

Пирожкова Ю. В.,
кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Запорізького національного університету

ЕКОНОМІЧНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА КРИЗЬ ПРИЗМУ ВЕКТОРІВ СУЧАСНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

THE ECONOMIC FUNCTION OF ADMINISTRATIVE LAW VECTORS THROUGH MODERN ECONOMIC POLICY OF UKRAINE

Економічна функція адміністративного права внаслідок інтегративних властивостей постійно займала чинне місце (яке зберігає і до сьогодні) серед загальносоціальних функцій галузі, причому її нормативна модель реалізації завжди була зумовлена пріоритетними напрямками державної економічної політики. Оновлення основних параметрів економічної функції адміністративного права вимагає її комплексного аналізу. Зважаючи на зазначене, в статті приділена увага проблемі визначення змісту економічної функції галузі, завдяки якій адміністративне право не регулює економічні відносини (як на це доволі часто помилково вказується в сучасних дослідженнях), а визначає пріоритетні напрямки економічної політики як підґрунтя для спрямування регулювання в економічній сфері суспільних відносин.

Ключові слова: функції адміністративного права, загальносоціальні функції адміністративного права, економічна функція адміністративного права, державна економічна політика.

Нормативная модель реализации экономической функции административного права всегда обуславливалась приоритетными направлениями государственной экономической политики. Учитывая указанное, в статье уделено внимание проблеме определения содержания экономической функции отрасли, благодаря которой административное право не регулирует экономические отношения, а определяет приоритетные направления экономической политики как основу для регулирования общественных отношений в экономической сфере.

Ключевые слова: функции административного права, общесоциальные функции административного права, экономическая функция административного права, государственная экономическая политика.

The economic function of administrative law, as a result of integrative properties permanently occupied current location (which retains to this day) among the functions of general industry, with its implementation has always been conditioned by the priorities of state economic policy. Upgrading the basic parameters of economic functions of administrative law requires a complex analysis. As such, the article paid attention to the problem of determining the content of the economic functions of the field, through which administrative law regulates economic relations (as this often mistakenly indicated in the present study), and defines priority directions of economic policy as a basis for direction adjustment in the economic sphere public relations.

Key words: functions of administrative law, societal function of administrative law, economic function of administrative law, public economic policy.

Соціально-економічні і суспільно-політичні перетворення, зумовлюючи потреби переосмислення шляхів розвитку правової системи України, зміцнення режиму законності, підвищення рівня правової культури, спричиняють актуалізацію цілого ряду соціальних функцій адміністративного права, завдяки фактичному існуванню яких відбувається «поєднання» регулятивної, охоронної та процедурної галузевих функціональних складових «...у відокремлених якісно однорідних соціальних відносинах – економіці, політиці, ідеології.» [1]. Пережиті сучасним суспільством зміни в політико-правовій системі, впровадження ринкової системи господарювання, зміна моделі взаємовідносин громадянського суспільства і держави трансформують суспільні відносини і розвиток соціуму в цілому, висуваючи перед загальносоціальними функціями права нові задачі. Зважаючи на те, що Україна проголошена соціальною правовою державою, політика якої направлена на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини, загальносоціальні функції вітчизняного адміністративного права, спрямовані на реалізацію доктрини соціальної держави, в основу якої покладено постулат примату соціальних цінностей, а саме людини, її

життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності і безпеки, над корпоративними та державними інтересами. Цілком підтримуючи слушне зауваження Н. Свиридюк, що право глибоко проникає у сферу економічного життя [2, с. 101], зважаючи на те, що економічна функція галузі «...спрямована, в першу чергу, на забезпечення порядку і прогресу в економічній сфері...» [3, с. 36], безумовно, сьогодні набуває особливої ваги серед загальносоціальних функцій галузі, впливаючи на правову політику, нормотворчість, реалізацію та застосування адміністративного права, адже визначає вектор впливу та «правила гри» в економічних відносинах, реалізує їх юридичне забезпечення за кількома напрямками: забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку національної економіки та упорядкування зовнішньоекономічних відносин (регулювання матеріальних благ; упорядкування суспільних відносин, які виникають між суб'єктами економічної діяльності; стимулювання розвитку окремих галузей і виробництв, сфер економічного розвитку; залучення іноземних інвестицій; ціноутворення, гарантування настання негативних наслідків для порушників тощо); впорядковує відносини власності шляхом визначення тих сфер економіки,

