

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ ТА ЕКОНОМІЧНА ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ

ADMINISTRATIVE REGULATION OF THE IMPLEMENTATION OF THE STATE ECONOMIC FUNCTION AND THE ECONOMIC FUNCTION OF ADMINISTRATIVE LAW: THE ISSUE OF CORRELATION

Коломосць Т.О., д.ю.н., професор,
член-кореспондент НАПрН України,
Заслужений юрист України,
декан юридичного факультету

Запорізького національного університету

Кремova Д.С., доктор філософії зі спеціальності Право (PhD),
викладач кафедри конституційного та адміністративного права

Запорізького національного університету

В умовах пошуку оптимальних шляхів удосконалення функціонального призначення правового регулювання в цілому та всього галузевого його розмаїття зокрема актуалізується питання дієвості, ефективності кожної із функцій права та окремих галузей права, формування оновленого доктринального підґрунтя для вдосконалення положень чинного законодавства й уніфікації практики його застосування. Реалії воєнного часу змусили сконцентрувати увагу вчених-юристів на функціональному призначенні права в цілому, окремих галузей зокрема й навіть окремих функцій останніх, що, у свою чергу, сформувало передумови для помилкового ототожнення суміжних правових понять. «Дефектність» доктринального підґрунтя зумовлює й «зниження якості» результату нормотворчості, зокрема й галузевої, й обумовлює проблеми у правозастосуванні, що негативно впливає на всі державотворчі та правотворчі процеси. Реалізація новітніх векторів державотворчих процесів, в т.ч. й сконцентрованих у Плані відновлення повоєнної України, передбачає, що є цілком логічним, активізацію нормотворчої взагалі й адміністративно-правової зокрема в економічній сфері, задля закріплення новітніх засад розвитку економіки за принципами і стандартами ЄС. Практична реалізація закріплених завдань передбачає максимально повне використання ресурсу поліфункціонального адміністративно-правового регулювання у галузі економіки. Втім вже зараз точаться дискусії у науковому фаховому середовищі про те, що досягти останнього можна навіть завдяки реалізації однієї комплексної функції, якою є економічна функція права, й не охоплювати весь «функціонал» галузевого правового регулювання. Отже, нагальним є питання з'ясування співвідношення адміністративно-правового регулювання реалізації економічної функції держави й економічної функції адміністративного права задля визначення стратегічних векторів формування нового наукового базису для вітчизняної нормотворчості і сфері економіки, в т.ч. й за допомогою галузевого правового інструментарію, максимально повного використання ресурсу галузевого регулювання, однак або ж з акцентом на будь-яку «базову» для відповідної сфери відносин функцію адміністративного права, або ж всього його «функціоналу». З огляду на детальний аналіз змісту «адміністративно-правового регулювання реалізації економічної функції держави» та «економічної функції адміністративного права», варто зазначити, що перше передбачає концентрацію всього ресурсу галузі права на забезпеченні реалізації однієї із основних функцій держави, напрямку її діяльності щодо сталого розвитку економіки, водночас друге також передбачає таку ж концентрацію ресурсу галузі права (у виокремленні поряд з іншими загальносоціальними функціями галузі права) на врегулюванні відносин публічного адміністрування в економічній сфері. Зміна акцентів уваги при формуванні назв зазначених правових феноменів зумовлена бажанням сконцентруватися на специфіці функції держави (у першому випадку) й співвідношенні їх функціями галузі права. Саме використання слова «функція» у зазначених визначеннях й зумовлює можливу плутанину у розумінні їх змістовного наповнення, яке є тотожним, оскільки в обох випадках мова йде про галузеве правове регулювання суспільних відносин в економічній сфері. Це варто враховувати при формулюванні понятійного апарату новітнього доктринального підґрунтя для сучасної вітчизняної нормотворчості в економічній сфері й забезпечити уніфікацію відповідних положень, усунувши підстави для різотлумачень та різноваріативності застосування.

