УДК 340.13

В. С. Смородинський, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Роль держави у правовому регулюванні

Стаття є теоретичним вступом до ретельного наукового дослідження місця та ролі держави у правовому регулюванні суспільних відносин. У ній висвітлені питання видів, способів, типів і методів державно-правового регулювання, визначені його спеціальні режими, розглянуті проблеми забезпечення його ефективності державою.

Ключові слова: *державно-правове регулювання, диспозитивний та імперативний методи, правовий режим, ефективність правового регулювання.*

Проблеми правового регулювання суспільних відносин, забезпечення його ефективності, визначення місця та ролі держави у цьому процесі є актуальними й містять багато лакун, незважаючи на численні плідні розвідки у цій сфері. Дослідження зазначених проблем були розпочаті радянською правничою наукою у 50-ті рр. минулого століття й посіли належне місце в теорії держави і права завдяки працям М. Г. Александрова, С. С. Алексєєва, С. Ф. Кечек'яна, П. Є. Недбайла та ін. Незмінна їхня значущість визначається, зокрема, інструментальною значущістю права як засобу узагальнення цінностей і цілей розвитку суспільства, встановлення загальних правил

© Смородинський В. С., 2013

поведінки, узгодження людської діяльності, міцного суспільного порядку [4, с. 7].

Ця стаття є теоретичним вступом до ретельного загальнотеоретичного дослідження місця та ролі держави у правовому регулюванні суспільних відносин і забезпеченні його ефективності.

Під правовим регулюванням суспільних відносин розуміється їх упорядкування за допомогою юридичних засобів (норм права, нормативно-правових актів, актів застосування права тощо). Ця категорія має основне, ключове значення для правознавства, дає можливість розглянути право у динаміці, вийти за межі суто юридичної догматики [1, с. 316–317].

Специфічною властивістю правового регулювання, що випливає із сутності самого регулятора – права, є його забезпеченість державою. Саме держава уповноважує органи публічної влади на створення нормативно-правових актів та інших джерел права, здійснення їх постійного оновлення та однакового застосування, забезпечення засобами примусу тощо. Держава є головним (хоча, безумовно, й не єдиним) суб'єктом системи правового регулювання, встановлює переважну більшість правил гри у цій сфері на рівнях правотворчості та правозастосування. Зазначене вимагає виокремлення такого поняття, як державно-правове регулювання суспільних відносин.

Об'єктом державно-правового регулювання є поведінка людей та їх об'єднань у суспільстві, яка в силу своєї соціальної значущості регулюється державою шляхом закріплення в законодавстві правил її регламентації (норм права). Водночас держава через закріплення та забезпечення норм права не лише впорядковує поведінку людей, а й здійснює вплив на їхню свідомість і психіку (державно-правовий вплив).

Предметом державно-правового регулювання є такі суспільні відносини, впорядкування яких є можливим і водночас доречним саме за допомогою юридичних засобів. Адже слід мати на увазі, що право є універсальним соціальним регулятором, проте не єдиним і не всеохоплюючим. Існують певні об'єктивні можливості права та держави, що визначають межі державно-

правового регулювання, поза якими воно стає неефективним, некорисним і навіть шкідливим. Визначення цих меж є необхідним задля запобігання тотальному державному регламентуванню суспільного життя й втручанню держави в особисте життя членів суспільства (етатизм). Адже право досягає своїх цілей і дійсно регулює суспільні відносини лише остільки, оскільки поведінка людей, якої вимагають його норми, є об'єктивно можливою й відповідає соціальним, зокрема, економічним і політичним, умовам.

Отже, не всі суспільні відносини підлягають державно-правовому регулюванню, а тільки ті, що відповідають певним ознакам: мають соціальну значущість; зачіпають інтереси інших осіб або суспільства у цілому; допускають можливість соціального конфлікту внаслідок цінності й обмеженості ресурсів (суспільних благ), з приводу яких вони виникають; є сталими, частогусто повторюваними; припускають можливість зовнішнього, саме державно-правового контролю над ними. Це коло не є постійним, може змінюватися із зміною суспільних потреб.

З давніх часів людській цивілізації відомі два фундаментальні принципи регламентування суспільних відносин – «дозволено все, крім того, що прямо заборонено» і «заборонено все, крім того, що прямо дозволено». Саме вони визначають способи, типи й методи державно-правового регулювання, тобто загальну спрямованість впливу держави на суспільні відносини залежно від того, який із способів лежить в основі регулювання – дозволяння чи заборона.

