

С. П. Позняков

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ
СПРИЯННЯ
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ
РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ
ЗАСАДИ**

Монографія

Харків
«Право»
2018

УДК 342.951:316.3:33(477)
ББК 67.9(4УКР)303
П47

*Розглянуто і рекомендовано до друку вченою радою
Національного університету біоресурсів і природокористування України
(протокол № 4 від 26.11.2014 р.)*

Рецензенти:

Т. О. Коломоєць – доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Запорізького національного університету;

А. М. Новицький – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник Науково-дослідного центру з проблем оподаткування Національного університету державної податкової служби України;

О. П. Світличний – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного та господарського права Національного університету біоресурсів і природокористування України

Позняков С. П.

П47 Адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку в Україні: теоретико-методологічні засади : монографія / С. П. Позняков. – Харків : Право, 2018. – 424 с.

ISBN 978-966-937-509-4

У монографії розглянуто теоретико-методологічні засади адміністративно-правового регулювання господарських відносин. На основі сучасних теоретико-методологічних підходів у сфері філософії, антропології права, соціології, теорії соціально-економічного розвитку, глибокого доктринального аналізу розвитку сучасної загальної теорії права, теорій конституційного та адміністративного права розкрито сутність, надано поняття, визначено мету, завдання, принципи, структуру елементів нового методу адміністративно-правового регулювання господарських відносин в Україні сприяючого, публічно-сервісного типу. У дослідженні вперше в адміністративно-правовій науці України науково обґрунтовано та запропоновано ввести у науковий обіг теорії адміністративного права поняття «метод адміністративно-правового сприяння соціально-економічному розвитку». Здійснено аналіз соціально-нормативних передумов і системи публічно-правових принципів, функціональних публічно-управлінських взаємозв'язків формування та впровадження основних елементів запропонованого методу.

За результатами дослідження надано рекомендації щодо практичної адаптації методології адміністративно-правового сприяння соціально-економічному розвитку й предметних напрямів розвитку адміністративно-господарського права в Україні.

Монографію розраховано на науковців, практиків, викладачів, аспірантів та студентів вищих навчальних закладів, усіх зацікавлених осіб.

УДК 342.951:316.3:33(477)

ББК 67.9(4УКР)303

© Позняков С. П., 2018

© НУБіП України, 2018

ISBN 978-966-937-509-4

© Оформлення. Видавництво «Право», 2018

УДК 342.951:316.3:33(477)

ББК 67.9(4УКР)303

П47

*Reviewed and recommended to be edited by Scientific Council of
National University of Bio-resources and Nature Management of Ukraine
(Protocol № 4 of 26.11.2014)*

Reviewers:

T. O. Kolomojets – doctor of legal sciences, professor, dean of law department of Zaporizhzhya National University;

A. M. Novytskyi – doctor of legal sciences, senior research officer, Chief of the Research center on problems of taxation of National University of State Tax Service of Ukraine;

O. P. Svitlychnyi – doctor of legal sciences, associate professor, professor of department of civil and economic law of National University of Bio-resources and Nature Management of Ukraine

Poznyakov S. P.

П47 Administrative and legal assistance to socio-economic development in Ukraine: theoretical and methodological principles : monograph / S. P. Poznyakov. – Kharkiv : Pravo, 2018. – 424 c.

ISBN 978-966-937-509-4

The monograph is devoted to investigation of principles of administrative and legal regulation of economic relations. The essence of a new method of administrative and legal regulation of economic relations in Ukraine of a favorable public service type as well as its notions, aims, tasks, principles and the structure of elements are covered on the basis of modern theoretical and methodological approaches in the field of philosophy, anthropology of law, sociology, theory of socioeconomic development, profound doctrine analysis of development of modern general theory of law, theories of constitutional and administrative law. For the first time in administrative and legal science of Ukraine the research scientifically proves the existence of the notion of “method of administrative and legal assistance to socio-economic development” and offers to apply it to the terms of administrative law. The analysis of social and normative pre-conditions and the system of public principles, functional public administrative interaction of forming and introduction of basic elements of the offered method is carried out.