Ключові слова: адміністративне право, економічна функція держави, економічна функція адміністративного права, реалізація, співвідношення, тотожність.

In the conditions of the search for optimal ways to improve the functional purpose of legal regulation in general and all its sectoral diversity, in particular, the issue of effectiveness, efficiency of each of the functions of law and individual branches of law, the formation of an updated doctrinal basis for improving the provisions of the current legislation and unifying the practice of its application is actualized. The realities of the wartime forced legal scholars to focus on the functional purpose of law in general, individual branches in particular, and even individual functions of the latter, which, in turn, formed the prerequisites for the mistaken identification of related legal concepts. The «defectiveness» of the doctrinal basis causes the «decrease in quality» of the result of rule-making, in particular the sectoral one, and causes problems in law enforcement, which negatively affects all state-making and law-making processes. Implementation of the newest vectors of state-building processes, including and concentrated in the Plan for the recovery of post-war Ukraine, foresees, which is quite logical, the activation of rule-making in general and administrative-legal in particular in the economic sphere, in order to consolidate the latest foundations of economic development according to the principles and standards of the EU. The practical implementation of fixed tasks involves the maximum possible use of the resource of multifunctional administrative and legal regulation in the field of economy. However, there are already discussions in the scientific professional environment about the fact that it is possible to achieve the latter even through the implementation of one complex function, which is the economic function of law, and not to cover the entire «functionality» of sectoral legal regulation. Therefore, it is urgent to clarify the relationship between the administrative and legal regulation of the implementation of the economic function of the state and the economic function of administrative law in order to determine the strategic vectors of the formation of a new scientific basis for domestic rule-making and the sphere of the economy, including and with the help of sectoral legal tools, maximum use of the resource of sectoral regulation, however, either with an emphasis on any «basic» function of administrative law for the relevant sphere of relations, or its entire «functionality». In view of the detailed analysis of the content of «administrative-legal regulation of the implementation of the economic function of the state» and «economic function of administrative law», it is worth noting that the first involves the concentration of all the resources of the field of law on ensuring the implementation of one of the main functions of the state, the direction of its activities in relation to sustainable development economy, while the second also provides for the same concentration of the resource of the field of law (in isolation along with other general social functions of the field of law) on the regulation of public administration relations in the economic field. The change in emphasis when forming the names of the mentioned legal phenomena is due to

the desire to concentrate on the specificity of the function of the state (in the first case) and their correlation with the functions of the field of law. It is the use of the word «function» in the specified definitions that causes possible confusion in the understanding of their content, which is identical, since in both cases we are talking about the sectoral legal regulation of social relations in the economic sphere. This should be taken into account when formulating the conceptual apparatus of the latest doctrinal basis for modern domestic rule-making in the economic sphere and ensure the unification of the relevant provisions, eliminating grounds for different interpretations and variability of application.

Key words: administrative law, economic function of the state, economic function of administrative law, implementation, relationship, identity.