які формують об'єкт недержавної власності та механізм її набуття (приватизація, антимонопольне регулювання (створення конкурентного середовища) та чітке закріплення статусу суб'єктів державної власності); спрямовує соціальну орієнтацію економіки (стимулювання ініціативи та підприємництва господарюючих суб'єктів, оптимізація соціальних витрат тощо). Таким чином, саме проблематика економічної функції адміністративного права в ракурсі наукового забезпечення, законотворення та правозастосування є актуальною і важливою, особливо в контексті реалізації заходів щодо адаптації адміністративного вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу.

Підкреслюючи особливу природу соціально-економічної функції права, В. Ковальський цілком справедливо акцентує увагу на її визначальних засадах, які ґрунтуються на конституційному декларуванні соціально-економічного буття. Це соціальна спрямованість економіки (ст. 13 Конституції), економічна багатоманітність (ст. 15 Конституції), забезпечення економічної безпеки (ст. 1, 17 Конституції), проголошення та гарантування соціально-економічних прав та інтересів (ст. 36, 47), формулювання вимог до соціально-економічних програм (ст. 47), базова компетентність і виключні повноваження державних органів у вказаних сферах (ст. 85, 92, 116), визначення компетенції територіальних громад (ст. 147) тощо [3, с. 37]. Оскільки нині економіка має фундаментальне значення для забезпечення існування населення країни та постійного підвищення рівня його життя, загальною метою реалізації економічної функції галузі є забезпечення стабільного розвитку та функціонування вітчизняної економічної сфери. Вивчення сутності економічної функції адміністративного права вимагає переосмислення взаємодії економічної і правової систем в умовах, з одного боку, трансформації українського суспільства, розвитку ринкової економіки і демократії, з другого, – відмови від методологічного монізму радянської доби, за якої модель співвідношення економіки і права зводилася до конструкції «базис – надбудова» [4, с. 135], адже цілком очевидно, що саме зазначене співвідношення так званої «економізації права та юридизації економіки» обумовлює «базові» структурні складові економічної функції сучасного права. Ознайомлення з науковою літературою свідчить про брак системних міждисциплінарних вітчизняних досліджень щодо взаємодії права та економіки, завдяки чому відповідні наукові пошуки, що здійснюються представниками різних галузей наукових знань, зокрема соціологами, політологами, юристами та економістами, не містять придатного «рецепту» вдосконалення економічної функції сучасного вітчизняного права. На відміну від цього, зарубіжними вченими впроваджується комплексна програма дослідження економічної зумовленості права та правової причинності економіки – *Economics of Law* – економіка права або економічний аналіз права [5, с. 362]. Яскравість цього міждисциплінарного напрямку проявляється у відомому твердженні Р. Колза: «Якщо ви бажаєте зрозуміти,

