
Д. Д. Задихайло, науковий співробітник
НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування АПрН України

Системні правові цінності як запорука ефективності виконавчої влади

Діяльність органів державної влади і зокрема влади виконавчої відбувається під впливом цілої низки чинників. Звичайно, що головним з них є законодавство України, яким регламентуються і зміст, і спрямованість, і порядок здійснення такої діяльності. Логічно вважати, що за умови високої якості нормативно-правового матеріалу його реалізація має бути максимально ефективною. Але це не більше ніж припущення. Адже сьогодні важко уявити собі більш-менш бездефектний за змістом та законодавчою технікою нормативно-правовий акт, низка якість яких стала постійною темою наукової та публіцистичної літератури. Відповідно дефекти законодавства провокують дефекти практики його застосування і призводять до зниження ефективності діяльності органів державної влади.

З іншого боку, практична діяльність названих органів відбувається під впливом феномену правової культури, особливо професійної, та правової політики, у даному випадку правозастосовної. Відповідно сформованість та визначеність змісту правової культури і правової політики є в свою чергу важливими впливовими чинниками ефективності функціонування органів державної виконавчої влади. Необхідно мати на увазі, що фено-

мен правової культури позначається як на якості законодавства, що залежить від професійної правової культури осіб, які професійно займаються правотворчістю, так і на режимі законності в діяльності органів влади, що виключає і прямі порушення закону, і ігнорування його вимог (бездіяльність), і зловживання правом.

Аналогічною є ситуація із правовою політикою, що має бути умовно чіткою програмою створення моделей ефективного нормативно-правового регулювання, а з іншого боку, має визначати пріоритети та акценти діяльності по реалізації названих нормативно-правових вимог.

Слід зазначити, що і правова культура, і правова політика досить тісно пов'язані між собою та водночас із таким феноменом, як правова ідеологія. Н. І. Матузов та А. В. Малько визначають правову ідеологію як сукупність ідей, теорій, поглядів, які у концептуальному, систематизованому вигляді відображають та оцінюють правову реальність¹. У цьому сенсі, на думку названих авторів, правова ідеологія виконує своє основне призначення: вона служить своєрідним планом-програмою діяльності організованих у політичну систему людей, дозволяє їм свідомо і цілеспрямовано діяти для досягнення визначених соціальних і правових ідеалів². Говорячи про необхідність створення національної державно-правової ідеології, названі автори підкреслюють щодо однієї із форм її реалізації — національної правової доктрини — її тісний зв'язок з найважливішими культурно-правовими цінностями³. Слід звернути увагу на сутнісне значення для визначення правової ідеології таких категорій, як ідеї, погляди, ідеали, цінності.

Водночас, беручи до уваги численні визначення правової культури, можна зазначити таке. Дійсно, на думку О. Ф. Скакун, правова культура — невід'ємна частина загальної культури, що являє собою систему правових цінностей (форм, норм, принципів та інститутів), установок, що віддзеркалюють у правовій формі стан свободи та соціальних цінностей людства, суспільства і

¹ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Курс лекций. – М.: Юристъ, 1997. – С. 559.

² Там само. – С. 560.

³ Там само. – С. 560–562.

особистості¹. Досить близькою є думка М. Н. Марченко, що поняття правової культури суспільства характеризує над усе ціннісний зріз правової реальності, рівень її розвитку, включеність до неї надбань цивілізації².

Наведені визначення дозволяють зафіксувати принципове сутісне значення категорії правові цінності в даному випадку для розуміння феномену правової культури.

Правова політика держави є феноменом більш практиологічного порядку, але зв'язок її змісту та механізмів реалізації з основними правовими цінностями також є безперечним. Дійсно, правову політику, на думку К. Шундікова, слід розуміти як сукупність правових ідей, настанов, принципів, цілей, завдань, пріоритетів, а також правових засобів, спрямованих на забезпечення оптимального рівня розвитку і функціонування суспільних відносин³. В. М. Кудрявцев визначає правову політику як принципи та основні напрямки, які держава проводить у життя при створенні і застосуванні норм, інститутів та галузей права, у діяльності юридичних установ, у формуванні та розвитку правосвідомості громадян⁴. На думку О. Бидея, правова політика — це особливий різновид діяльності, що складається в державі і спрямований на створення та забезпечення реалізації програмних положень у сфері правового регулювання⁵. У цьому ж контексті він стверджує, що пріоритети правової політики — це визначальні напрямки, акценти, переваги в діяльності органів державної влади, побудовані відповідно до її уявлень про ієрархію соціальних цінностей, що підлягають захисту та забезпеченню правом у першу чергу⁶.