Актуальність. В умовах пошуку оптимальних шляхів удосконалення функціонального призначення правового регулювання в цілому та всього галузевого його розмаїття зокрема актуалізується питання дієвості, ефективності кожної із функцій права та окремих галузей права, формування оновленого доктринального підґрунтя для вдосконалення положень чинного законодавства й уніфікації практики його застосування. Реалії воєнного часу змусили сконцентрувати увагу вчених-юристів на функціональному призначенні права в цілому, окремих галузей зокрема й навіть окремих функцій останніх, що, у свою чергу, сформувало передумови для помилкового отождошення суміжних правових понять. «Дефектність» доктринального підґрунтя зумовлює й «зниження якості» результату нормотворчості, зокрема й галузевої, й обумовлює проблеми у правозастосуванні, що негативно впливає на всі державотворчі та правотворчі процеси. Реалізація новітніх векторів державотворчих процесів, в т.ч. й сконцентрованих у Плані відновлення повоєнної України, передбачає, що є цілком логічним, активізацію нормотворчої взагалі й адміністративно-правової зокрема в економічній сфері, задля закріплення новітніх засад розвитку економіки за принципами і стандартами ЄС. Практична реалізація закріплених завдань передбачає максимально повне використання ресурсу поліфункціонального адміністративно-правового регулювання у галузі економіки. Втім вже зараз точаться дискусії у науковому фаховому середовищі про те, що досягти останнього можна навіть завдяки реалізації однієї комплексної функції, якою є економічна функція права, й не охоплювати весь «функціонал» галузевого правового регулювання. Отже, нагальним є питання з'ясування співвідношення адміністративно-правового регулювання реалізації економічної функції держави й економічної функції адміністративного права задля визначення стратегічних векторів формування нового наукового базису для вітчизняної нормотворчості і сфері економіки, в т.ч. й за допомогою галузевого правового інструментарію, максимально повного використання ресурсу галузевого регулювання, однак або ж з акцентом на будь-яку «базову» для відповідної сфери відносин функцію адміністративного права, або ж всього його «функціоналу». Метою роботи є на підставі опрацювання різноманітних джерел з'ясування співвідношення адміністративно-правового регулювання реалізації економічної функції держави та економічної функції адміністративного права й формулювання пропозицій на підставі проведеного аналізу для вдосконалення наукового базису щодо нормотворчості та правозастосування в економічній сфері з максимальним використанням ресурсу галузевого інструментарію. Об'єкт роботи формують суспільні відносини, безпосередньо пов'язані із галузевим регулюванням відносин економічного блоку. Предмет роботи співвідношення адміністративно-правового регулювання реалізації економічної функції держави та економічної функції адміністративного права для з'ясування їх тотожності, суміжності або ж протилежності. Методи дослідження у своїй сукупності сформовані за рахунок поєднання як загальнонаукових, так і спеціальних методів наукового пізнання, серед яких: діалектичний, спеціально-юридичний, логічний, порівняльно-правовий, моделювання, прогнозування. Ступінь дослідження проблематики у правовій науці. На жаль, робіт, в яких би досліджувалися питання співвідношення вищезазначених понять, у вітчизняній адміністративно-правовій науці немає. В наявності

або ж роботи, в яких досліджується економічна функція держави в контексті функцій держави в цілому (роботи вчених-теоретиків права О. Лоцихіна, В. Тисянчина, О. Варич, Н. Свиридлюк), або ж питання (з різним ступенем деталізації та посилення спеціалізації) адміністративно-правового регулювання в сфері економіки (роботи Є. Петрова, Н. Галіциної, О. Рябенко, О. Миколенка тощо), окремих галузевих елементах економіки (наприклад, роботи Н. Буги, А. Шарої, А. Куца та ін.). В наявності й роботи, присвячені або ж функціям адміністративного права в цілому (роботи Ю. Пирожкової) або ж його окремим функціям (наприклад, роботи О. Миколенка). Отже, в наявності прогалина у науковому базисі галузевої нормотворчості та правозастосування, яка має бути усунута завдяки аналізу відповідного співвідношення й остаточного формулювання як «базового» понятійного апарату, так і визначення векторів для формування наукового підґрунтя для нормотворчості в сфері економіки в умовах докорінного перегляду засад правового регулювання суспільних відносин задля відновлення повоєнної України, реалізації стратегічних реформ у національній економіці.