як працює економічна система, почитайте юридичну літературу» [6, с. 90]. Більше того, В. Ковальський акцентує увагу на тому, що саме в праві в першу чергу знаходить своє відображення домінуюча в суспільстві економічна парадигма, і саме правові тексти дозволяють виявити фундаментальні засади економічного життя соціуму [7, с. 36]. Намагаючись поставити остаточну крапку в дискусіях з приводу економічної функції права, вчений зазначає: 1) економічна функція права має досліджуватися, перш за все, як юридичне, а не економічне явище. Такий підхід є більш виправданим з огляду на те, що система правового впливу на економіку включає в себе всю сукупність правових засобів, таких як суб'єктивні права та юридичні обов'язки, законодавство, юридична відповідальність, правова політика тощо. Економічні ж явища в даному випадку є метою, а не засобом реалізації економічної функції права; 2) правові відносини становлять набагато більш відкриту систему. За рахунок цього акт юридизації відносин розширює правову сферу. Саме тому економічні відносини, врегульовані правом, залишаються економічними за своєю суттю, але стають правовими за своєю формою. Такий вплив права на економіку дозволяє поставити під сумнів традиційний розгляд юридичної сфери як «надбудови» над економікою; 3) саме за рахунок економічної функції права налагоджуються зв'язки між сферами юридичної, соціальної та економічної відповідальності, а відповідно, ризиків, що супроводжують людську життєдіяльність у цих сферах. Завдяки праву уможливується створення системи «правил гри» в економічній сфері [3, с. 38].

Варто вказати, що аналіз наукової літератури свідчить про досить невелику кількість робіт, в яких зроблено спроби окреслити сучасне розуміння економічної функції галузі. Принагідно слід зауважити на дослідженнях Р. Мельника та Є. Петрова «Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України» (хоча ця назва є досить дискусійною) та В. Джарти «Управління об'єктами державної власності в Україні: правова природа та механізм реалізації» [8–9]. Зважаючи на зазначене, надзвичайно актуальною уявляється проблема чіткого визначення змісту економічної функції галузі, завдяки якій адміністративне право не регулює економічні відносини (як на це доволі часто помилково вказується в сучасних дослідженнях), а визначає пріоритетні напрямки економічної політики як підґрунтя для спрямування регулювання в економічній сфері суспільних відносин як у позитивному, так і деліктному відношеннях. Зроблений висновок підтверджується історичним аналізом економічної функції адміністративного права. Так, наприклад, єдина форма державної соціалістичної власності, панування в сільському господарстві колгоспно-радгоспної системи, відсутність економічної зацікавленості працівників у розвитку виробництва, плановість розвитку економіки як єдиного народногосподарського комплексу, відсутність конкуренції обумовлювали відповідне «забарвлення»

економічної функції адміністративного права т.з. «радянського періоду» (60-80 рр. ХХ ст.), яка була спрямована на тотальне державне управління в економічній сфері, що відповідним чином реалізовувалось у регулюванні економічних відносин: встановленні та виконанні планових показників, нормативів та госпрозрахунків для галузей народного господарства; забезпеченні примусових, командних важелів впливу на виробництво; використанні комплексних цільових програм галузевого розвитку; встановленні адміністративної відповідальності за правопорушення в зазначеній сфері суспільних відносин. Прагнення України до інтеграції у світову економіку та Європейський Союз задекларовано з моменту прийняття ще в 1990 р. Верховною Радою УРСР Концепції переходу Української РСР до ринкової економіки, яка була орієнтована на структурні зміни у виробництві під впливом вимог світових ринків, залучення іноземних інвесторів. У відповідності до зазначеної Концепції було прийнято низку програм: Програма надзвичайних заходів зі стабілізації економіки України від 03.07.1991р.; Про основи національної економічної політики України від 24.03.1992 р.; Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції від 21.12.1993 р. тощо. У 1993 році Україна вже приєдналася до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або органами влади (Постанова ВРУ № 3384), а в 1994 році ратифікувала Угоду про партнерство та співробітництво між Україною і європейським Співтовариством та його державами-членами (Закон № 237). У схваленій у 2000 році Указом Президента України № 1072 Програмі інтеграції України до ЄС наголошувалося на тому, що інші програми та плани політичного, соціально-економічного спрямування, що розробляються або підлягають розробленню органами виконавчої влади, повинні ґрунтуватися з урахуванням євроінтеграційних тенденцій розвитку (у т.ч. формування конкурентної економічної структури євро-регіонів: прискорення економічної трансформації та ефективної утилізації природних ресурсів, поширення технологічних інновацій і розвиток необхідної для їх запровадження інфраструктури, активізація бізнесу, запровадження спільних галузевих проєктів тощо). Зазначені зміни відповідним чином вплинули і на «буття» економічної функції галузі, адже обумовили її «переорієнтацію» на публічне адміністрування та процедурне обслуговування господарських та зовнішньоекономічних відносин шляхом розширення її стимулюючої та забезпечувальної складових частин за рахунок запровадження нових адміністративно-процедурних регуляторів – встановлення порядку ліцензування певних видів господарської діяльності, квотування, розроблення планів розвитку окремих галузей виробництва, патентування, квотування, сертифікації, надання дозволів тощо та регламентації адміністративної відповідальності вже за порушення цих правил.

