

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32840/1813-338X-2022.4.45>**Д. В. Губачова**здобувачка кафедри конституційного та адміністративного права
Запорізький національний університет

РОЛЬ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ЗДІЙСНЕННІ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ

Дослідження присвячено окресленню ролі громадських об'єднань у здійсненні державної регуляторної політики. Встановлено доцільність виокремлення двох видів правовідносин в сфері здійснення регуляторної політики: 1) відносин з приводу покращення правового регулювання господарських відносин та 2) адміністративні відносин, пов'язаних з дотриманням визначених законодавством вимог суб'єктами, що реалізують регуляторну політику. Відносини з приводу вдосконалення правового регулювання господарської діяльності віднесено до адміністративних правовідносин у разі, якщо йдеться про прийняття підзаконних нормативно-правових актів. Акцентовано увагу на варіаціях адміністративних відносин щодо здійснення регуляторної політики та місця в них громадських об'єднань.

Адміністративні правовідносини з приводу здійснення регуляторної політики визначено як правовідносини, що виникають, змінюються та припиняються з приводу аналізу регуляторного впливу, здійснення відстеження результативності регуляторних актів, планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, оприлюднення проектів регуляторних актів, перегляду та систематизації регуляторних актів, а також ті, що спрямовані на удосконалення регуляторних актів. Акцентовано увагу на особливостях адміністративних правовідносин з приводу здійснення регуляторної політики та специфіці статусу громадських об'єднань як їх учасників. Зазначено, що суб'єктом цього виду адміністративних правовідносин можуть бути не будь-які громадські об'єднання, а лише ті, що мають статус юридичні особи.

Встановлено, що громадські об'єднання в ході здійснення регуляторної політики матимуть таке функціональне призначення: а) забезпечувальне – матиме прояв у захисті прав та інтересів громадян при реалізації конкретного регуляторного акту; б) сприяюче – матиме прояв при формуванні пропозицій до регуляторного акту; в) втручальне – матиме прояв при здійсненні контрольних-наглядових дій за розробкою, виконанням та моніторингом регуляторного акту.

Запропоновано внесення змін до Закону України «Про громадські об'єднання» шляхом нормативного віднесення усіх видів громадських об'єднань до суб'єктів здійснення регуляторної політики, а не лише тих, що мають статус юридичної особи.

Ключові слова: громадське об'єднання, регуляторна політика, регуляторний акт, участь, виконання регуляторного акту.

Постановка проблеми. Деталізація якісного змісту окремих форм взаємодії громадських об'єднань з владними інституціями є запорукою формулювання цілісного уявлення про обрану модель взаємодії громадськості з публічним сектором. На тлі постійного оновлення законодавства та нормативно-правових засад центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, проблематика детермінації залучення громадських об'єднань до реалізації регуляторної політики є невід'ємним фактором демократизації управління в Україні. Аналіз діючого масиву норма-

тивно-правових актів у сфері регуляторної політики у цілому, а також відкриті звіти про виконання регуляторних актів, дають підстави зробити висновок щодо наявності диференційованої правової бази, що потребує систематизації та доктринального опрацювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика залучення громадських об'єднань до вирішення питань державного та муніципального значення виступала предметом дослідження таких вчених, як: В.Б. Авер'янов, Л.Р. Біла-Тіунова, Т.І. Білоус-Осінь, М.Ю. Віхляєв, В.В. Галуцько, В.М. Гаращук, Є.Є. Додіна,

Т.О. Карабін, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков О.В. Кузьменко, Є.В. Курінний, О.С. Лагода, І.М. Лазарєв, Д.В. Лученко, О.Л. Макаренков, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко та інших. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, яких присвячено діяльності громадських об'єднань, питання участі громадських об'єднань в регуляторній політиці потребують уточнення та узагальнення, що обумовлює вибір теми дослідження.