The results of the research provide recommendations as for practical adaptation of methodology of administrative and legal assistance to socio-economic development and subject directions of development of administrative law in Ukraine.

A monograph is meant for scientists, practical workers, lectures, graduate students, students of higher educational establishments, and all those interested in the subject matter of the paper.

УДК 342.951:316.3:33(477)

ББК 67.9(4УКР)303

© Poznyakov S. P., 2018

© NULES of Ukraine, 2018

ISBN 978-966-937-509-4

© Design. Publishing house «Pravo», 2018

ВСТУП

Реформа адміністративного права як системоутворюючої галузі публічного права на сучасному етапі пов'язана із трансформацією фундаментальних її компонентів і, зокрема, оновленням її методу, розробкою принципово нових теоретико-методологічних підходів адміністративно-правового регулятивного впливу на суспільні відносини розвитку, реалізацією сучасної соціально-гуманітарної спрямованості галузі від державоцентристської до людиноцентристської ідеології.

Формування змісту нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо утворення сприяючих умов для самореалізації людиною своїх соціально-економічних прав, свобод і добросовісного виконання публічних обов'язків, надання публічних, громадських послуг для сучасного професійного господарювання є одним із основних завдань не лише адміністративної реформи, але й усього українського суспільства, кожного громадянина України.

Сучасні фундаментальні дослідження у сфері економічних та юридичних наук свідчать про необхідність правової інституціоналізації публічних структур влади й управління з урахуванням і у поєднанні з іншими соціально-нормативними регулятивними механізмами їх впливу на економіку, гнучкого пристосування (адаптації) вітчизняних правових методів і засобів до стрімких змін у світових глобальних процесах розвитку соціально-економічних відносин.

Об'єктивний стан таких тенденцій потребує вирішення теоретико-методологічних проблем адміністративно-правового регулювання господарських відносин в умовах формування нового інноваційного типу економічної системи в Україні та практичного впровадження публічно-правових принципів у організації функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в частині сприяння реалізації і захисту прав і свобод людини і громадянина (О. В. Пушкіна).

Існування практичних проблем адміністративно-правового регулювання господарських відносин в Україні значною мірою пов'язано із не достатньо глибоким рівнем філософського осмислення соціальної цінності права, що виявляється у його сприяючих властивостях задовольняти людські потреби та реалізовувати публічні інтереси. Досліджувані проблеми також пов'язані з потребою правового сприяння розвитку тих відносин, у яких зацікавлені як окремі індивіди, так і суспільство в цілому (О. Ф. Скакун); загальнотеоретичним сприйняттям права (Н. М. Оніщенко), яке сприяє, а не перешкоджає задоволенню потреб та інтересів людини, полегшує, а не ускладнює її існування, життєдіяльність і розвиток (П. М. Рабінович), сприяє саморозвитку людини у ринкових відносинах (М. І. Матузов); теоретичною не визначеністю адміністративно-правових регулятивних якостей сприяння реалізації прав і свобод людини шляхом позитивного впливу

на формування їх соціальних та економічних гарантій (С. І. Максимов); теоретико-методологічною не сформованістю адміністративно-правової публічно-сервісної доктрини служіння держави інтересам і потребам людини (В. Б. Авер'янов) в економіці, головним завданням якої повинно бути сприяння утвердженню і забезпеченню реалізації соціально-економічних прав, свобод та інтересів громадян у їх взаємовідносинах з публічною адміністрацією (І. С. Гриценко), утворення публічно-правового режиму найбільшого сприяння соціально-економічному розвитку.

Узагальнення в офіційних політико-стратегічних документах та наукових джерелах причин, що стримують розвиток підприємництва в Україні, надало можливість виявити організаційно-економічні й адміністративно-правові проблеми у сфері публічно-сервісних відносин, правового сприяння економічному розвитку, формування інфраструктури публічно-управлінської й ресурсної підтримки функціонування різних видів і форм господарської інфраструктури, економічної інформації, співробітництва суб'єктів публічної виконавчої та місцевої самоврядної влади із суб'єктами права на господарювання.