Основний зміст. І. Економічна функція держави як складовий елемент формування предмету адміністративно-правового регулювання. Аналіз самого визначення «адміністративно-правове регулювання реалізації економічної функції держави» дозволяє умовно виділити дві складові, а саме: «адміністративно-правове регулювання» і «реалізації економічної функції держави». Стосовно першої складової в адміністративно-правовій науці спостерігається єдність поглядів вчених-адміністративістів стосовно того, що це регулювання суспільних відносин адміністративно-правовими нормами, із акцентом їх уваги на специфіку всього галузевого правового інструментарію – заборон, дозволів, обмежень, стимулів тощо. Так, наприклад, автори навчального посібника «Адміністративне право» адміністративно-правове регулювання розглядають як таке врегулювання суспільних відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації, яке зорієнтоване на забезпечення реалізації і захисту публічних інтересів у сфері публічного адміністрування, і досягти цього можливо за рахунок особливостей всього розмаїття адміністративно-правових норм – заборонних, обмежувальних, дозвоільних, управомочних, регулятивних і охоронних, матеріальних, процесуальних, процедурних, заохочувальних, стимулюючих тощо [1, с. 5-6]. Майже аналогічне за змістом визначення адміністративно-правового регулювання, із акцентом на елементи механізму такого регулювання пропонують й представники інших наукових та освітянських адміністративно-правових шкіл [2, с. 57; 3, с. 11; 4, с. 13]. Втім, не зважаючи на все багатоманіття формулювань, які науковці використовують для позначення такого регулювання, єдиним для всіх результатів їх діяльності є те, що таке регулювання розглядається як регулювання суспільних відносин адміністративно-правовими нормами, як галузеве правове регулювання.

Економічна функція держави як другий елемент вищезазначеного визначення розглядається традиційно як різновид функції держави, що полягає «... у вжитті заходів завдяки виданню регулятивних документів, застосуванню стимулюючих заходів, наданню консультацій, а також створенню розподільних або заборонних механізмів в сфері економіки» [5, с. 5-6], як «зумовлені об'єктивними умовами економічного розвитку та виробничими цілями напрями державної діяльності в межах економічної сис-

теми суспільства» [6, с. 13], як «напрямку державної діяльності, що визначає місце і роль держави в системі економічного розвитку, встановляє межі втручання держави в процес управління економікою» [6, с. 13], як «напрямку державної діяльності, тісно пов'язаного із національною економікою, структурою і шляхами її розвитку» [6, с. 13], як «найбільш загальний та постійний вид економічної діяльності сучасної держави» [7, с. 67], що здійснюється «у межах всієї держави та всіх ланок державного механізму, а отже має загальний або ж загальнодержавний характер» [6, с. 13].

Реалізація економічної функції держави передбачає «... вплив держави на ринкові відносини, створення умов для розвитку економіки, реалізації свободи підприємництва, попередження та протидії недобросовісній конкуренції, монополізму в економічних відносинах, ... на сферу створення матеріальної бази, що сприяє реалізації всіх інших основних функцій держави ... що й робить її визначальною» [6, с. 16].

Економічну функцію держави традиційно розглядають як у системі всіх функцій держави, надаючи їй основного або ж визначального значення (наприклад, роботи О. Джураєвої), так і у зв'язку із правовими формами її реалізації або ж у широкому розумінні останніх – «як діяльності державних органів, пов'язаної з прийняттям актів за допомогою яких держава регулює розвиток економіки країни в оптимальному режимі, їх реалізацію та охорону економічних відносин» [6, с. 13] й поділом на правотворчу, правозастосовчу та правоохоронну форми, або ж у вузькому розумінні, із акцентом уваги лише на окремі види галузевих норм та форми їх реалізації.

Отже, спостерігається декілька чітко виокремлених тенденцій у дослідженні економічної функції держави та її реалізації, а саме: а) розгляд її в якості окремої основної або ж визначальної функції держави, поряд з іншими функціями останньої; б) зв'язок реалізації економічної функції, поряд з іншими формами, із правовими формами, ресурс яких формується за рахунок різних галузей права та їх норм. Виокремлення економічної функції держави із всього розмаїття функцій останньої здійснюється залежно від сфери її діяльності, якою є економіка, відповідно має на меті «... сприяння ефективному функціонуванню та сталому розвитку економіки країни. За умови ж соціально орієнтованої ринкової економіки зміст економічної функції передбачає істотне розширення різновидів діяльності держави, а отже й сферу реалізуемого простору такої функції» [9, с. 824]. Це, у свою чергу, зумовлює і модифікацію правових форм її реалізації, «... які лише в єдності дозволяють державі максимально використати весь механізм правового регулювання, всю його унікальність» [9, с. 824].