Отже, з огляду на викладене очевидним є факт, що нормативна модель реалізації економічної функції

адміністративного права зумовлюється державною економічною політикою, а саме її інвестиційною, бюджетно-податковою, інноваційною, регіональною, конкурентною складовими частинами, адже раціональні перетворення в економічній сфері, розширення правового процедурно-сервісного сегменту в зазначених суспільних відносинах передбачають збереження регуляторно-охоронного впливу адміністративного права на зазначені відносини. Так, у відповідності до «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020»» задекларовано, що Україна має стати державою із сильною економікою та з передовими інноваціями. Для цього, передусім, необхідно відновити макроекономічну стабільність, забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом, створити сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему. Реформи в економічній сфері (дерегуляція та розвиток підприємництва, розвиток малого та середнього бізнесу, податкова реформа, захист економічної конкуренції, розвиток агропромислового комплексу, транспортної інфраструктури, житлово-комунальної сфери тощо), передбачені Стратегією, визнали необхідність скорочення кількості документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скорочення кількості органів державного нагляду (контролю), забезпечення надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді, тобто обумовили «перформатування» спрямованості економічної функції галузі, перш за все, на створення належних процедурних умов взаємодії суб'єктів економічної діяльності та органів публічного адміністрування.

Стратегічні напрями національного економічного розвитку також окреслюють: Державна цільова економічна програма розвитку автомобільних доріг загального користування на 2013–2018 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11.07.2013р. № 696, Державна цільова програма реформування залізничного транспорту на 2010–2019 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2009 р. № 390, Загальнодержавна цільова програма розвитку водного господарства та екологічного оздоровлення басейну річки Дніпро на період до 2021 року, затверджена Законом України від 24 травня 2012 року № 4836-VI, Державна цільова економічна програма розвитку рибного господарства на 2012–2016 роки, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2011 р. № 1245, Загальнодержавна програма розвитку мінерально-сировинної бази України на період до 2030 року, затверджена Законом України від 21.04.2011р. № 3268-VI, Загальнодержавна цільова програма «Питна вода України» на 2011–2020 роки, затверджена Законом України від 03.03.2005 р. № 2455-IV, Концепція Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року, затверджена Розпорядженням Кабінету міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1437-р тощо. Відповідно до статті 3 Закону

України «Про стимулювання розвитку регіонів» Кабінет Міністрів України затвердив Постановою від 06.08.2014 р. № 395 «Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 року», яка спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Зазначені програмні документи окреслюють спрямування економічної функції адміністративного права на створення нових організаційно-правових та економічних моделей управління, розвиток конкурентного середовища у відповідності із стандартами Європейського Союзу, з урахуванням національних особливостей, гармонізації вітчизняного законодавства з міжнародними нормами, забезпечення інноваційно-інвестиційного розвитку вітчизняної економіки.

