільшується кількість надання адміністративних послуг, запроваджується врядування та інше.

Зміни, що відбуваються під кутом зору європейських стандартів декларуються на законодавчому рівні. Втім не всі стандарти вдається впровадити у реальне суспільне життя.

Часто деформації виникають із-за відходження від основних реформ, а також від ідей і моделей відповідних позицій. При цьому, в ході аналізу програмних реформаційних документів і низки джерел права створених на їх виконання, з'ясувалося, що в них відсутні чіткі положення щодо повноважень відповідних суб'єктів й процедури притягнення їх до відповідальності.

З цього приводу у юридичній літературі висловлюються різні думки.

Проведення правових реформ повинно опиратися на ретельний науковий аналіз, прогнозування, кваліфіковану оцінку можливих наслідків прийнятих рішень [2].

Так, В. Тertiшник зазначає, що «правова реформа в Україні розпочалась і досі здійснюється без виваженої концептуальної моделі принципів, відсутності доктрини і стратегії такої реформи, спонтанним і безсистемним запозиченням досвіду інших країн та «модних ідей», а часто-густо методом проб та помилок. Стабільність закону прямо пропорційна його якості і навпаки стратегію державотворення і законодавчої та правозастосовної діяльності можна розглядати як доктринальну модель послідовних, активних та скоординованих дій, необхідних для досягнення суспільно важливої, глобальної для такого роду діяльності, довгострокової мети» [3].

Така точка зору лише частково відображає сучасну українську практику реформування.

Проведений аудит ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління, засвідчив, що не всі питання вирішені в процесі реформування. Адже у Звіті про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління від 23.10.2018 р. № 27-1 Рахункова палата України зазначила, що реформа державного управління здійснюється «неефективно, низькими темпами, з недотриманням планових показників (с. 39-40); за майже 2,5 роки з дати затвердження Стратегії реформування практичних позитивних результатів перетворень за жодним з напрямів діяльності відповідних органів у певних сферах життєдіяльності держави не відбулося» (с. 42) [4].

Це свідчить про те, що в процесі реформування, яке здійснюється в сучасних умовах, хоча й досягнуто відповідних результатів, про те низка питань потребує подальших змін.

А документи, що регламентують процес реформаційних заходів, не завжди досягають мети. Проблемні ж питання виконавчо-регуляторної діяльності, такі як відсутність переліку і закріплення статусу її суб'єктів, нерозмежованість їх повноважень з повноваженнями інших суб'єктів, які здійснюють функції близькі, але нетотожні за змістом до виконавчо-регуляторної діяльності й інше, потребують глибокого наукового дослідження.

Та й зміст поняття «реформа» не відповідає заявленим цілям щодо змін як у виконавчо-регуляторній діяльності, так і в суспільстві в цілому. Наше суспільство нині потребує соціальної трансформації правової дійсності. Адже під впливом зовнішніх факторів, зокрема глобалізації та інтеграції, змінюється модель розвитку держави в цілому, механізмів формалізації та реалізації завдань, функції сучасної держави Україна.

І, як зазначає О. Ющик, «правова реформа має сенс лише як державно-правова реформа, що передбачає, одночасно із зміною, так би мовити, правової матерії відповідні перетворення державних структур і способу їх функціонування... таким чином, правова реформа (державно-правова реформа) виступає як зміна державним апаратом законодавчих, адміністративних і правоохоронних державних інститутів, умов і порядку їх функціонування, тобто зміна відповідних загальних функцій державного управління» [5, с. 71].

Разом з тим, слід розрізнити поняття правового реформування та правової трансформації.

Деякі автори, до основних ознак правового реформування відносять те, що воно є процесом змін правових явищ; цей процес спрямований на оновлення, удосконалення певного явища, а не на його руйнацію; ці зміни відбуваються в деяких властивостях, у структурних частинах, формах об'єктивації; здійснюється шляхом коригування основних показників [6, с. 136].

Інші зазначають, що правова реформа є насамперед формою проведення модернізації правової системи держави [7, с. 19]. Слід за-

уважити, що у літературі часто ототожнюються поняття «модернізація», «реформування», «трансформація».

Але природа модернізації як явища пов'язана з прогресією, з рухом вперед, якісними змінами, вдосконаленням, вона може супроводжувати процеси реформування і трансформації надаючи їм позитивних аспектів.