Науково-теоретичним підґрунтям дослідження стали наукові праці вітчизняних та іноземних учених-правознавців, а також науковців у галузях філософії, соціології, теорії права, конституційного та адміністративного права, науки державного управління, економіки та інших суспільних наук. Разом з тим, беручи до уваги важливість і наукову цінність наявних досліджень, необхідно констатувати, що проаналізовані у роботі наукові й практичні підходи щодо проблем публічного управління, державного регулювання господарської діяльності в Україні, формування теоретико-методологічних положень адміністративно-господарського права свідчать про переважання у них державно-управлінського та організаційно-економічного змісту їх результатів із пропозиціями щодо використання адміністративних та економічних засобів, методів, функцій, механізмів регулювання для досягнення державницьких цілей функціонування національної економіки, її господарського механізму як внутрішньоуправлінської системи. На підставі зазначених вище уявлень можна стверджувати, що існує проблема недостатньої дослідженості сучасної методології сприяючого, публічно-сервісного типу адміністративно-правового регулювання господарських відносин розвитку, не визначеності принципів, що формують нову якість адаптивного впливу адміністративно-правових засобів на організацію обслуговуючої діяльності суб'єктів публічної влади й управління у сучасних умовах розвитку економіки знань, не з'ясовності сучасної трансформаційної ролі норм адміністративного права у господарських відносинах в умовах нової доктринально-ідеологічної парадигми і глобалізаційних тенденцій соціально-економічного розвитку в Україні.

Отже, мета дослідження полягає в обґрунтуванні теоретико-методологічного підходу адміністративно-правового регулювання госпо-

дарських відносин в Україні, завдяки застосуванню якого повинні досягатися цілі адміністративного права в сучасних умовах соціально-економічного розвитку; формулювання концептуальних теоретичних положень методу адміністративно-правового регулювання сприяючого, публічно-сервісного типу та визначення основних елементів його структури; обґрунтування методичних засад адаптації механізму адміністративно-правового регулювання до сучасних умов розвитку економіки знань, виробленні рекомендацій щодо перспектив розвитку предметних напрямів адміністративно-господарського права в Україні.

Враховуючи багатоаспектність і складність проблеми адміністративно-правового регулювання господарських відносин, автор не ставив за мету вирішення всього спектра проблемних питань, пов'язаних із предметом дослідження. Автор не виключає виникнення наукової дискусії щодо деяких положень у роботі, тому буде вдячний читачам за висловлені зауваження, побажання та пропозиції щодо даної роботи, які можна надсилати на електронну адресу E-mail: socrat@ukr.net.

Молюсь Господу Богу за здоров'я і спасіння душ усіх моїх ближніх

INTRODUCTION

The reform of administrative law, as the system formative field of public law, on the modern stage is related to transformation of its fundamental components and, in particular updating of its method, development of essentially new theoretical and methodological approaches of regulatory influence on the public relations of development, realization of modern social and humanitarian orientation of the field from «state-oriented» to «person-oriented» ideology.

The formation of totally new ideology of functioning of executive authority and local self-government as an activity in relation to creation of supportive environment for a person to realize their socio-economic rights, freedoms and fulfilment in good health of public commitments, provision of public services for modern professional management is one of the key tasks not only of the administrative reform but also of all Ukrainian society, every citizen of Ukraine.

Modern fundamental research in the field of economic and legal sciences testifies to the necessity of legal institutionalization of public structures of government and management both with considering and in combination with other social and normative regulatory mechanisms of their influence on economy, flexible adaptation of home legal methods and facilities to the swift changes in the world global processes of development of socio-economic relations.

The objective state of the above-mentioned tendencies requires the solution of theoretical and methodological problems of administrative and legal regulations of economic relations under conditions of forming a new innovative type of economic system in Ukraine and practical introduction of public principles in organization of functioning of executive and local self-government authorities as for assistance to realization and protection of rights and freedoms of a man and a citizen (O. V. Pushkina).

