

Резюме

Бевз С. І. До питання про сутність державного регулювання господарської діяльності.

Сучасний стан сфери господарювання актуалізує питання взаємодії її з органами державної влади, що відбувається насамперед при державному регулюванні господарської діяльності. Різноманітність проявів, засобів та форм державного регулювання господарської діяльності спричинює різні тлумачення відповідного напрямку діяльності держави. На підставі аналізу наукових поглядів щодо сутності державного регулювання в цілому та економіки, господарської діяльності зокрема, а також окремих положень законодавства України пропонується розуміння сутності державного регулювання господарської діяльності у вузькому та широкому сенсі.

Ключові слова: державне регулювання, державне регулювання економіки, державне управління економікою, регулювання господарської діяльності, державне регулювання господарської діяльності.

Резюме

Бевз С. И. К вопросу о сущности государственного регулирования хозяйственной деятельности.

Текущее состояние сферы хозяйствования актуализирует вопросы взаимодействия этой сферы с органами государственной власти, что происходит, в первую очередь, при государственном регулировании хозяйственной деятельности. Разнообразие проявлений, средств и форм государственного регулирования хозяйственной деятельности обуславливает разные трактования соответствующего направления деятельности государства. На основании анализа научных взглядов относительно сущности государственного регулирования в целом и экономики, хозяйственной деятельности в частности, а также отдельных положений законодательства Украины предлагается понимание сущности государственного регулирования хозяйственной деятельности в узком и широком значении.

Ключевые слова: государственное регулирование, государственное регулирование экономики, государственное управление экономикой, регулирование хозяйственной деятельности, государственное регулирование хозяйственной деятельности.

Summary

Bevz S. To a question on entity of State regulation of business activity.

Current situation in business activity makes actual a question of its interaction with state bodies and, first of all, it arises from state regulation of business activity.

Current situation in business activity makes actual a question of its interaction with state bodies and, first of all, it arises from state regulation of business activity. The variety of demonstrations, means and forms of state regulation of business activity causes a different interpretation of appropriate field of state activity. Basing on the analysis of scientific views on the essence of state regulation in general and the economy, business activity in particular, and certain provisions of the legislation of Ukraine and we suggest an approach to the understanding of State regulation of business activity in a narrow and a broad sense.

Key words: state regulation, state regulation of the economy, state management of the economy, regulation of business activity, state regulation of business activity.

УДК 342

В. А. ДЕРЕЦЬ

Вікторія Анатоліївна Дерещь, кандидат юридичних наук, доцент, старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

**УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ**

Увагу науковців привертають питання розвитку в Україні громадянського суспільства та ефективного механізму взаємодії його інститутів з органами виконавчої влади. Практика державного управління потребує посилення впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття суспільно важливих рішень, проведення регулярних консультацій із громадськістю з важливих питань життя суспільства і держави. Як зазначено в Стратегії державної політики, сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, аналіз розвитку громадянського суспільства свідчить про наявність комплексу проблем, що є актуальними як для суспільства, так і для держави: зберігаються тенденції до непрозорості, закритості та забюрократизованості в діяльності органів виконавчої влади замість налагодження ефективного діалогу з суспільством; механізми участі громадськості у формуванні та здійсненні державної політики належним чином не реалізуються тощо¹.

До проблематики участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики зверталися, зокрема, Т. Александрова, Т. Андрійчук, М. Віхляєв, А. Волошина, К. Глубоченко, М. Лациба, Н. Окша, С. Стеценко, О. Федорова.

Метою статті є дослідження окремих теоретико-правових засад консультацій з громадськістю та діяльності громадських рад, утворених для сприяння участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики.

Громадськість – соціально активна частина суспільства, яка на добровільних засадах бере участь у суспільно-політичному житті країни та діє як безпосередньо, так і через різноманітні об'єднання громадян. Інститут громадянського суспільства – форма організації і засіб здійснення спільної діяльності громадян, спрямованої на захист власних прав та інтересів².

Узагальнення різноманітних моделей взаємодії влади і громадянського суспільства дало підстави дослідникам виділити з них три основні: співробітництво, відсутність співпраці (ігнорування) і конфронтація, серед яких найбільш ефективною для забезпечення суспільного розвитку є перша (в різноманітних її варіаціях)³.