Універсальними способами регулювання поведінки людей є дозволяння, зобов'язування та заборона. Вони виступають основними способами державно-правового регулювання, тобто засобами регламентації державою поведінки осіб шляхом визнання за ними суб'єктивних прав та/або накладання на них юридичних обов'язків [2, с. 51–72].

Першим основним способом є юридичне дозволяння – визнання за особою суб'єктивного права здійснити певні юридично значущі дії або утриматися від них, вільно обрати варіант власної поведінки. Воно є ключовим елементом державно-

правового регулювання, слугує забезпеченню соціальної свободи та активності людей. Особа обирає один із передбачених дозволянням варіантів поведінки виключно самостійно, без примушування з боку держави.

Юридичні дозволяння реалізуються суб'єктом у формі використання права. Втілення в життя дозволеної поведінки, як правило, пов'язане з активними діями (вчинками) суб'єкта у своїх інтересах. Водночас реалізація дозволянь можлива й шляхом бездіяльності (особа одержує право не діяти, не вчиняти чогось).

Будь-яке дозволяння має межу дозволеного, якою зазвичай є права іншої особи, суспільна безпека та добробут тощо. Свідоме ігнорування цих меж у процесі реалізації права є неправомірним і має бути кваліфіковане як зловживання правом (наприклад, зловживання відповідачем у господарському судовому процесі правом на відвід суду шляхом багаторазового подання відповідних немотивованих заяв з метою затягування процесу, що фактично обмежує право позивача на оперативний розгляд його позову).

За рівнем загальності та формою виразу юридичні дозволяння поділяються на загальні, формою виразу яких є визнання права, або загальне юридичне дозволяння (наприклад, права подружжя укласти шлюбний договір або утриматися від його укладення) та спеціальні, формою виразу яких є дозвіл, або спеціальне юридичне дозволяння (наприклад, ліцензія на здійснення медичної практики, одержання якої дає особі право, проте не покладає на неї обов'язку цю практику здійснювати).

Визнання за особою права закріплюється як у прямій формі (наприклад, визнання державою свободи слова), так і в непрямій (прихованій) формі – через обмеження дій інших осіб зобов'язуваннями чи заборонами (наприклад, заборона втручання держави в організаційну діяльність політичних партій).

Дозвіл, як правило, закріплюється у спеціальному офіційному письмовому акті, яким особі надається право виконання певних дій або здійснення певної діяльності (наприклад, дозвіл на видобування природних ресурсів у певному обсязі, ліцензії,

видані відповідно до Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»).

Дозволяння певної поведінки стає практично втілюваним, коли воно забезпечується іншими способами правового регулювання – покладанням на інших осіб зобов'язувань чи заборон. Отже, другим основним способом державно-правового регулювання є юридичне зобов'язування – покладення державою на особу юридичного обов'язку виконати певні дії, регламентовані нормами права. Сутність юридичного зобов'язування полягає у вимозі необхідної, потрібної, корисної й доцільної з точки зору держави активної поведінки особи. Ця поведінка є обов'язковою, забезпечується державним примусом.

Третім основним способом державно-правового регулювання є юридична заборона – покладення на особу юридичного обов'язку утриматися від певних дій. Її сутність полягає у вимозі пасивної поведінки особи – утриматися від певної соціально шкідливої поведінки під загрозою настання юридичної відповідальності для порушника цієї заборони. Така поведінка залишається фактично можливою, однак юридично забороненою.

Домінування одного з наведених способів державно-правового регулювання визначають його основні типи. Так, загальнодозволенний тип державно-правового регулювання заснований на поєднанні загального юридичного дозволяння зі встановленням окремих обмежень (винятків) за допомогою юридичних заборон. Цей тип є відображенням принципу «дозволено все, крім того, що прямо заборонено нормами права». Загальнодозволенне регулювання надає особі право обрати будь-яку поведінку, крім тієї, щодо якої нормою права установлено заборону. Так, особа має право вчиняти будь-які цивільні правочини, серед них і ті, що не визначені законом, крім тих, щодо яких у законі існує пряма заборона (наприклад, має право укладати договори купівлі-продажу будь-яких речей, крім наркотичних засобів, людських органів тощо).

