

УДК 342.9

ЕКОНОМІЧНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК СТРУКТУРНИЙ ЕЛЕМЕНТ ЗАГАЛЬНОСОЦІАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ ГАЛУЗІ: ДЕЯКІ ВИХІДНІ ПОЗИЦІЇ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

Юлія ПИРОЖКОВА,

кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Запорізького національного університету

SUMMARY

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.

АНОТАЦІЯ

Перегляд підходів до концептуального формування вітчизняної економічної системи вимагає не лише оновлення позицій щодо змістовно-сутнісного навантаження категорії «економічна функція адміністративного права», але й комплексного аналізу її інтегративних ознак. Зважаючи на зазначене, у статті приділена увага проблемі визначення змісту економічної функції галузі, завдяки якій адміністративне право не регулює економічні відносини, 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.

Постановка проблеми. Соціально-економічні та 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». Колектив авторів Академічного курсу з теорії держави та права (2006 р.), досліджуючи соціальні функції права, слушно зазначає, що «...юридична наука звернула увагу на соціальне призначення права і, відповідно, на його соціальні функції ще на початку ХХ ст.» [1]. На підтвердження цієї думки наводиться праця відомого французького юриста Л. Дюгі «Держава, об'єктивне право і позитивний закон» (1901 р.), у якій вчений підкреслював, що право, маючи суспільну природу, здійснює певні соціальні функції; звертається увага на дослідження К. Реннера «Правові інститути приватного права і їх соціальні функції» (1905 р.), у якому доводиться наявність у права приватної власності багатьох соціальних функцій, зокрема економічної, організаційної, виробничої, розподільчої тощо; акцентується увага на тотожності позиції одного із фундаторів психологічної школи права, професора Л. Петражицького [1]. Одним із перших радянських вчених-юристів, яким було зроблено спробу сформулювати визначення загальносоціального призначення права, був Н. Александров, який вбачав його у тому, щоб «...встановити такий порядок, який визначає загальний інтерес панівного класу (у соціалістичному суспільстві – всіх трудящих) та не залежить від особистого свавілля та суб'єктивного розсуду окремих осіб» [2, с. 196]. Аналогічний підхід про-

демонструвала й Ю. Ткаченко, яка вважала, що соціальне призначення права полягає в організації суспільних відносин в інтересах панівного класу (всього народу)» [3, с. 38]. Подальші дослідження соціальної цінності права та виокремлення його соціальних функцій, які здійснювались вченими у 70–80-х роках ХХ ст., також були зумовлені ідеологізацією радянської юридичної науки (наприклад, роботи С. Алексєєва, Д. Чечета та ін.) [4, с. 129–134], адже демонстрували розуміння зазначеної категорії, перш за все, через класові інтереси.

Актуальність теми. Сучасне право демократичної правової держави якісно відрізняється від попереднього типу т. з. «радянського права», перш за все – принциповою «орієнтацією» на інтереси всіх соціальних верств населення, на «глибокий та всебічний розвиток загальносоціальних засад, не обмежених інтересами конкретного класу» [5]. Вагомим для становлення більш адекватного сучасним реаліям поняття загальносоціального призначення права є підхід П. Рабіновича, який задекларував рух до «європейського праворозуміння», що передбачає необхідність поглибленого дослідження власного змісту права, констатації незвичних для вітчизняної науки «онтичних» його властивостей: можливості задовольняти певні інтереси, урахування біосоціальних характеристик індивідів та їх психологічного стану, здійсненності можливості задоволення інтересів, унікальності соціальної ситуації та соціальної ситуативності в цілому, неможливості лише формалізованого підходу, потреби виходу за межі юридичного тексту, справедливої збалансованості [6, с. 12–14]. Проблема соціального призначення права, різноманітні аспекти його загальносоціальних функцій і в останні десятиліття є предметом численних обговорень та приводом для дискусій серед представників юридичної науки [7; с. 3, 35]. Враховуючи той факт, що з приво-

ду доцільності виділення загальносоціальних функцій права та їх переліку у науковій літературі зустрічаються протилежні точки зору, цілком підтримуючи Т. Радька, який справедливо звертає увагу на помилковість однобічного аналізу соціальної ролі права лише з формально-юридичних позицій в межах правової проекції [8, с. 114], розгляд адміністративного права під кутом зору реалізації ним соціальних функцій дозволить об'єднати його регулятивний, охоронний та процедурний вплив на суспільство в єдине ціле. Саме проблематика соціальних функцій адміністративного права у ракурсі наукового забезпечення, законотворення та правозастосування є актуальною і важливою, особливо в контексті реалізації заходів щодо адаптації адміністративного вітчизняного законодавства до стандартів Європейського Союзу. У контексті зазначеного варто виокремити як один із пріоритетів сучасної наукової діяльності «сплеск» галузевих досліджень, спрямованих на окреслення сучасної здатності права своєчасно відповідати на запити суспільства і належним чином забезпечувати впровадження і охорону його інтересів шляхом реалізації саме соціальних функцій (так, наприклад, науковими співробітниками Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого спільно із співробітниками Науково-дослідного інституту вивчення проблем злочинності імені академіка В.В. Сташиса Національної академії правових наук України та ГО «Всеукраїнська асоціація кримінального права» 12–13 жовтня 2016 року було проведено Міжнародну науково-практичну конференцію «Соціальна функція кримінального права: проблеми наукового забезпечення, законотворення та правозастосування» [9]).