Посднуючи ж дві вищезазначені складові визначення «адміністративно-правове регулювання реалізації економічної функції держави», цілком можна стверджувати, що мова йде про правові форми реалізації відповідної основної або ж визначальної функції держави, які об'єднують весь спектр адміністративно-правового інструментарію. Тобто, про галузеве правове регулювання реалізації відповідної функції держави.

II. Економічна функція адміністративного права як різновид галузевої правової функції. Якщо у попередньому підрозділі роботи мова йшла про функцію держави та її реалізацію за допомогою норм адміністративного права як форми такої реалізації, в даному випадку ж мова йде про функцію галузі права, отже має місце чітке розмежування функції держави і функції права, основного напрямку функціонування держави та відповідного аналогу існування права, а точніше галузі права, бо мова йде про функцію адміністративного права.

Хоча проблематика функцій права в цілому увагу вчених-юристів привертала у різні історичні періоди, що під-

тверджує наявність як окремих розділів у навчальних джерелах з теорії права (роботи О. Петришина, С. Погребняка, Н. Оніщенко та ін.), так і монографічних робіт (наприклад, роботи Т. Радька). Водночас питання функцій адміністративного права привернули увагу вчених-адміністративістів, на жаль, у значно меншому обсязі. Як наслідок, окремі фрагментарні положення у навчальних галузевих джерелах (наприклад, роботи В. Колпакова, В. Бевзенка, С. Стеценка та ін.), окремі монографічні роботи стосовно функцій галузі права (наприклад, роботи Ю. Пирожкової), окремих функцій складових галузі права або ж окремих функцій галузі права (наприклад, роботи О. Миколенко).

Тим не менш, економічна функція адміністративного права виділяється як різновид загальносоціальних функцій права в цілому та галузі зокрема. Так, наприклад, Ю. Пирожкова визначає економічну функцію адміністративного права як «напрямок регулюючого галузевого впливу, що визначає вектори відповідного регулювання в економічній сфері, забезпечуючи стратегічні пріоритети розвитку національної економіки та упорядкування зовнішньоекономічних відносин й чітко визначаючи засади відносин власності шляхом визначення тих сфер економіки, які формують об'єкт недержавної власності та механізм її набуття, ... закріплюючи статус суб'єктів державної власності, засади соціальної орієнтації економіки...» [10, с. 16]. Отже, економіка виступає тією сферою суспільних відносин, на врегулювання яких спрямоване адміністративне право, завдяки чому й виділяється економічна функція адміністративного права як «базова загальносоціальна функція галузі» [10, с. 23], завдяки якій «... враховуються базові економічні положення щодо функціонування та розвитку економічної системи держави» [10, с. 17]. Варто погодитися із Р. Мельником, Є. Петровим, які у своїх роботах чітко зазначають, що адміністративне право не регулює самі економічні відносини, а визначає засади публічного адміністрування у зазначеній сфері суспільних відносин. Це дозволяє вести мову про те, що економічна функція передбачає виокремлення економічної сфери як сфери галузевого правового регулювання й використання всього розмаїття елементів галузевого інструментарію для забезпечення останнього. Підтвердженням цього можуть слугувати запропоновані вченими-адміністративістами положення щодо можливої структури економічної функції адміністративного права, із виокремленням її «стимулюючої, розподільної та забезпечувальної складових» [10, с. 23], про що вже зазначалося під час характеристики адміністративно-правового регулювання реалізації економічної функції держави, із виокремленням відповідних інструментів галузевого правового регулювання.