¹ Скаун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. — Харьков: Эспада, 2005. — С. 741.

² Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. / Отв. ред. М. Н. Марченко. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2001. — Т. 3. — С. 361–362.

³ Шундилов К. В. Юридические средства реализации правовой политики // Правоведение. — 1997. — № 4. — С. 149.

⁴ Кудрявцев В. Н. Криминализация как способ осуществления уголовной политики // Основания уголовно-правового запрета (криминализация и декриминализация) — М., 1982. — С. 12.

⁵ Бидей А. О понятии и природе правовой политики // Підприємництво, господарство і право. — 2006. — № 2. — С. 58.

⁶ Бидей О. Основні пріоритети правової політики України // Підприємництво, господарство і право. — 2007. — № 3. — С. 100.

Принципово цікавими є міркування А. Селіванова та О. Рябченко, що визначають правову політику в тісному зв'язку саме із конституційно-правовими цінностями, зокрема, правова політика визначається ними як діяльність суб'єктів нормотворчості, спрямована на забезпечення суверенітету, незалежності, розвиток соціальної правової держави, створення правових механізмів реалізації прав та свобод людини і громадянина¹.

Таким чином, забезпечення системної взаємодії усіх елементів, що впливають на рівень ефективності діяльності органів виконавчої влади, а саме «правової ідеології», «правової політики», «правової культури» і власне самого законодавства, забезпечення їх єдиного спрямування потребує визначення умовного спільного знаменника і таким знаменником, на нашу думку, є правові цінності, і в першу чергу конституційно-правові цінності. У цьому контексті названа проблема не розглядалася в юридичній літературі, тому з'ясування підходів до її вирішення і є метою цієї статті.

Занадто тривалий час особливістю законодавчого регулювання функціонування органів державної виконавчої влади була відсутність стрижневого закону — Закону України «Про Кабінет Міністрів України». Предмет регулювання цього закону, який не так давно вступив у дію, — статус та діяльність Кабінету Міністрів, які реалізуються через відповідні суспільні відносини і мають визначальний характер для всієї гілки виконавчої державної влади. Враховуючи, що згідно із ст. 20 названого закону леева частка повноважень Кабінету Міністрів пов'язана із вирішенням питань державного управління у сфері економіки та фінансів, відповідно під цим кутом зору є сенс проаналізувати, які системоутворюючі правові цінності мають бути в основі практичної діяльності по реалізації цих повноважень. Слід зазначити, що Конституція України, а також Закон України «Про Кабінет Міністрів України» та Господарський кодекс України є тими ключовими нормативно-правовими джерелами, що дозволяють шляхом системного тлумачення з'ясувати основні правові цінності, якими повинні керуватися органи виконавчої влади та їх посадові особи практично в

¹ Селіванов А., Рябченко Е. Правовая политика – важная составляющая внутренней политики Украинского государства // Голос Украины. – 2007. – № 43 (13 марта).

будь-якому випадку вирішення своїх функціональних завдань. Особливо значення цих загальних правових цінностей зростає в умовах колізійності поточного адміністративного законодавства у сфері регулювання діяльності тих чи інших органів виконавчої влади, в умовах існування політичного протистояння між органами державної влади, а також активної лобістської діяльності олігархічних угруповань. За такої ситуації фактор професійної правової культури з боку державних службовців має виконувати роль компенсатора названих впливів і кінець-кінцем забезпечити позитивну соціальну спрямованість діяльності держави.