The existence of practical problems of administrative and legal regulation of economic relations in Ukraine is largely related to low profundity of philosophical comprehension of social value of law that is found in its favorable characteristics to satisfy human necessities and realize public interests. The issues under research are also concerned with the necessity of legal assistance to development of those relations, that both single individuals and society on the whole are interested in (O. F. Skakun); general theoretic perception of law (N. N. Onischenko), that facilitates, but not prevents the satisfaction of needs and interests of a man, simplifies but not complicates their existence, vital functions and development (P. M. Rabinovich), facilitates self-development of a man in market relations (M. I. Matuzov); theoretical vagueness of administrative and legal regulatory qualities of facilitating the realization of rights and freedoms of a man, by positive influence on forming their social and economic guarantees (S. I. Maksumov); theoretical and methodological vagueness of administrative

and legal public-service doctrine under which the state serves the interests and necessities of a man (V. B. Averyanov) in economy, that shall be aimed at facilitating the strengthening and providing the realization of socio-economic rights, freedoms and interests of citizens in their mutual relations with public administration (I. S. Hrytsenko), formation of public and legal regime most favorable for socio-economic development.

Generalized in official political and strategic records as well as in scientific sources reasons hindering the development of entrepreneurship in Ukraine provide an opportunity to reveal organizational and economic as well as regulatory problems in the field of public service relations, legal assistance to economic development, formation of infrastructure of public administrative and resource support of functioning of different kinds and forms of economic infrastructure, economic information, collaboration of subjects of public executive and local self-government authorities with legal subjects on management.

The scientific and theoretical basis of the research is scientific works of home and foreign jurists, as well as of scientists in the field of philosophy, sociology, theory of law, constitutional and administrative law, state administration, economy and other social sciences. At the same time taking into account the importance and scientific value of available research, it is necessary to state, that scientific and practical approaches in relation to the problems of public management, government control of economic activity in Ukraine, formation of theoretical and methodological provisions of administrative law testify to predominance of state-administrative and organizational-economic essence of their results with suggestions in relation to the use of administrative and economic facilities, methods, functions, adjusting mechanisms for the achievement of «state» aims of functioning of national economy, its economic mechanism as an inward administrative system. On the basis of the presentations mentioned above there is a problem of insufficient investigation of modern methodology of contributory, public-service type of administrative and legal regulation of economic relations of development, vagueness of principles that form new quality of adaptive influence of administrative and legal facilities on organization of service activity of subjects of state power and management in modern conditions of development of economy of knowledge, vagueness of modern transformation role of norms of administrative law in economic relations under conditions of new doctrine-ideological paradigm and globalization tendencies of socio-economic development in Ukraine.

Thus, the research aim lies in justification of theoretical and methodological approach of administrative and legal regulation of economic relations in Ukraine that shall be the basis for achieving the goals of administrative law under modern conditions of socio-economic development; formulation of conceptual theoretical positions of favorable method of administrative and legal regulation, public service type and determination the

basic elements of its structure; justification of methodical principles of adaptation of administrative and legal regulation mechanism to the modern conditions of economy of knowledge development, working out the recommendations in relation to the prospects of development of the subject directions of administrative law in Ukraine.

Taking into account multi aspects and complication of the problem of administrative and legal regulation of economic relations, the author is not aimed at solving all spectrum of the problematic issues related to the subject of the research. The author does not exclude the emergence of scientific discussion in relation to some provisions in the paper that is why he will be grateful to the readers for the expounded remarks, wishes and suggestions concerning this research work that could be sent to electronic address E - mail: socrat@ukr.net.

Pray God to bring good health and salvation to all my fellow creatures.

ВСТУПЛЕНИЕ

Реформа административного права как системообразующей отрасли публичного права на современном этапе связана с трансформацией фундаментальных ее компонентов и, в частности, обновлением его метода, разработкой принципиально новых теоретико-методологических подходов административно-правового регулятивного воздействия на общественные отношения развития, реализацией современной социально-гуманитарной направленности отрасли от государственноцентристской к человекоцентристской идеологии.