Таким чином, у всьому розмаїтті функцій адміністративного права цілком логічним є класифікаційний їх поділ й виділення, з використанням критерію сфери регулюючого впливу, економічної функції, що корелюється із положеннями наявних доктринальних, навчальних галузевих фахових джерел щодо доцільності умовного виділення в Особливій частині адміністративного права (а у сучасних джерелах – Особливого адміністративного права) декількох складових залежно від поділу сфери регулюючого впливу, з урахуванням поділу загальносоціальних функцій галузі права в цілому (адміністративно-правове регулювання економічною, адміністративно-політичною, соціально-культурною сферою) й із більш деталізованим поділом на складові, які вже в назві містять вказівку на «базову» («визначальну») функцію адміністративного права (адміністративно-економічне право, адміністративно-соціальне право тощо).

У будь-якому випадку економічна функція адміністративного права передбачає використання всієї унікальності своєї задля упорядкування відносин публічного адміністрування в економічній сфері.

Висновки. З огляду на детальний аналіз змісту «адміністративно-правового регулювання реалізації економічної функції держави» та «економічної функції адміністративного права», варто зазначити, що перше передбачає концентрацію всього ресурсу галузі права на забезпеченні реалізації однієї із основних функцій держави, напрямку її діяльності щодо сталого розвитку економіки, водночас друге також передбачає таку ж концентрацію ресурсу галузі права (у виокремленні поряд з іншими загальносоціальними функціями галузі права) на врегулюванні відносин публічного адміністрування в економічній сфері. Зміна акцентів уваги при формуванні назв зазначених правових феноменів зумовлена

бажанням сконцентруватися на специфіці функції держави (у першому випадку) й співвідношенні їх функціями галузі права. Саме використання слова «функція» у зазначених визначеннях й зумовлює можливу плутанину у розумінні їх змістовного наповнення, яке є тотожним, оскільки в обох випадках мова йде про галузеве правове регулювання суспільних відносин в економічній сфері. Це варто враховувати при формулюванні понятійного апарату новітнього доктринального підґрунтя для сучасної вітчизняної нормотворчості в економічній сфері й забезпечити уніфікацію відповідних положень, усунувши підстави для різноглумачень та різноваріативності застосування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право : навч. посібн. для здобувачів вищої освіти / [Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Зуб та ін.]; Вид. 2-ге, доповн. та перерод. Харків : Право, 2017. 184 с.
2. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навч. посібн. / за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014, 376 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
4. Адміністративне право України : словник термінів / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Держ. вищ. навч. заклад «Запоріж. нац. ун-т». К.: Ін Юре, 2014. 520 с.
5. Ковч В.В. Еволюція економічних функцій держави в умовах формування інноваційної економіки: Автореф. дис... к.е.н.: 08.00.01. Київ, 2012. 18 с.
6. Свиридюк Н.П. Щодо реалізації напрямків реалізації економічної функції держави в сучасному суспільстві. *Право і суспільство*. 2012. № 5. С. 12-16.
7. Лоцихін О.М. Економічна функція сучасної держави. Теоретико-правові аспекти : монографія. К.: Видавництво «Юридична думка», 2008. 368 с.
8. Варич О.Г. Економічна функція держави : природа, зміст, тенденції розвитку в Україні: автореф. ... к.ю.н.: 12.00.01. К., 2006, 20 с.
9. Велика українська юридична енциклопедія : у 20 т. Х.: Право. Т. 3: Загальна теорія права / редкол. О.В. Петришин (голова) та ін.; Нац. акад. прав. наук України; Інститут держави і права імені В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого. 2017. 952 с.
10. Пирожкова Ю.В. Теорія функцій адміністративного права: автореф. дис. ... д.ю.н.: 12.00.07. Запоріжжя, 2017. 33 с.