Спеціально-дозволенний, або дозвільний, тип державно-правового регулювання заснований на поєднанні загальної

юридичної заборони зі спеціальним юридичним дозволянням (дозволом). Спеціально-дозволенне регулювання дозволяє особі лише ту поведінку, яка прямо передбачена нормами права, й відповідно забороняє поведінку, яка нормами права прямо не визначена («заборонено все, крім того, що прямо дозволено нормами права»).

Головним фактором домінування певного типу державно-правового регулювання є особливості відносин, що підлягають регламентації. Так, для більшості приватноправових відносин характерною є перевага загальнодозволеного регулювання, тоді як для публічно-правових – дозвільного. Останній поширюється, наприклад, на діяльність публічної влади, її органів і посадових осіб. Так, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Різноманітність і специфічність суспільних відносин, що підлягають державно-правовому регулюванню й становлять його предмет, вимагають вибору певного методу державно-правового регулювання, тобто інструментального підходу, що характеризує використання в певній сфері суспільних відносин того чи іншого комплексу юридичних засобів.

Диспозитивний метод державно-правового регулювання передбачає закріплення державою субсидіарних юридичних правил, тобто таких, що застосовуються, якщо суб'єкти не встановили для впорядкування відносин між ними інших правил (не спромоглися, не забажали або забули їх установити). За способом реалізації цей метод є переважно дозволенним, тобто таким, що передбачає вільну саморегуляцію суб'єктами їхньої поведінки, встановлює лише межі та процедури такої саморегуляції. Отже, способом регулювання, на якому він ґрунтується, є дозволяння. Диспозитивний метод є характерним для приватного права, оскільки передбачає ініціативність, самостійність суб'єктів у виборі ними варіанту поведінки.

Імперативний метод передбачає встановлення державою обов'язкових правил поведінки суб'єктів, її категоричну та детальну регламентацію, неможливість установлення ними інших правил. За способом реалізації цей метод є переважно зобов'язувальним, тобто таким, що не допускає вільної саморегуляції суб'єктами їхньої поведінки, відступу від конкретних вимог норм права. Отже, основними способами державно-правового регулювання, на яких ґрунтується цей метод, є зобов'язування та заборона. Імперативний метод є характерним для публічного права, оскільки ґрунтується на підпорядкуванні одних суб'єктів відносин іншим, не припускає ані самостійності суб'єктів у виборі ними варіантів поведінки, ані можливості врегулювання відносин суб'єктами за їхнім розсудом.

Як правило, різні сфери суспільних відносин потребують різного поєднання способів, методів і типів державно-правового регулювання. Особливості регламентації певної сфери за допомогою специфічної сукупності юридичних засобів охоплюються терміном «правовий режим», під яким розуміється особливий порядок державно-правового регулювання певної сфери суспільних відносин, який забезпечується специфічним поєднанням та співвідношенням його способів, методів і типів. Таке співвідношення визначається різним ступенем домінування одних та допоміжної ролі інших способів, методів і типів державно-правового регулювання, є виразом ступеня його жорсткості.

Правові режими класифікуються за різними критеріями. Так, залежно від підсистем права виокремлюють приватноправовий і публічно-правовий режими (цей поділ вважається основним, «генеральним»). Водночас залежно від комбінацій елементів державно-правового регулювання, домінування одних з них щодо інших правові режими можуть бути жорсткими чи м'якими, такими, що стимулюють чи обмежують поведінку суб'єктів.

Правові режими запроваджуються державою, як правило, на законодавчому рівні з метою створення певного клімату, необхідного рівня інтенсивності, «напруженості» регулювання. Так, правовий режим використання земель з урахуванням осо-

бливої цінності, суспільної значущості та кількісної обмеженості цього природного ресурсу є більш жорстким, ніж режим використання іншого нерухомого майна, характеризується застосуванням імперативного методу регулювання, законодавчо встановлених процедур (державна реєстрація права власності, оренди та іпотеки, затвердження загальнообов'язкових типових, а не примірних форм договорів, обов'язковість їх нотаріального посвідчення), юридичних санкцій за їх недодержання тощо.