Деякі країни світу встановлюють певні законодавчі рамки взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства (Велика Британія, Угорщина, Данія, Естонія). В інших країнах залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до процесу ухвалення державних рішень здійснюється в межах існуючої управлінської практики, а не на підставі законодавства (Нідерланди та Німеччина). Найбільш інституціоналізованим процесом консультацій із громадськістю є на рівні Європейського Союзу⁴. На сьогодні в Україні вже сформовано досить розгалужену нормативну базу, яка загалом відповідає стандартам законодавства країн сталої демократії: закріплено право на участь громадян в управлінні державними справами, а також обов'язок органів державної влади проводити консультації з громадськістю, враховувати пропозиції і зауваження громадян щодо державних рішень та оприлюднювати результати проведення консультацій із громадськістю⁵.

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів. Проведення консультацій має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Консультації з громадськістю 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. Результати проведення консультацій з громадськістю враховуються органом виконавчої влади під час прийняття остаточного рішення або в подальшій його роботі. Консультації з громадськістю проводяться у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма). Консультації з громадськістю у формі публічного громадського обговорення, електронних консультацій з громадськістю та вивчення громадської думки з одних і тих самих питань можуть проводитись одночасно⁶.

У зарубіжних країнах ступінь залучення громадськості до нормотворчого процесу органів управління є відмінним, що зумовлюється як політико-правовими традиціями конкретної країни, так і сучасним рівнем розвитку громадянського суспільства та демократії⁷. Аналіз зарубіжного та національного законодавства, що стосується процесу розробки і прийняття нормативних актів управління, дає підстави вченим для таких висновків:

– оскільки нормативні акти, що приймаються органами публічного управління, є обов'язковими до виконання, демократичні держави повинні гарантувати певний рівень участі представників громадськості у цьому процесі;

– здебільшого законодавством зарубіжних країн не передбачено загального порядку обов'язкового залучення представників громадськості до процесу прийняття нормативних актів управління;

– процедура обов'язкової участі громадськості в зазначеному процесі в різних формах закріплена спеціальними законами зарубіжних країн, що стосуються окремих сфер суспільного життя (певні види підприємницької діяльності, охорона навколишнього природного середовища тощо)⁸.

В аналітичній доповіді про стан розвитку громадянського суспільства в Україні, підготовленій колективом авторів (В. Яблонський, О. Корнієвський, С. Василюк та ін.), вказується, що слід визнати незадовільним виконання вимог законодавства щодо забезпечення консультацій з громадськістю, оскільки спостерігається фрагментарне і вибіркоче їх застосування або навіть ігнорування. Перегляду та коригуванню підлягають ті норми, неефективність чи хибність яких стали очевидними. Разом з тим важливим є збереження довіри до нормативно-правових основ, які вже закладені.

Органи державної влади взаємодію з громадськістю й дотепер більшою мірою зводять до комунікації та популяризації нормативних можливостей, інформаційного висвітлення двосторонніх відносин, меншою мірою – сприяють реальній взаємодії. Посадові особи органів державної влади не налаштовані саме на рівноправний аналіз проблем за участю громадськості. Співпраці фактично відводяться лише окремі «декоративні» питання. Низка ж першочергових проблем традиційно залишається поза контролем громадськості.

Суттєво послаблює довіру до інституту консультацій з громадськістю те, що при остаточному прийнятті рішень переважно не враховуються (або враховуються мінімально) їх результати, а також громадська думка. Серед основних причин цього – вимоги рекомендаційного, а не обов'язкового характеру реалізації рекомендацій, вироблених громадськістю, а також стійке небажання органів державної влади. Відповідно,

звітність органів державної влади щодо проведення консультацій з громадськістю та їх результатів має переважно інформаційно-повідомлювальний характер та не завжди відображає їх реальний стан. Здебільшого такі звіти не містять детальної інформації щодо пропозицій, наданих громадськістю, результатів їх врахування. Оприлюднення звітів здійснюється незначною частиною органів державної влади. Констатується також досить довільне дотримання при взаємодії з громадськістю належних процедур або їх пряме порушення саме стороною державної влади. Разом із тим і громадський сектор не завжди користується наявними механізмами взаємодії⁹.