Мета статті – дослідити правову проблематику окреслення ролі громадських об'єднань у здійсненні державної регуляторної політики.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до положень профільного Закону України «Про громадські об'єднання», до правомочностей громадських об'єднань з статусом юридичної особи віднесено право брати участь у здійсненні державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності (п. 4 ч. 2 ст. 21) [1]. Аналізуючи положення Закону України «Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності», виокремимо такі його положення: а) державна регуляторна політика стосується або вдосконалення правового регулювання господарських відносин, або адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; б) предметом адміністративних відносин в межах регуляторної політики є недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені законодавством; в) регуляторний акт, що є формою юридичного закріплення результатів здійснення регуляторної політики є актом чи офіційним письмовим документом, що приймається регуляторним органом та якого спрямовано на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом [2].

Таким чином, регуляторна політика реалізується в межах суспільних відносин, врегульованих нормами права – правовідносин певного типу. При чому, з тексту профільного законодавства, виокремлюється два види правовідно-

син в сфері здійснення регуляторної політики: 1) відносини з приводу покращення правового регулювання господарських відносин та 2) адміністративні відносини, пов'язані з дотриманням визначених законодавством вимог суб'єктами, що реалізують регуляторну політику. Підлягає врахуванню теза щодо визначення адміністративних відносин як правовідносин, що виникають з приводу реалізації владно-управлінських функцій з обов'язковою участю суб'єкта публічної адміністрації, та яких врегульовано нормами адміністративного права [3, с. 101; 4, с. 37]. Отже, відносини з приводу вдосконалення правового регулювання господарської діяльності можуть бути віднесені до адміністративних, якщо йдеться про прийняття підзаконних нормативно-правових актів. Для цілей цього дослідження, нас цікавитимуть саме варіації адміністративних відносин щодо здійснення регуляторної політики та місце в них громадських об'єднань.

Адміністративні правовідносини з приводу здійснення регуляторної політики – це правовідносини, що виникають, змінюються та припиняються з приводу аналізу регуляторного впливу, здійснення відстеження результативності регуляторних актів, планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, оприлюднення проектів регуляторних актів, перегляду та систематизації регуляторних актів, а також ті, що спрямовані на удосконалення регуляторних актів. Як слушно відмічено в посібнику «Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження» громадські об'єднання можуть брати участь у всіх видах відносин з приводу здійснення регуляторної політики, окрім адміністративних правовідносин щодо прийняття регуляторного акту [5, с. 21].

Звернемо увагу на специфіку адміністративних правовідносин з приводу здійснення регуляторної політики та особливості статусу громадських об'єднань як їх учасників.

По-перше, суб'єктом цих адміністративних правовідносин можуть бути не будь-які громадські об'єднання, а лише ті, що мають статус юридичні особи. Порядок утворення громадського об'єднання зі статусом юридичної особи врегульовано Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань» [6]. Тобто, громадське об'єднання набуде права вступати до адміністративних правовідносин з приводу здійснення регуляторної політики з моменту державної реєстрації, що є одно-

часно моментом набуття необхідної адміністративної правосуб'єктності (у цьому випадку всі складові: адміністративна правоздатність, адміністративна дієздатність та адміністративна деліктоздатність, – виникатимуть одночасно). Одночасно відмітимо, що закріплення права на участь в здійсненні регуляторної політики виключно громадських об'єднань з статусом юридичної особи не має потрібного обґрунтування. Так, нормативне віднесення громадян як суб'єктів забезпечення регуляторної політики [2] означає, що ці ж права доцільно надати усім громадським об'єднанням. Пропонуємо внести зміни до п. 1 ст. 21 Закону України «Про громадські об'єднання» додавши пункт 6 такого змісту: «брати участь у здійсненні державної регуляторної політики відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»».

Громадські об'єднання як учасники адміністративних правовідносин з приводу здійснення регуляторної політики виступатимуть суб'єктом адміністративного права, що братиме участь у цих правовідносинах на підставі правової норми, реалізуватиме надані юридичні права та виконуватиме відповідні обов'язки [7, с. 124]. Слід враховувати те, що громадське об'єднання як суб'єкт адміністративного права є учасником адміністративних відносин, може бути носієм суб'єктивних юридичних прав та обов'язків у сфері адміністративного права та реально брати участь у адміністративних правовідносинах з огляду на юридичні норми. При цьому, громадські об'єднання можуть вступати в інші види правових відносин: цивільних, господарських, фінансових і т.д., виступаючи суб'єктом цивільного, господарського та відповідно фінансового права.