Метою статті є аналіз економічної функції адміністративного права як структурної частини загальносоціальних функцій галузі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Пережиті сучасним суспільством зміни в політико-правовій системі, впровадження ринкової системи господарювання, зміна моделі взаємовідносин громадянського суспільства і держави відповідно трансформують суспільні відносини і розвиток соціуму в цілому, висуваючи перед загальносоціальними функціями права нові завдання. Зважаючи на те, що Україна проголошена соціальною правовою державою, політика якої спрямована на створення умов, які забезпечують гідне життя і вільний розвиток людини, загальносоціальні функції вітчизняного адміністративного права, перш за все, 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. На підставі цього, зважаючи на те, що економічна функція галузі, «...спрямована у першу чергу на забезпечення порядку і прогресу в економічній сфері...» [10, 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), виникає необхідність окреслення ключових аспектів розуміння її сутності.

Так, по-перше, саме завдяки економічній функції галузі адміністративне право, враховуючи базові економічні постулати щодо функціонування та розвитку економічної системи держави, визначає вектори регулювання в економічній сфері. Вплив права на економіку зумовлюється законами економічного розвитку (адже відхилення від них відразу ж негативно позначається на ефективності правового регулювання). Класичним прикладом у цьому сенсі є описані Т. Мальтусом наслідки від прийняття Закону про бідних в Англії у XVII ст., що передбачав соціальне опікування над неможливими за рахунок парафіяльного податку та залучення їх до праці, але не зміг покращити становище цих людей та не привів до зростання продуктивного виробництва через збільшення кількості покупців, оскільки не спирався на відповідні економічні можливості соціуму і щодо сплати відповідних сум податку, і щодо наявності робочих місць у необхідному обсязі [11, с. 161]. Подібні законодавчі акти можна знайти і в Україні. Зокрема, стан пенсійної системи позначився на невиконанні вимог Закону України «Про соціальний захист дітей війни». Особи, на яких поширювалася дія цього Закону, були вимушені у масовому порядку звертатися до суду за захистом своїх прав, оскільки органи пенсійного забезпечення відмовляли їм у перерахунку пенсій через відсутність відповідного бюджетного фінансування. Тут також доречно акцентувати увагу на тому, що Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, ухвалений Генеральною асамблеєю ООН у 1966 р., пов'язує забезпечення цих прав із наявністю у держави-учасника необхідних для цього ресурсів (у першу чергу економічних). Таким чином, зважаючи на справедливе зауваження Г. Мансурова, що «...важливою обставиною для економічного напрямку в юриспруденції є те, що вона має базуватися на презумпції істинності результатів економічної науки, а це вимагає високого рівня наукової майстерності та ретельності у відборі фактів економічного життя [12, с. 126], основні (змістовні) параметри економічної функції адміністративного права, перш за все, зумовлюються закономірностями ринкових відносин, адже, як вже зазначалось, трансформація економічного базису змінює вектори впливу адміністративного права в економічній сфері.

По-друге, зміна економічного базису обов'язково зумовлює відповідну трансформацію векторів впливу адміністративного права на економічну сферу. Конституційне закріплення багатоманітності форм власності, їх рівності та захисту, визначення можливості зайняття підприємницькою діяльністю, забезпечення захисту конкурентних відносин, митного регулювання, зовнішньоекономічної діяльності – все це було враховано адміністративним правом, завдяки якому відразу ж було модифіковано систему суб'єктів, які, реалізуючи свою управлінську компетенцію, регулюють економічні відносини через відповідні адміністративно-правові інструменти – створені відповідні міністерства та визначена їх компетенція (Міністерство економічного розвитку і торгівлі, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства,

Міністерство інфраструктури України), спеціальні органи (Антимонопольний комітет України, Державне агентство з питань енергоефективності та енергозбереження України, Державне агентство резерву України, Державна фіскальна служба України, Державна аудиторська служба України, Фонд державного майна України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг).