Результативність і соціальна значущість державно-правового регулювання визначаються передусім його ефективністю – спроможністю приводити до максимально можливих позитивних результатів за рахунок обґрунтованих, розумних і доцільних витрат та обмежень. Визначення цього показника є актуальним предметом дослідження сучасного правознавства. Вагомих результатів у цій сфері науковцям вдалося досягти шляхом використання методу економічного аналізу права [див.: 3, с. 41–46; 7, с. 132–151; 5, с. 27–42].

Ефективність державно-правового регулювання визначається різними показниками. З одного боку, вона вираховується як співвідношення між реальними результатами регулювання та його цілями [2, с. 48], а з другого – як відношення соціального результату регулювання (рівня впорядкованості відповідних суспільних відносин) до витрат і зусиль, спрямованих на його досягнення. Ефективність є відображенням результативності державно-правового регулювання, своєрідним аналогом коефіцієнта корисної дії в механіці.

Безперечно, право є ефективним і раціональним засобом соціального регулювання. Проте його регулятивні властивості та ефективність не слід ідеалізувати й переоцінювати. Разом із значною кількістю переваг державно-правове регулювання має й певні недоліки, що обумовлюються низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників.

По-перше, воно може об'єктивно відставати від суспільних потреб. Адже відносини в суспільстві складаються, розвиваються й змінюються вельми швидко, активно, часто-густо неперед-

бачувано. Між їх виникненням (зміною) та юридичною регламентацією проходить певний час, упродовж якого здійснюється тривала нормотворча процедура. Таким чином, реальний результат державно-правового регулювання практично завжди є меншим за очікуваний, а ефективність – певною мірою далекою від стовідсоткової.

По-друге, обмеженість ефективності державно-правового регулювання об'єктивно обумовлюється складністю та багаторівневістю права як системи норм і принципів («Law as integrity») [8, с. 95]. Це породжує наявність юридичних колізій і прогалин у регулюванні. Їх виявлення та усунення потребує певного часу й додаткових зусиль, що також знижує загальну ефективність регулювання.

По-третє, ефективність залежить від рівня розвитку суспільства, його правової культури, наявних економічних ресурсів, стану правосвідомості.

По-четверте, суб'єктивним чинником рівня ефективності державно-правового регулювання є інтелектуальний рівень посадових осіб органів державної влади, їхні професійні здібності, корумпованість тощо.

Необхідність розумного обмеження державно-регулятивного впливу на суспільство визначає систему принципів правового регулювання, реальне додержання яких є важливим чинником його ефективності. Серед них найважливішими є такі: доцільність, тобто обґрунтована необхідність регулювання певних суспільних відносин з метою їх упорядкування; адекватність, тобто відповідність способів, методів і типів регулювання, ступеня жорсткості правового режиму потребі у впорядкуванні та суспільним вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; збалансованість, тобто забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів; передбачуваність, тобто послідовність регуляторної діяльності, її відповідність цілям державної політики, що дозволяє суб'єктам здійснювати планування їхньої діяльності; прозорість і врахування громадської думки – відкритість для фізичних та юридичних осіб дій органів державної влади на всіх етапах регуляторної діяльності,

обов'язковий розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень і пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності.

Дія цих принципів яскраво проявляється у сфері державної регуляторної політики, завданням якої є вдосконалення державно-правового регулювання у господарській сфері, зокрема адміністративних відносин між органами державної влади і суб'єктами господарювання, зменшення втручання держави у діяльність цих суб'єктів і усунення перешкод для розвитку їхньої діяльності (дерегулювання підприємницької діяльності). Проблема впливу держави на економіку за посередництвом права є предметом постійних дискусій не тільки в Україні, а й у розвинених західних країнах. Дерегулювання спрямоване на скорочення й обмеження регламентацій (зменшення кількості правил), виключення антиринкового втручання в конкуренцію, а також припускає формування простих, доступних, зрозумілих та ефективних правил [6, с. 38].

Так, вимога дерегулювання підприємницької діяльності передбачає, зокрема: спрощення порядку створення, реєстрації та ліквідації суб'єктів підприємництва; скорочення переліку видів підприємницької діяльності, що підлягають ліцензуванню, потребують одержання дозволів на здійснення підприємництва; обмеження кількості органів контролю й підстав здійснення ними перевірок суб'єктів підприємництва; забезпечення послідовності та стабільності нормативно-правового регулювання підприємництва тощо.