Щодо поняття «реформа», то воно насамперед асоціюється з корекцією, пристосуванням тощо. Реформи будь-якої правової діяльності неспроможні їх змінити докорінно, а лише вдосконалюють деякі їх аспекти, що загалом не забезпечує суттєвого перетворення їх на інноваційні форми, які відповідають сучасним вимогам.

Заявлені зміни в сфері виконавчо-регуляторної діяльності хоч і називають реформами, проте за основними ідеями це мали б бути трансформації. Тому що змінюється сама ідеологія функціонування виконавчо-регуляторної діяльності, яка відображена в програмних документах.

В юридичній літературі поняття «трансформація» зазвичай пов'язують з перетворенням явища, набуття ним якісних і докорінних змін у властивостях тощо. Як зазначає М. Хаустова, трансформація означає докорінні зміни, яким піддаються сутність та зміст явищ під впливом різних чинників, що мають як внутрішній, так і зовнішній характер, оскільки більшість явищ, зокрема правових, є синкретичними, що відповідно містять в собі синтетичні атрибути [8, с. 76].

Системні перетворення у виконавчо-регуляторній діяльності потребують особливого підходу із застосуванням сучасних інформаційних технологій та методів правового прогнозування, які формуватимуть «технологічну карту» її трансформації. «Результати застосування міжнародного досвіду свідчать, що цифрові технології стали рушійною силою соціально-економічного розвитку, відновлення економіки багатьох держав світу та визначають основу сталого розвитку в майбутньому» [9].

З метою прогнозування результатів перетворень слід використовувати методи правового прогнозування. В сучасному соціумі зростає роль правової футурології, форсайт-про-

гнозування, які мають досконалішу базу прийомів та засобів на відміну від традиційного прогнозування. Тому їх використання дасть можливість, зокрема: створити обґрунтоване організаційно-ресурсне й правове забезпечення трансформаційного вдосконалення; уникнути невиправданих затрат та безперспективних напрямів у цьому процесі; використовувати інформаційно-технологічні засоби й прийоми характерні для інформаційного суспільства.

Не менш важливе значення мають й моніторингові програми, які визначають стратегію чи тактику моніторингу, в цілому.

Як зазначається в літературі моніторингова програма має містити: показники, за якими здійснюється моніторинг, чітку процедуру здійснення, тобто механізм реалізації тих чи інших засобів спостереження, аналізу, оцінювання; уповноваженого суб'єкта; визначення періодичності проведення та порядок відображення результатів в інформаційних висновках. А також підкреслюється, що інформація здобута й оброблена суб'єктами державного моніторингу є офіційною [10, с. 341]. Вважається, що для правового моніторингу характерними є такі основні складові, а саме: мета моніторингу (виявлення реального стану правових явищ та процесів і їх вдосконалення), яка конкретизується в завданнях; об'єкт (правові явища і процеси); уповноважений суб'єкт (публічний чи/та інший суб'єкт); моніторингова діяльність (етапи, дії тощо); система засобів спостереження, аналізу, оцінки; формування та документування результатів. Не менш вагомими для проведення правового моніторингу й отримання належних результатів є встановлення чітких його показників [10, с. 343].

При цьому моніторингова діяльність має бути плановою, здійснюватися безперервно й на основі визначених критеріїв для отримання інформації про співвідношення фактичних результатів дії нормативних актів і тих соціальних цілей і завдань, заради яких вони були створені. В результаті це дасть змогу забезпечити взаємозв'язок між компонентами реформування, виявити стан реалізації заходів, їх ефективність.

Як зазначається в літературі, моніторинг правозастосування, на відміну від моніторингу

законодавства, полягає в проведенні аналізу законодавства безпосередньо у взаємозв'язку з правозастосовною практикою (тобто з урахуванням думки органів державної влади, судів та інших) [11].

Разом з тим покладати повноваження щодо моніторингу й оцінки результатів виконання всіх визначених завдань у них слід на незалежного суб'єкта, який здійснюватиме моніторинг й оцінку результатів діяльності не тільки в рамках реформи, а на постійній основі.

Висновки

Сучасні реформаційні процеси що відбуваються в державі Україна зачіпають практично всі сфери її правової діяльності. Зміни в виконавчо-регулятивній правозастосовній діяльності базуються на низці програмних документів – концепцій, стратегій тощо. В цих документах визначені основні напрями, які потребують суттєвих перетворень. З цією метою створюються нові суб'єкти, оптимізується діяльність суб'єктів щодо виконання завдань, що стоять перед державою. Незважаючи на позитивність деяких змін, реформа не дала загального й очікуваного позитивного результату. Перманентні зміни не можна вважати достатніми. Водночас нині є значна потреба в засобах, які дозволять як спрогнозувати майбутній результат, так і прорахувати всі недоліки реформаційних заходів.