По-третє, практична площина економічної функції адміністративного права реалізується із врахуванням усіх складових механізму адміністративно-правового регулювання, тому, окреслюючи зміст та структуру зазначеної функції, слід враховувати сучасні тенденції щодо зміни «орієнтації» адміністративно-правових норм (як первинного елементу регулювання) у зазначеній сфері суспільних відносин, які зумовлені обранням Україною євроінтеграційного розвитку. Вектором зазначених норм, безумовно, була етапна євроінтеграційна стратегія України, орієнтована на структурні зміни у виробництві під впливом вимог світових ринків, залучення іноземних інвесторів. Так, наприклад, європейські стандарти і процедури зумовили відповідні зміни нормативної моделі економічного регулювання виробництва якісної та безпечної харчової продукції в Україні, які стосувалися зняття зайвих бар'єрів для доступу українських промислових товарів на ринки ЄС. За офіційними даними, розміщеними на веб-сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, в Україні прийнято 47 технічних регламентів, 45 з яких розроблено на основі актів законодавства ЄС, 41 технічний регламент вже є обов'язковим до застосування. Окрім затвердження низки технічних регламентів, у 2015 році було скасовано дію понад 15 773 ГОСТів, розроблених до 1992 р. [13]. Або наведемо інший приклад. Агропромисловий комплекс є однією із пріоритетних сфер вітчизняної економіки, що дозволяє створювати нові робочі місця, наповнювати бюджет та збільшувати обсяги експорту. Конкурентоздатність сільськогосподарських виробників забезпечить вільний доступ вітчизняної сільськогосподарської продукції на ринки ЄС, що і зумовлює спрямування економічної функції галузі на оптимальне забезпечення діяльності підприємств агропромислового комплексу у відповідності до санітарних та фітосанітарних заходів та технічних регламентів Європейського Союзу, окреслених у Регламентах Ради ЄС № 178/2002 від 28 січня 2002 р. та № 852/2004. Проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 рр. від 26 жовтня 2015 р., розроблений Міністерством аграрної політики та продовольства України [14], націлений на проведення комплексних реформ для виробників сільськогосподарської продукції, аграрного бізнесу і сільського населення. Стратегічний пріоритет № 1 – діловий клімат і протидія корупції, створення стабільної правової системи, що відповідає міжнародним європейським стандартам, зокрема напрям 1.3 зазначеного пріоритету Стратегії – перегляд нормативно-правових актів, що передбачають надмірне державне регулювання, базується на кореляції – легкості ведення бізнесу (з регуляторної точки зору) та національний дохід, інвестиційна привабливість, економічна стабільність тощо. Зважаючи на те, що Україна займає 96 місце у рейтингу Світового банку за легкістю ведення бізнесу (рейтинг Ease of Doing Business), в документі виділено чотири сфери регуляторного середовища, що потребують дерегуляції:

1. Обмеження кількості дозвільних документів.

2. Обмеження повноважень державних органів, що здійснюють відповідне регулювання господарської діяльності.

3. Перегляд нормативно-правових актів, технічних регламентів тощо, які регулюють властивості продуктів (критерії їх якості та безпечності). Ліквідувати будь-які обмеження щодо виробництва та дистрибуції продуктів сільського господарства, які не стосуються безпеки населення та/або не обмежують добросовісну конкуренцію.

3. Адміністрування оподаткування – правила, що регулюють сплату податків та процедуру їх відшкодування. Спростити невиправдані процедури адміністрування оподаткування, що несправедливо дискримінують права платників податків. В трьох з чотирьох сфер необхідно залишити в дії лише ті обов'язкові процедури, які необхідні для захисту життя чи здоров'я людей, тварин або рослин, навколишнього середовища, або для запобігання шахрайським діям за умови, що вони обґрунтовані вагомими науковими доказами та практичною ефективністю заходів, що застосовуються, і які невиправдано не обмежують свободу торгівлі та конкуренції [14]. Зазначений Проект яскраво ілюструє перспективи нормативної реалізації економічної функції адміністративного права – вагоме зменшення адміністративно-правових норм зобов'язуючого характеру шляхом пропорційного збільшення дозвільних та рекомендаційних норм, спрямованих на спрощення адміністративних процедур у зазначеній сфері суспільних відносин.