По-друге, громадські об'єднання як суб'єкти цих адміністративних правовідносин, виконуватимуть специфічні функції. Загалом, громадські об'єднання під час участі в вирішенні публічно важливих питань при взаємодії з публічними інституціями вирішують такі завдання: 1) сприяють захисту інтересів, що полягає у порушенні актуальних питань, а також актуалізації проблеми та потреб конкретної групи, які не регулюються на рівні законодавства або не вирішуються на політичному рівні; 2) підвищують рівень поінформованості, що полягає в передачі необхідної інформації до суб'єкта прийняття рішення, з одного боку, та поширення інформації серед громадян – з іншого; 3) здійснюють експертизу та консультації для сприяння акту-

алізації певних питань для влади та суспільства, а також вироблення основних підходів до вирішення наявних проблем; 4) забезпечують інноваційність в управлінській діяльності шляхом розробки нових рішень і підходів, а також демонстрації того, як вони можуть бути включені до порядку денного; 5) здійснюють контрольну діяльність шляхом детермінації оцінки досягнення результатами політики початково поставлених задач тощо [8]. Не виключенням є діяльність з приводу регуляторної політики. Доцільно припустити, що громадські об'єднання в ході здійснення регуляторної політики матимуть таке функціональне призначення: забезпечувальне – матиме прояв у захисті прав та інтересів громадян при реалізації конкретного регуляторного акту; сприяюче – матиме прояв при формуванні пропозицій до регуляторного акту; втручальне – матиме прояв при здійсненні контрольних-наглядних дій за розробкою, виконанням та моніторингом регуляторного акту.

По-третє, участь громадських об'єднань у здійсненні регуляторної політики передбачає наявність обов'язку в суб'єкта владних повноважень по створенню належних умов залучення громадських об'єднань до цього. Відповідні, публічні інституції мають здійснити такі заходи: встановити модель аналізу регуляторного впливу та його результативності; сформувати план діяльності з підготовки проектів регуляторних актів; оприлюднити проекти регуляторних актів, відкрити обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; відстежувати результативність регуляторних актів; оприлюднювати інформацію про здійснення регуляторної діяльності тощо [2].

По-четверте, громадські об'єднання як учасники адміністративних правовідносин з приводу здійснення регуляторної політики наділяються сукупністю нормативно встановлених правомочностей, а саме: на подання до регуляторних органів пропозиції про необхідність підготовки проектів регуляторних актів, а також про необхідність їх перегляду; на участь у розробці проектів регуляторних актів; на подання зауважень та пропозицій щодо оприлюднених проектів регуляторних актів, на участь у відкритих обговореннях питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю; на залучення регуляторними органами до підготовки аналізів регуляторного впливу, експертних висновків щодо регуляторного впливу та виконання заходів з відстеження результативності регуляторних актів; на само-

стійну підготовку аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів, розроблених регуляторними органами, відстежувати результативність регуляторних актів, подавати за наслідками цієї діяльності зауваження та пропозиції регуляторним органам або органам, які на підставі аналізу звітів про відстеження результативності регуляторних актів приймають рішення про необхідність їх перегляду; на одержання від регуляторних органів у відповідь на звернення, подані у встановленому законом порядку, інформації щодо їх регуляторної діяльності тощо [2].

Окремо зазначимо, що регуляторна діяльність різного роду публічних інституцій, переважно органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, підлягає опублікуванню як на офіційних сайтах цих органів, так і на Порталі «Дія» [9]. Вказана практика дозволяє відслідковувати не лише якість регуляторних актів, але й результативність діяльності конкретного суб'єкта публічної адміністрації.