Інші дослідники називають такі поширені помилки у проведенні консультацій з громадськістю:

- позиціонування як консультацій з громадськістю будь-яких заходів із залученням громадських організацій. Це дискредитує консультації як інструмент участі громадськості в управлінні державними справами та підриває довіру організованої громадськості до органів влади;
- проведення формальних консультацій з громадськістю. Це відбувається у випадку некоректного обрання форми консультацій, неналежного поширення інформаційного повідомлення щодо проведення консультацій або виключення з процесу обговорення груп, на які безпосередньо впливає обговорюване рішення;
- вибіркове виконання Порядку проведення консультацій. Наприклад, наявність оголошення про проведення консультацій, але відсутність звіту за їх результатами, або наявність звіту без зазначення у ньому результатів розгляду (врахування чи неврахування пропозицій). Будь-яке порушення законодавства державними службовцями, навіть дрібне, підриває довіру громадян до органів влади;
- невиконання Порядку проведення консультацій. Вимоги цього нормативно-правового акта є імперативними, а не рекомендаційними для органу виконавчої влади. Відповідно, невинесення на публічне громадське обговорення проектів документів, стосовно яких встановлено вимогу щодо їх обов'язкового публічного громадського обговорення, є порушенням процедури їх ухвалення і може бути підставою для визнання його не чинним¹⁰.

Щоб удосконалити взаємодію органів виконавчої влади та інститутів громадського суспільства й підвищити ефективність участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики потрібно вирішити ряд проблем, що стосуються як нормативно-правового забезпечення процесу взаємодії, так і учасників цих відносин. Зокрема, до проблем, пов'язаних з недосконалістю нормативно-правового забезпечення, дослідники виправдано відносять відсутність комплексного законодавчого акта, що регулював би основні механізми взаємодії на більш високому рівні, ніж урядові рішення. Серед проблем, що стосуються інституційної спроможності органів виконавчої влади, називають:

- неналежне виконання органами виконавчої влади чинних норм з питань взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Залишається вкрай низьким рівень проведення консультацій із суспільно важливих проблем, відсутній глибокий їх аналіз, часто формальним є вибір каналів консультацій і поширення відповідної інформації;
- відсутність єдиного підходу контролю та координації під час реалізації органами виконавчої влади політики сприяння розвитку громадянського суспільства та налагодження взаємодії з його інститутами;
- відсутність відповідних стандартів взаємодії органів з інститутами громадянського суспільства, які б ґрунтувалися на загальному визнанні корисності такої взаємодії, позитивних традицій;
- неналежне кадрове та матеріально-технічне забезпечення підрозділів органів виконавчої влади, відповідальних за взаємодію з громадськістю, плінність кадрів, низький рівень наукової та методичної підтримки.

Потребують вирішення і проблеми, що стосуються інституційної спроможності інститутів громадянського суспільства¹¹.

Слушними, з нашої точки зору, є пропозиції: 1) удосконалити чинну нормативно-правову базу, зокрема передбачити правові наслідки за недотримання порядку проведення консультацій з громадськістю. У перспективі доцільною є розробка комплексного закону з цих питань; 2) звернути увагу на європейський досвід в частині принципів і процедур взаємодії держави з громадськими організаціями; 3) консолідувати розпорошену на сьогодні систему навчання та підвищення кваліфікації працівників органу виконавчої влади з питань взаємодії з громадськістю¹².

До переваг консультацій з громадськістю належить те, що вони:

- дозволяють без додаткових витрат залучати громадських експертів до вирішення конкретної проблеми чи розробки рішення;
- підвищують рівень довіри населення до органів влади та готовність до належного виконання публічно-правових рішень;
- підвищують якість публічно-правових рішень з огляду на врахування потреб громадськості;
- дають змогу виявляти та усувати негативні наслідки публічно-правових рішень ще на стадії їх розробки через залучення до обговорення заінтересованих осіб;
- поділяють відповідальність за прийняті рішення та їх наслідки між органами влади і громадськістю (яка брала або не брала участі в консультаціях)¹³.

Світова практика переконає, що консультативно-дорадчі органи при органах публічної влади є значно ефективнішими і результативнішими в управлінні, ніж короткострокові процедури контролю за діяльністю органів влади з боку громадськості, разове залучення громадян до формування управлінських рішень¹⁴. Консультативно-дорадчими органами є громадські ради. Громадська рада при міністерстві, іншому централь-

ному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі держадміністрації є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики. Основними завданнями громадської ради є: сприяння реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органу; сприяння врахуванню органом громадської думки під час формування та реалізації державної політики¹⁵.