Виходячи з викладеного, можна дійти висновку, що сучасне адміністративне право завдяки саме економічній функції суттєво змінює вектор свого впливу (адже відтепер основне регулює спрямування економічної функції галузі «перерієнтовано» з «надмірно-жорсткого» державного регулювання на публічно-сервісне обслуговування економічної сфери), трансформує перелік об'єктів, на які розповсюджується її вплив (відтепер, ураховуючи те, що стан економічного розвитку України потребує пошуку нових форм господарювання, серед них «опиняються» відносини, на які раніше адміністративне право взагалі не спрямовувало свій вплив: спрощення підприємницької діяльності; зовнішньоекономічна діяльність (а саме її євроінтеграційне спрямування)). Енергомодернізація держави зумовила оновлення векторів впливу економічної функції галузі і в енергетичних відносинах, у тому числі і у відносинах альтернативної енергетики; поширення відносин, пов'язаних із порівняно новими формами господарювання –

зеленим та агротурекреативним туризмом, відносин, пов'язаних з альтернативними засобами пересування (електрифікація автомобілів), також вимагають відповідного адміністративного регулювання. Формування в Україні сприятливого інвестиційного клімату задля посилення інвестиційної привабливості вітчизняної економіки вимагає відповідного спрощення реєстраційних та ліцензійних адміністративних процедур в економічній сфері. Порівняно новою організаційною формою суб'єктів господарювання в Україні є Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (ОСББ), виникнення якої пов'язано, перш за все, з питаннями права власності на житло, управлінням та обслуговуванням житла, і це також нова сфера відносин, на яку сьогодні спрямована економічна функція галузі, адже відносини власності, пов'язані з житловим фондом, перерозподілом ресурсів, пов'язаних із житловим комплексом, шляхом формування інституту власника житла, передбачають передачу від держави до особи повноважень щодо ефективної експлуатації та утримання житлового фонду – спільного майна мешканців багатоквартирного будинку. За державою залишається пріоритет втручання в зазначену сферу шляхом публічного адміністрування (контролю, нагляду, ліцензування діяльності суб'єктів господарювання, які будуть здійснювати діяльність з обслуговування житлово-комунального фонду тощо). Саме зазначена ситуація і створює доволі широкі можливості для наукової творчості, внаслідок якої з'являються пропозиції щодо доцільності виділення в Особливій частині адміністративного права Енергетичного права, Адміністративно-господарського права, Адміністративно-земельного права тощо. Таким чином, на підставі вищевикладеного можна зазначити, що основні (змістовні) параметри економічної функції адміністративного права зумовлені закономірностями ринкових відносин, а трансформація векторів державної економічної політики зумовлює відповідні напрями та об'єкти впливу економічної функції галузі.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Теорія держави і права. Академічний курс / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
2. Свиридчук Н.П. Економічна політика держави як предмет адміністративно-правового дослідження / Н.П. Свиридчук // Науково-інформаційний вісник. Право. – 2014. – № 10. – С. 99–105.
3. Ковальський В.С. Охоронна функція права / В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 336 с.
4. Вовк Д.О., Єфіменко І.А. Економіка і право: проблеми розуміння співвідношення / Д.О. Вовк, І.А. Єфіменко // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2011. – № 2(5). – С. 135–146.
5. Удовика Л.Г. Трансформація правової системи в умовах глобалізації: антропологічний вимір / Л.Г. Удовика. – Х. : Право, 2011. – 552 с.
6. Коуз Р. Фирма, рынок и право / Р. Коуз ; пер. с англ. Б. Пинскера. – М. : Дело ЛТД, 1993. – 192 с.
7. Ковальський О.В. Методологічні засади дослідження економічної функції права / О.В. Ковальський // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2013. – Серія: Право. – Випуск 22. Том 1. Частина І. – С. 35–38.
8. Петров С.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С.В. Петров. – Х. – 415 с.
9. Джарти В.В. Управління об'єктами державної власності в Україні: правова природа та механізм реалізації: монографія / В.В. Джарти. – Харків : Діска плюс, 2014. – 270 с.