Формирование содержания новой идеологии функционирования исполнительной власти и местного самоуправления как деятельности по созданию содействующих условий для самореализации человеком своих социально-экономических прав, свобод и добросовестного выполнения публичных обязанностей, предоставления публичных, общественных услуг для современного профессионального хозяйствования является одним из основных задач не только административной реформы, но и всего украинского общества, каждого гражданина Украины.

Современные фундаментальные исследования в области экономических и юридических наук свидетельствуют о необходимости правовой институционализации публичных структур власти и управления с учетом и в сочетании с другими социально-нормативными регулятивными механизмами их влияния на экономику, гибкого приспособления (адаптации) отечественных правовых методов и средств к стремительным изменениям в мировых глобальных процессах развития социально-экономических отношений.

Объективное состояние таких тенденций требует решения теоретико-методологических проблем административно-правового регулирования хозяйственных отношений в условиях формирования нового инновационного типа экономической системы в Украине и практического внедрения публично-правовых принципов в организации функционирования органов исполнительной власти и местного самоуправления в части содействия реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина (Е. В. Пушкина).

Существование практических проблем административно-правового регулирования хозяйственных отношений в Украине в значительной мере связано с недостаточно глубоким уровнем философского осмысления социальной ценности права, проявляющаяся в его содействующих свойствах удовлетворять человеческие потребности и реализовывать публичные интересы. Исследуемые проблемы также связаны с необходимостью правового содействия развитию тех отношений, в которых заинтересованы как отдельные индивиды, так и общество в целом (О. Ф. Скакун); общетеоретическим восприятием права (Н. Н. Онищенко), которое содействует, а не препятствует удовлетворению потребностей и интересов человека, облег-

чает, а не усложняет его существование, жизнедеятельность и развитие (П. М. Рабинович), содействует саморазвитию человека в рыночных отношениях (Н. И. Матузов); теоретической не определенностью административно-правовых регулятивных качеств содействия реализации прав и свобод человека путем позитивного влияния на формирование их социальных и экономических гарантий (С. И. Максимов); теоретико-методологической несформированностью административно-правовой публично-сервисной доктрины служения государства интересам и потребностям человека (В. Б. Аверьянов) в экономике, главной задачей которой должно быть содействие утверждению и обеспечению реализации социально-экономических прав, свобод и интересов граждан в их взаимоотношениях с публичной администрацией (И. С. Гриценко), создания публично-правового режима наибольшего содействия социально-экономическому развитию.

Обобщения в официальных политико-стратегических документах и научных источниках причин, сдерживающих развитие предпринимательства в Украине, позволило выявить организационно-экономические и административно-правовые проблемы в сфере публично-сервисных отношений, правового содействия экономическому развитию, формирования инфраструктуры публично-управленческой и ресурсной поддержки функционирования различных видов и форм хозяйственной инфраструктуры, экономической информации, сотрудничества субъектов публичной исполнительной и местной самоуправляющейся власти с субъектами права на хозяйствование.

Научно-теоретическим основанием исследования стали научные труды отечественных и зарубежных ученых-правоведов, а также ученых в области философии, социологии, теории права, конституционного и административного права, науки государственного управления, экономики и других общественных наук. Вместе с тем, принимая во внимание важность и научную ценность имеющихся исследований, необходимо констатировать, что проанализированные в работе научные и практические подходы к проблемам публичного управления, государственного регулирования хозяйственной деятельности в Украине, формирования теоретико-методологических положений административно-хозяйственного права свидетельствуют о преобладании в них государственно-управленческого и организационно-экономического содержания их результатов с предложениями по использованию административных и экономических средств, методов, функций, механизмов регулирования для достижения государственных целей функционирования национальной экономики, ее хозяйственного механизма как внутришньоуправлінської системи. На основании указанных выше представлений можно утверждать, что существует проблема недостаточной изученности современной методологии содействующего, публично-сервисного типа административно-правового регулирования хозяйственных отношений развития, неопределенности принципов, формирующих новое качество адаптивного воздействия админист-

ративно-правовых средств на организацию обслуживающей деятельности субъектов публичной власти и управления в современных условиях развития экономики знаний, неопределенности современной трансформационной роли норм административного права в хозяйственных отношениях в условиях новой доктринально-идеологической парадигмы и глобализационных тенденций социально-экономического развития в Украине.