Суттєвими відмінностями громадських рад при органах виконавчої влади від інших консультативно-дорадчих органів (громадських гуманітарних, політично-консультативних, науково-методичних, молодіжних та/або студентських рад тощо) дослідники називають те, що, по-перше, громадські ради не лише виконують консультативно-дорадчу функцію, а й покликані забезпечувати громадський контроль за діяльністю органів виконавчої влади у відповідних сферах; по-друге, громадські ради формуються на виборних засадах; по-третє, до складу громадської ради не можуть бути включені представники органу влади, що забезпечує незалежність думки та самостійність функціонування даних консультативно-дорадчих органів¹⁶.

Громадські ради виконують ряд функцій. Так М. Ю. Віхляєв виділяє представницьку, консультативну, контрольну, нормотворчу, комунікативну, організаційну, захисну функції¹⁷. А. Волошина, поряд з контролюючою і консультативною функціями, виокремлює експертну і комунікативну¹⁸.

У науковій літературі обґрунтовується необхідність прийняття Закону України «Про участь громадськості у правотворчій діяльності», який би визначив загальні засади участі громадських об'єднань у різних видах правотворчості та на її різних рівнях, а також врегулював би різні форми участі громадських об'єднань у правотворчому процесі¹⁹, а також Закону України «Про громадські ради в Україні»²⁰. На нашу думку, ці пропозиції заслуговують на увагу, оскільки питання участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики потребують законодавчого врегулювання. Це сприятиме вдосконаленню взаємодії органів виконавчої влади та громадськості.

¹ Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні : Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212/2012 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – С. 17. – Ст. 966.

² Словник термінів за тематикою «громадянське суспільство» : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/11

³ Месюк М. П. Механізми регулювання взаємодії інститутів влади і громадянського суспільства: організаційно-правовий аспект: автореф. дис. ... канд. наук з держ. управ. : спец. 25.00.02. – механізми державного управління / М. П. Месюк. – К. : Національна академія державного управління при Президенті України, 2014. – С. 7.

⁴ Окша Н. Правові засади залучення громадян та інститутів громадянського суспільства до процесу ухвалення державних рішень / Н. Окша // Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою: зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 12 грудня 2013 р.) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк ; за заг. ред. О. А. Корнієвського. – К. : НІСД, 2014. – С. 49.

⁵ Там само. – С. 51–52.

⁶ Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 48. – С. 36. – Ст. 2945.

⁷ Федорова О. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів державними органами управління / О. Федорова // Право України. – 2010. – № 5. – С. 206.

⁸ Там само. – С. 213–214.

⁹ Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналітична доповідь / В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, С. М. Василюк та ін. – К. : НІСД, 2014. – С. 21–24.

¹⁰ Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Методичні рекомендації / Укр. незалеж. центр політ. дослідж.: А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина, В. О. Купрій, Н. М. Чермошенцева, О. Л. Ващук. – К. : Агентство «Україна», 2013. – С. 45.

¹¹ Андрийчук Т. С. Взаємодія органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства: проблеми та шляхи їх вирішення / Т. С. Андрийчук // Історичний досвід становлення інститутів громадянського суспільства в країнах Європи : зб. наук. праць. – К. : Фоліант, 2012. – С. 323–324.

¹² Влада, суспільство, громадянин: проблеми взаємодії в сучасній Україні. Аналітична доповідь / за ред. О. М. Майбороди. – К. : ІПІНД ім. І.Ф. Кураса НАН України, 2013. – С. 56.

¹³ Державна політика сприяння розвитку громадянського суспільства. Методичні рекомендації / Укр. незалеж. центр політ. дослідж.: А. О. Красносільська, М. В. Лациба, А. В. Волошина, В. О. Купрій, Н. М. Чермошенцева, О. Л. Ващук. – К. : Агентство «Україна», 2013. – С. 39.

¹⁴ Александрова Т. В. Запровадження в Україні іноземного досвіду взаємодії органів публічної влади з громадськістю / Т. В. Александрова // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: матеріали VIII міжнародної наук.-практ. конференції, 27 листопада 2013 р. – Полтава : ПолтНТУ, 2013. – Ч. II. – С. 154.