Застосування правового моніторингу дозволить виявити відхилення чи недоліки, і за допомогою інформаційних технологічних засобів він спроможний сформулювати висновки щодо причин їх виникнення й запропонувати способи їх попередження чи подолання. Потребує посилення відповідальності публічних суб'єктів щодо втілення реформ, а також розробка загальної державно-правової стратегії, яка відповідатиме меті сучасної держави Україна, її завданням, функціям, враховуватиме модель її розвитку у відповідний період. А загалом правове реформування має бути обґрунтованим, послідовним й закінченим процесом, а правова реформа – цілісною.

Література

1. Деякі питання реформування державного управління України Кабінет Міністрів

України; Розпорядження, Стратегія, План [...] від 24.06.2016 № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. С. 36, стаття 1919.

2. Глазунова С.М. Сутність та основні принципи правотворчої політики в Україні. *Вісник Харківського нац. ун-ту ім. В.Н.Каразіна. Серія право*. 2012. №1028. С. 45-47

3. Тертишник В. Принципи права та стратегія і практика судово-правової реформи. *Українське право. Наукова думка*. 2017. URL: <http://ukrainepраво.com/scientific-thought/naukova-dumka/tuyrshchyty-tuava-kha-fkhuakhyeg-kyu-k-tuankhyna-ftsesvs-tuavsvsl-uyechsupy/>

4. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління від 23.10.2018 № 27-1; Рахункова палата України. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16758138/Zvit_27-1_2018.p

5. Ющик О.І. Правова реформа: загальне поняття, проблеми здійснення в Україні. К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 1997. 192 с.

6. Хомяк Н.С. Сучасна система джерел права України: загальнотеоретичні аспекти: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2015. 217 с.

7. Подорожна Т. Правова реформа як форма проведення модернізації правової системи України. *Віче*. №14. 2014. С. 17-20

8. Хаустова М. Г. Правова трансформація: теоретичний аспект. *Актуальні проблеми сучасного міжнародного права*: зб. наук. ст. за матеріалами II Харк. міжнар.-прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова, Харків, 21 листопада 2016 р.: у 2 ч. Харків, 2016. Ч. 1. С. 75-87.

9. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Стратегія від 15.05.2013 № 386-р *Офіційний вісник України*. 2013 р., № 44. стор. 79. стаття 1581

10. Мельничук С.М. Правові форми реалізації функцій сучасної держави Україна. дис. ... д. юрид. наук: 12.00.01., Київ, 2019. 478 с.

11. Понятие и виды мониторинга правоприменения. 2012. URL: <https://to21.minjust.ru/ru/ponyatie-i-vidy-monitoringa-pravoprimeneniya>

Svitlana Melnychuk Doctor of Law, Ph.D. in Law, Professor Department of Public and Private law, Precarpathian Faculty (Ivano-Frankivsk) of National Academy of Internal Affairs.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF REFORM EXECUTIVE-REGULATORY OF LAW-ENFORCING ACTIVITY

The problematic issues related to the reform of executive and regulatory law enforcement activities are considered. The purpose of the work is to identify problems and prospects for reforming executive and regulatory law enforcement. To achieve it, the state of state and legal reform in the field of governance was analyzed and the results of the reform measures in this area were identified, and proposals for its further reform were outlined.

The methodological basis of the study were philosophical, general scientific conceptual approaches, as well as approaches and methods that are inherent in modern legal science. With the help of a dialectical approach, the changes that took place in the process of reform were identified. Techniques of legal forecasting, contributed to the establishment of legal means of solution in the process of reforming the identified problems.

The analysis revealed that in the process of reform, which is carried out in modern conditions, although the corresponding results have been achieved, a number of issues need further change. It is substantiated that the content of the concept of «reform» does not meet the stated goals of change in both executive and regulatory activities, and in society as a whole, because the main ideas should be transformations. It is revealed that systemic transformations in executive and regulatory activity require the use of modern information technologies and methods of legal forecasting. The application of legal monitoring is proposed, which will allow to identify deviations or shortcomings, and with the help of information technology it is able to draw conclusions about the causes of their occurrence and suggest ways to prevent or overcome them.

Key words: legal reform, executive-regulatory activity, modern state, legal transformation, monitoring, methods of legal forecasting.