Виходячи з того, що Конституція України в ст. 1 визначила українську державу як, в першу чергу, суверенну, соціальну та правову, необхідно констатувати, що саме ці ознаки держави і є одними з найважливіших соціальних та правових цінностей, забезпечити які і є головним обов'язком державного службовця, зокрема в системі виконавчої влади.

Так, забезпечення державного суверенітету України як найважливішої соціально-політичної та правової цінності зафіксовано Конституцією України в ст. 17 саме як найважливіша функція держави та справа усього Українського народу. (Ця норма як об'єкт конституційно-правового регулювання додатково виділяє категорії економічної та інформаційної безпеки, чим безумовно підсилюється її загальне значення.) Необхідно підкреслити, що в ст. 116 Конституції України серед головних завдань Кабінету Міністрів зафіксовано: «забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України». Аналогічне положення продубльоване в ст. 2 закону України «Про Кабінет Міністрів України». Слід зазначити однак, що така пов'язаність понять державного суверенітету та економічної самостійності України є не випадковою. Глобалізація та її наслідки в економічній сфері загострили міжнародні економічні відносини, вивели їх за межі формату суто міждержавних відносин і підняли до формату відносин між державами та економічними та митними союзами держав, між державами та ТНК та їх об'єднаннями, між ТНК та національними суб'єктами господарювання в окремих секторах економіки країни тощо. Саме такі сутісні зміни в економічних відносинах, зокрема, інвестиційна експансія потужних суб'єктів транснаціональної

господарської діяльності дуже гостро ставить питання про недостатність забезпечення тільки політичного державного суверенітету. (Що логічно було для часів так званої Вестфальської системи, а в подальшому для епохи розпаду колоніальної системи.) Сьогодні на часі політична та правова визначеність із поняттям економічного суверенітету, а разом з ним також поняттям інформаційного та інноваційного або технологічного суверенітету держави, суспільства, нації. Визначення та фіксація названих політико-юридичних категорій має стати невід'ємною складовою і правової ідеології, правової політики, норм Конституції, законодавства і правової культури суспільства в цілому, розуміючи, що кінець-кінцем це складові і державного суверенітету як такого.

Соціальна спрямованість діяльності держави як основна соціально-політична і правова цінність безпосередньо розкривається через зміст ст. 3 Конституції, згідно з якою людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, що визначає зміст і спрямованість діяльності держави. Це положення також підсилюється змістом ст. 13 Конституції, в якій зафіксовано вимогу саме соціальної спрямованості економіки. Цьому положенню також кореспондує зміст ст. 116 Конституції України, а відповідно і зміст закону України «Про Кабінет Міністрів України» щодо обов'язку Уряду вживати заходів до забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також щодо проведення державної політики у сфері праці, соціального захисту і захисту населення. Слід зазначити, що соціальна спрямованість діяльності держави може бути умовно розподілена на різні напрями, соціально-економічне ж спрямування, на нашу думку, є одним з найважливіших. У цьому сенсі пріоритетом держави є не тільки забезпечення економічної безпеки кожного громадянина через правові механізми реального здійснення економічних прав і свобод, але об'єктом такої діяльності держави мають бути усі більш-менш значні соціальні верстви населення як такі, особливо молодь, науковці, кваліфіковані робітники, підприємці, інженерно-технічні працівники тощо, та Український народ у цілому. Кінець-кінцем забезпечення нормальних умов господарювання в масштабі усього суспільства є запорукою матеріальної основи ефективного

вирішення кожним своїх матеріально-побутових потреб, створення матеріальних умов розвитку особистості. Саме в такому контексті соціальна спрямованість діяльності держави має бути закріплена в нормах законодавства і утворити одну з системоутворюючих правових цінностей.

Що стосується ключової ознаки Української держави як правової, то слід зазначити, що це положення розкривається через зміст ст. 8 Конституції України, яка встановлює принцип верховенства права, ст. 19 Конституції України згідно з якою органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України, і яким, у свою чергу, кореспондує положення ст. 113 Конституції України: Кабінет Міністрів України у своїй діяльності керується Конституцією і законами України, а також актами Президента України, та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України.