По-четверте, економічна функція адміністративного права впливає на суспільні відносини за кількома напрямками, тому не є однорідною за своєю структурою, адже в ній можна виділити стимулювальну, розподільчу та забезпечувальну складові. Пропонуємо зупинитися на цьому аспекті детальніше. Згідно із положеннями Конституції України громадяни України мають право володіти, користуватися й розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної та творчої діяльності (стаття 41 Конституції); мають право на підприємницьку діяльність; для задоволення своїх потреб громадяни можуть вільно користуватися об'єктами права державної та комунальної власності (стаття 42 Конституції); мають право на користування природними ресурсами та об'єктами права власності українського народу. Право власності українського народу на землю, її надра, водні та інші природні ресурси ст. 13–14 Конституції України). Виходячи з цілком справедливого зауваження О. Василика, що економіка – це незчисленна кількість змінних – приватних інтересів людей, які оптимально реалізуються лише за певних «правил гри», що відображають суспільні, національні інтереси [15], сучасна орієнтація напряму прямої економічної функції вітчизняного адміністративного права спрямована на: забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки; впорядкування відносин власності шляхом визначення тих сфер економіки, які формують об'єкт недержавної власності та механізм її набуття; упорядкування зовнішньоекономічних відносин та процедурне обслуговування економічної сфери. Як було зазначено вище, завдяки економічній функції адміністративне право визначає напрями регулювання в економічній сфері, що і обумовлює відповідну «структурну палітру» її елементів. Так, створення сприятливих умов діяльності для суб'єктів господарювання, посилення їх економічної активності, забезпечення потреб національної економіки та посилення економічного вітчизняного потенціалу, – реалізується за рахунок стимулювальної підфункції, спрямованих на запровадження системи державних гарантій, розроблення державних цільових програм, стимулювання розвитку окремих галузей економіки, спрощення податкових інструментів тощо. Зважаючи на забезпечення гарантованих Конституцією України прав громадян на достатній

життєвий рівень та екологічну безпеку, слід відмітити також посилення її забезпечувальної підфункції, правовим засобом вираження якої є охоронний інструментарій (посилення відповідальності за порушення нормативів забруднення навколишнього природного середовища, забезпечення раціонального використання, ефективної охорони та відтворення водних біоресурсів, вдосконалення механізмів відповідальності та запровадження економічного стимулювання користувача (власника) землі до раціонального використання і охорони земель сільськогосподарського призначення тощо). Розподілення ресурсів держави, контролювання суб'єктів господарювання, що займають монополіне становище на ринку, забезпечення конкурентних умов, – прояв розподільчої складової економічної функції галузі.

Висновки. Таким чином, на підставі вищевикладеного можна зазначити, що адміністративне право, шляхом перерозподілу ресурсів економічної функції галузі, визначає вектори розвитку публічного адміністрування в економічній сфері. З огляду на це, економічну функцію адміністративного права слід розглядати як одну із пріоритетних загальносоціальних функцій галузі, структура якої складається із стимулюючої, розподільчої та забезпечувальної складових. Врахування потенціалу зазначеної функції дозволить оптимізувати публічне адміністрування в зазначеній сфері суспільних відносин.

Список використаної літератури:

1. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
2. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма / Александров Н.Г. – М. : Госюриздат, 1961. – 271 с.
3. Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений / Ткаченко Ю.Г. – М. : Юрид. лит., 1980. – 176 с.
4. Алексеев С.С. Социальная ценность права в советском обществе / С.С. Алексеев. – М., 1971 – 223 с.
5. Бабаев В.К. Советское общенародное право: сущность и тенденции развития / В.К. Бабаев // Советское государство и право. – 1980. – № 6. – С. 3–12.
6. Рабінович П.М. Верховенство права з позицій європейсько-міжнародного та українськоконституційного судочинства / П.М. Рабінович // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2006. – № 3 (53) – С. 12–14.
7. Оніщенко Н.М. Правова система і держава в Україні: [монографія] / Н.М. Оніщенко. – К. : Вид-во Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 132 с.
8. Радько Т.Н. Теория функций права: монография / Т.Н. Радько. – Москва: Проспект, 2014. – 272 с.
9. Соціальна функція кримінального права: проблеми наукового забезпечення, законотворення та правозастосування: матеріали міжнарод. наук.-практ. конф., 12–13 жовтня 2016 р. / редкол.: В.Я. Тацій (голов. ред.), В.І. Борисов (заст. голов. ред.) та ін.. – Х. : Право, 2016. – 564 с.
10. Ковальський В.С. Охоронна функція права: монографія / В.С. Ковальський. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 336 с.
11. Малтус Т. Дослідження закону народонаселення / Т. Малтус; пер. з англ. В. Шовкун. – К. : Основи, 1998. – 535 с.
12. Мансуров Г. Экономический анализ права: некоторые современные проблемы / Г. Мансуров // Право и экономика. – 2009. – № 1. – С. 125–126.
13. Абромавичус А. Ми переходимо від старої системи з обов'язковими ГОСТами до європейської моделі технічного регулювання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://me.gov.ua/News/Print?lang=uk-UA&id=5529963b-8b75-43c5-8117-7b6a0bed3722>
14. Проект Єдиної комплексної стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015–2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minagro.gov.ua/node/>
15. Василик О.Д. Теорія фінансів: підручник / О.Д. Василик. – К. : НІОС, 2003. – 411 с.