Висновки. Підсумовуючи приходимо до висновку, що громадські об'єднання є суб'єктом права на здійснення регуляторної діяльності та учасником відповідних адміністративних правовідносин. Для громадських об'єднань, що беруть участь в адміністративних правовідносинах з приводу здійснення регуляторної політики буде притаманно таких ознак: це громадські об'єднання, що має статус юридичної особи; виконуватимуть таке функціональне призначення: забезпечувальне – матиме прояв у захисті прав та інтересів громадян при реалізації конкретного регуляторного акту; сприяюче – матиме прояв при формуванні пропозицій до регуляторного акту; втручальне – матиме прояв при здійсненні контрольних-наглядових дій за розробкою, виконанням та моніторингом регуляторного акту; участь громадських об'єднань у здійсненні регуляторної політики передбачає наявність обов'язку в суб'єкта владних повноважень по створенню належних умов залучення громадських об'єднань до цього тощо. Доціль-

ним є вивчення конкретної практики здійснення регуляторної діяльності політики громадськими об'єднаннями.

Список використаної літератури:

1. Про громадські об'єднання: Закон України від 22.03.2012 р. № 4572. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4572-17#Text> (дата звернення: 10.10.2022).
2. Про засади державної регуляторної політики в сфері господарської діяльності: Закон України від 11.09.2003 р. № 1160. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text> (дата звернення: 10.10.2022).
3. Загальне адміністративне право України : підручник / за заг. ред.: акад. С. Ківалова і проф. Л. Білої-Тіунової ; Нац. ун-т «Одеська юрид. академія». Одеса : Фенікс, 792 с.
4. Адміністративне право України. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд, О. Ю. Дрозд та ін.; за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон: Грін Д. С., 2015. Т. 1. С. 37.
5. Регуляторна діяльність в Україні: планування, обґрунтування, обговорення, відстеження: посібник. Київ, 2008. URL: <http://sm.gov.ua/images/docs/regulyatorka/posibnik.pdf> (дата звернення: 10.10.2022).
6. Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань: Закон України від 15.05.2003 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text> (дата звернення: 10.10.2022).
7. Білоус-Осін Т.І. Місце уповноваженого економічного оператора серед суб'єктів митного права України. *Митна справа*. 2013. № 5. С. 121–126.
8. Участь громадськості в процесі прийняття рішень на місцевому рівні: посібник. Київ: «Левіт». 2012. URL: <https://parlament.org.ua/upload/docs/GUIDE%20final%20version%20UKRAINIAN.pdf> (дата звернення: 10.10.2022).
9. Портал «Дія». URL: https://data.gov.ua/global_search?q=%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D1%8F%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%BD%D0%B8%D0%B9+%D0%B0%D0%BA%D1%82&type=all&page=11 (дата звернення: 10.10.2022).

Gubachova D. V. The role of public associations in the implementation of state regulatory policy

The study is devoted to outlining the role of public associations in the implementation of state regulatory policy. The expediency of distinguishing two types of legal relations in the sphere of implementation of regulatory policy has been established: 1) relations regarding the improvement of legal regulation of economic relations and 2) administrative relations related to compliance with the requirements defined by law by entities implementing regulatory policy. Relations concerning the improvement of legal regulation of economic activity are classified as administrative legal relations in the case of the adoption of subordinate regulatory legal acts. Attention is focused on the variations

of administrative relations regarding the implementation of regulatory policies and the place of public associations in them.

Administrative legal relations regarding the implementation of regulatory policy are defined as legal relations arising, changing, and terminating in connection with the analysis of regulatory impact, the implementation of tracking the effectiveness of regulatory acts, the planning of activities for the preparation of draft regulatory acts, the publication of draft regulatory acts, the review and systematization of regulatory acts, as well as those aimed at improving regulatory acts. Attention is focused on the peculiarities of administrative legal relations regarding the implementation of regulatory policy and the specifics of the status of public associations as their participants. It is noted that the subject of this type of administrative legal relationship cannot be any public associations, but only those that have the status of legal entities.

It has been established that public associations in the course of implementing regulatory policy will have the following functional purpose: a) security - will be manifested in the protection of the rights and interests of citizens during the implementation of a specific regulatory act; b) favorable - will manifest itself in the formulation of proposals for a regulatory act; c) interventional – will manifest itself in the implementation of control and supervisory actions for the development, implementation and monitoring of the regulatory act.

It is proposed to amend the Law of Ukraine “On Public Associations” by normatively assigning all types of public associations to the subjects of regulatory policy implementation, and not only those that have the status of a legal entity.

Key words: *public association, regulatory policy, regulatory act, participation, implementation of the regulatory act.*