¹⁵ Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 (зі змінами) // Офіційний вісник України. – 2010. – № 48. – С. 36. – Ст. 2945.

¹⁶ Громадські ради при органах виконавчої влади // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / редкол. С. М. Серьогін та ін. – ДРІДУ НАДУ, 2011. – Т. 6. – С. 91.

¹⁷ Віхляєв М. Ю. Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. Ю. Віхляєв. – Ірпінь: Національний університет Державної податкової служби України, 2013. – С. 17.

¹⁸ *Волошина А.* Ефективна організація роботи громадської ради: методичні рекомендації / А. Волошина, М. Лациба : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.gromrady.org.ua/2011/06/posibnyk-efektyvna-orhanizatsiya-robotyhromadskojirady-metodychni-rekomendatsiji

¹⁹ *Віхляев М. Ю.* Участь громадських об'єднань у правотворчій діяльності як суб'єктів адміністративного права, які наділені активною адміністративною правосуб'єктністю / М. Ю. Віхляев // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 91.

²⁰ *Віхляев М. Ю.* Громадські об'єднання як суб'єкти адміністративного права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / М. Ю. Віхляев. – Ірпінь: Національний університет Державної податкової служби України, 2013. – С. 25.

Резюме

Дерець В. А. Участь громадськості у формуванні та реалізації державної політики.

У статті досліджуються окремі теоретико-правові засади консультацій з громадськістю та діяльності громадських рад, утворених для сприяння участі громадськості у формуванні й реалізації державної політики. Розглядаються проблемні питання проведення консультацій з громадськістю. Приділяється увага завданням і функціям громадських рад при органах виконавчої влади.

Ключові слова: громадянське суспільство, громадськість, інститути громадянського суспільства, органи виконавчої влади, взаємодія, консультації з громадськістю, громадські ради.

Резюме

Дерец В. А. Участие общественности в формировании и реализации государственной политики.

В статье исследуются отдельные теоретико-правовые основы консультаций с общественностью и деятельности общественных советов, созданных для того, чтобы способствовать участию общественности в формировании и реализации государственной политики. Рассматриваются проблемные вопросы проведения консультаций с общественностью. Уделяется внимание задачам и функциям общественных советов при органах исполнительной власти.

Ключевые слова: гражданское общество, общественность, институты гражданского общества, органы исполнительной власти, взаимодействие, консультации с общественностью, общественные советы.

Summary

Derets V. Public participation in the formulation and implementation of public policy.

This article examines some theoretical and legal basis of public consultations and activities of public councils to promote public participation in the formulation and implementation of public policy. We consider problematic issues of public consultations. Attention is paid to the tasks and functions of public councils under the executive branch.

Key words: civil society, the public, civil society institutions, executive agencies, cooperation, consultations with the public, community councils.

УДК 347.73

Н. К. ІСАЄВА

Наталія Карлівна Ісаєва, кандидат юридичних наук, доцент Київського університету права НАН України

УДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В СУЧАСНИЙ ПЕРІОД

Недосконалість системи оподаткування в Україні та правового регулювання відносин в цій сфері, недостатня розробленість методичних підходів та недостатність чітких наукових і практичних рекомендацій щодо організації порядку справляння податків та зборів створює умови для тіньового сектору економіки і, значною мірою, корупції в державі.

Реформа податкової системи України є нагальною потребою держави в сучасний період. Її необхідність останнім часом навіть не доводиться вченими та практиками, оскільки проблема є очевидною та гострою. Питання полягає лише в тому, яку саме модель податкової реформи прийняти та законодавчо закріпити.

Безперечно, йдеться насамперед про забезпечення соціальної справедливості податків, оскільки при тому, що цей принцип закладений ст. 4 чинного Податкового кодексу України в основні засади податкового законодавства України, реалізувати його належним чином не вдалось. Соціальна справедливість передбачає встановлення податків та зборів відповідно до платоспроможності платників податків¹. Те, що цей принцип буде також одним із основоположних в майбутній новій редакції Податкового кодексу України сумнівів немає, проте головне полягає саме в його реалізації.

Відповідно до проекту податкової реформи, розробленому Міністерством фінансів України, передбачається зниження податкового навантаження на заробітну плату як для працівника, так і для роботодавця, яке