Одним з проявів правового характеру Української держави в умовах Конституційно закріпленого принципу економічного плюралізму (ст. 15 Конституції) є обов'язок держави забезпечити рівність суб'єктів права і особливо суб'єктів господарювання, заснованих на різних формах власності. Ця конституційно-правова вимога зафіксована зокрема і в статтях 13, 24, 116 Конституції України. Разом з тим, в порядку дискусії і зважаючи на вкрай незадовільний стан захисту об'єктів права державної власності і особливо об'єктів права власності Українського народу та об'єктів комунальної власності, які мають особливе публічне значення, слід поставити питання: чи не на часі забезпечити об'єкти права публічної власності додатковими правовими гарантіями? Саме тому збереження та розвиток об'єктів таких форм власності має стати соціально-правовою цінністю особливого роду.

З прийняттям Закону України «Про Кабінет Міністрів України» необхідно зазначити, що перелік правових цінностей, з яких має формуватися професійна правова культура державних службовців, необхідно доповнити принципом відповідальності за свою професійну діяльність. Цей принцип зафіксовано в ст. 3 названого закону і особливо у його ст. 48. Слід зазначити, однак, що оскільки закон має предметом свого регулювання саме Кабінет

Міністрів України як колегіальний орган, то відповідальність посадових осіб у ньому визначена як солідарна. Перше зауваження — використання терміна «солідарна відповідальність» в цьому законі є невдалим, адже він асоціюється з поняттям солідарної цивільно-правової відповідальності, що є принципово іншою за своїм змістом, на відміну від адміністративно-правової або конституційної. По-друге, вкрай необхідно перевести названу відповідальність з продекларованого принципу до правової реальності, слід забезпечити її усіма елементами матеріально-правового та процесуально-правового механізму. По-третє, враховуючи, що Кабінет Міністрів України є лише одним з органів системи державної виконавчої влади, пропонуємо принцип відповідальності державних службовців за наслідки своєї професійної діяльності поширити на всю названу систему, а не лише службовців Кабінету Міністрів.

Враховуючи, що основним предметом діяльності органів виконавчої влади є забезпечення функціонування економічної системи, зокрема системи господарювання, до найважливіших правових цінностей, що становлять основу професійної правової культури державного службовця системи виконавчої влади, логічно віднести принципи господарювання, зафіксовані у ст. 6 Господарського кодексу України. Серед них особливо необхідно наголосити на принципі забезпечення свободи підприємницької діяльності, принципі вільного руху капіталів, товарів та послуг на території України та особливо — принципі захисту національного товаровиробника.

Незважаючи на надзвичайну важливість названих принципів як основних правових цінностей їх систематика, як здається, потребує суттєвих доповнень. По-перше, на жаль, ні Конституція України, ні закон України «Про Кабінет Міністрів України» не зафіксували таке важливе принципове положення у зв'язку із функціонуванням органів державної виконавчої влади, як забезпечення стабільного кількісного та якісного розвитку економіки країни та зростання її конкурентоспроможності в контексті вимог світової економічної системи. По-друге, ні Конституція, ні законодавство про Кабінет Міністрів не містить вказівку на важливий змістовний аспект діяльності виконавчих органів держави, такий,

як забезпечення національних, зокрема, економічних інтересів. Слід зазначити, що ст. 18 Конституції України містить вказівку на «національні інтереси», але тільки в контексті зовнішньої політики держави. У свою чергу, Закон України «Про основи Національної безпеки України» хоча і закріплює перелік національних інтересів, але, так би мовити, в ескізному вигляді, якого недостатньо ні за формою, ні за механізмом забезпечення, ні за рівнем законодавчого закріплення. Як здається, в умовах відкритості українського ринку для іноземних капіталів, товарів та послуг забезпечення національних інтересів української держави та суспільства набуває універсального і надзвичайного значення.

Таким чином, здається, що підвищення ефективності функціонування органів державної виконавчої влади відбувається не лише шляхом удосконалення відповідного законодавства, але розглядається як завдання, що потребує більш масштабного підходу — з'ясування системи основних, системоутворюючих правових цінностей, які в першу чергу мають бути покладені в основу правової ідеології та правової політики, визначаючи в результаті основний зміст і спрямованість законодавства та правової культури.