Итак, цель исследования заключается в обосновании теоретико-методологического подхода административно-правового регулирования хозяйственных отношений в Украине, благодаря применению которого должны достигаться цели административного права в современных условиях социально-экономического развития; формулировании концептуальных теоретических положений метода административно-правового регулирования содействующего, публично-сервисного типа и определения основных элементов его структуры; обосновании методических основ адаптации механизма административно-правового регулирования к современным условиям развития экономики знаний, выработке рекомендаций перспективного развития предметных направлений административно-хозяйственного права в Украине.

Учитывая многоаспектность и сложность проблемы административно-правового регулирования хозяйственных отношений, автор не ставил целью решения всего спектра проблемных вопросов, связанных с предметом исследования. Автор не исключает возникновения научной дискуссии о некоторых положений в работе, поэтому будет благодарен читателям за высказанные замечания, пожелания и предложения по данной работе, которые можно присылать на электронный адрес E-mail: socrat@ukr.net.

Молюсь Господу Богу о здравии и спасении душ всех моих близких

РОЗДІЛ 1

ФІЛОСОФСЬКО- ТА СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПУБЛІЧНО-ВЛАДНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗІ СПРИЯННЯ САМОРЕАЛІЗАЦІЇ ГОСПОДАРСЬКОЇ СВОБОДИ ЛЮДИНИ

1.1. Вчення про інтегративний метод у філософії права та соціальній філософії

У чому полягає філософсько-правова сутність методу як суспільного явища, наукового феномену, антропологічного способу соціально-правової адаптації господарської свободи та соціального розвитку людини? Серед гіпотез ролі методу права в людській діяльності, його форм вияву у соціально-економічних цілях розвитку можна визначити такі напрями: 1) природний напрям – як спосіб пізнання Бога і навколишнього світу природи, спосіб публічно-владного сприяння людині у її розвитку як особистості в умовах потреб економіки знань; 2) позитивний, сформований людиною напрям, у якому метод права може виявлятися як спосіб матеріально-виробничого марксівського юридичного економізму у суспільних відносинах; 3) як спосіб наукового пізнання закономірностей соціально-економічних змін, практичних позитивних або негативних зв'язків публічно-правового регулювання станів у матеріальному світі тощо. Можливо, сутність методу права може виявитися через антропологічно-правове значення поняття «метод» як відносності права людини серед людей і конкретності його в особі, у її духовно-моральному і соціально-матеріальному бутті.

Соціальне сучасне буття виявляє метод як шлях до публічного утвердження авторитету держави не як марксівської надбудови примусу, а як соціально-сервісного інституту публічно-владного співробітництва¹ та сприяння² розвитку людини й досягнення рівноправності правових можливостей держави щодо надання гарантій і захисту прав, свобод та громадян у виконанні їх спільних публічно-правових обов'язків. Досить влучне визначення у цьому аспекті зробив видатний російський філософ І. О. Льїн: «Истинное государство пребывает в «тождестве» со своими гражданами; оно не над ними, а в них; и этим оно осуществляет конкретную свободу.

¹ «Співробітництво» – це спільна діяльність, спільні дії [Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [укл. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с., с. 1367].

² «Сприяння» – 1) позитивно впливати на що-небудь; 2) створювати відповідні умови для здійснення, виконання і т. ін. чого-небудь; подавати допомогу в чому-небудь; 3) бути причиною або наслідком виникнення, існування т. ін. чого-небудь; 4) створювати, викликати бажання виконувати яку-небудь дію [Там само. – С. 1377].