Найважливішим результатом ефективності державно-правового регулювання є справедливе впорядкування відносин між суб'єктами з урахуванням прав та інтересів інших членів суспільства. Адже саме це й є завданням права як соціального регулятора, відповідає класичним цілям заснування держави, якими є забезпечення правового порядку та прав членів суспільства.

Список використаних джерел

1. Алексеев, С. С. Восхождение к праву. Поиски и решения [Текст] / С. С. Алексеев. – М. : Изд-во НОРМА, 2001. – 752 с.
2. Кулапов, В. Л. Способ правового регулирования [Текст] / В. Л. Кулапов, И. С. Хохлова. – Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратов. гос. акад. права», 2010. – 176 с.
3. Познер, Р. А. Економічний аналіз права [Текст] / Р. Познер ; пер. з англ. – Х. : Акта, 2003. – 863 с.
4. Тихомиров, Ю. А. Правовое регулирование : теория и практика [Текст] / Ю. А. Тихомиров. – М. : Формула права, 2010. – 400 с.
5. Хиллман, А. Государство и экономическая политика: возможности и ограничения управления [Текст] : учеб пособие ; пер. с англ. / А. Л. Хиллман. – М. : Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2009. – 879 с.
6. Штобер, Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок [Текст] / Р. Штобер ; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.
7. Эффективность законодательства в экономической сфере [Текст] : науч.-практ. исследование / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М. : Волтерс Клувер, 2010. – 384 с.
8. Dworkin, R. Law's Empire [Текст]. – Cambridge, Massachusetts, 1986. – 470 p.

Стаття надійшла 1 лютого 2013 р.

В. С. Смородинский

Роль государства в правовом регулировании

Статья является теоретическим введением в обстоятельное научное исследование места и роли государства в правовом регулировании общественных отношений. В ней освещены вопросы видов, способов, типов и методов государственно-правового регулирования, определены его специальные режимы, рассмотрены проблемы обеспечения его эффективности государством.

Ключевые слова: *государственно-правовое регулирование, диспозитивный и императивный методы, правовой режим, эффективность правового регулирования.*

V. Smorodynsky

The role of a state in the legal regulation

The article is a theoretical introduction of a place and a state role in legal regulation of social relations in scientific research. The issues of forms, ways, types

and methods of state and legal regulation are highlighted in it, its special regimes are defined, the problems of ensuring its efficiency by the state are considered.

The specific feature of legal regulation following from essence of the regulator itself – Law, is its security by the state. The state sets majority of rules of the game in this sphere at the levels of law-making and enforcement of law. It stipulates singling out the notion of «state and legal regulation of the social relations». Its subjects are such social relations, which ordering is possible and at the same time expedient just through legal means. It becomes inefficient, useless and even harmful outside these borders. Delimitation is necessary for the prevention of a total state regulation of public life and state intervention in private life of members of society.

The main ways of state and legal regulation are the permission, holding liable and a ban. The permission can be general which form of expression is law recognition, or special which form of expression is permission.

The main types of state and legal regulation are generally permissible and specially permissible, or allowable ones. The first of them based on connection of recognition of the subjective law by the state with setting special restrictions (exceptions) by means of a legal ban, is reflection of the classical principle «all is authorized, besides, that is directly forbidden by rules of law». The second type based on connection of general legal ban with special permission, is reflection of the principle «all is forbidden, besides, that is directly authorized by rules of law».

The main methods of state and legal regulation are dispositive and imperative ones. The legal regime is a special order of state and legal regulation of a certain sphere of social relations which is provided with specific connection and a ratio of its elements. Depending on combinations of domination of some of them over others it can be tough or mild, stimulating or limiting behavior of subjects.

Productivity and social importance of state and legal regulation are determined by its efficiency – ability to lead to the greatest possible positive results owing to reasonable, wise and expedient expenses and restrictions. It is expected as a ratio between real results of regulation and its purposes or as the relation of social result of regulation (level of orderliness of the corresponding social relations) to the expenses and efforts directed on its achievement.

The most important result of efficiency of state and legal regulation is fair ordering of the relations between subjects taking into account the rights and interests of other members of society. That is exactly the task of law as the social regulator that answers the classical purposes of the state foundation – ensuring legal order and the rights of members of society.

Keywords: *state-legal regulation, dispositive and imperative dispositive methods, legal regime, effectiveness of the legal regulation.*