

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.92:351.82

DOI <https://doi.org/10.15421/391923>

Бевз С. І.,

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського та адміністративного права
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»*

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

DEFINITION AND SYSTEM OF PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STATE GOVERNANCE IN THE SPHERE OF ECONOMIC ACTIVITY

У статті аналізується поняття принципів права та підходи до розуміння принципів адміністративного права. Наголошується на тому, що принципи адміністративного права мають бути первинними, визначаючими; дії учасників адміністративно-правових відносин, мають узгоджуватися з принципами адміністративного права; всі елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності мають функціонувати, виходячи з принципів адміністративного права. Звертається увага на необхідність розмежування принципів адміністративного права та принципів державного управління. При цьому принципи державного управління також визначають відповідне адміністративно-правове регулювання. Зазначається, що система принципів включає принципи, які є основою для побудови адміністративно-правового регулювання, його модернізації, та принципи об'єкта такого регулювання, які мають бути забезпечені через адміністративно-правове регулювання. До останніх і належать принципи державного управління.

Зроблено висновок, що з огляду на те, що державне управління у сфері господарської діяльності спрямоване на реалізацію економічної функції, економічної політики держави, державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності, забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності, то відповідне адміністративно-правове регулювання передбачає врахування також принципів відповідних напрямів: принципів економічної політики; принципів державної регуляторної політики; принципів забезпечення інформаційної безпеки. Ці принципи впливають на зміст адміністративно-правового регулювання у певній сфері, але вони мають сприйматися, тлумачитися крізь призму принципів адміністративного права, які є базовими для адміністративно-правового регулювання. У статті зазначається, що створення умов виконання задач, визначених Конституцією України, які є напрямом адміністративно-правового регулювання, що пронизує всі інші напрями, має базуватися на принципах адміністративного права. Пропонується виокремлення основних та спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності.

Ключові слова: *спрямованість правового регулювання, засади адміністративного права, основоположні засади діяльності суб'єктів владних повноважень, механізм адміністративно-правового регулювання, державне управління у сфері господарської діяльності.*

This article is deals with analyze of definitions of principles, principles of law and approaches to understanding the principles of administrative law. It is emphasized that the principles of administrative law must be primary, determining; actions of participants of administrative and legal relations should be consistent with the principles of administrative law; all elements of the mechanism of administrative and legal regulation of state governance in the sphere of economic activity should function based on the principles of administrative law. Distinguish between principals of administrative law and state governance is drawn. At the same time, the principles of state governance also determine the appropriate administrative and legal regulation. It is noted that the system of principles includes the principles that are the basis for the construction of administrative regulation, its modernization and the principles of the object of such regulation, which should be ensured through administrative regulation. The latter include the principles of state governance.

It is concluded that, administrative and legal regulation in the sphere of economic activity provides for taking into account also the principles of next directions: principles of economic policy; principles of state regulatory policy; principles of information security. It is explained that state governance in the relevant sphere is aimed at realization of economic function, economic policy of the state; state regulatory policy in the sphere of economic activity; provision of information security in the sphere of economic activity. These principles affect the content of administrative and legal regulation in a particular sphere, but they must be understood and interpreted through the prism of administrative law principles that are fundamental to administrative law.

The article states that the creation of conditions for the fulfillment of tasks defined by the Constitution of Ukraine, which is a direction of administrative and legal regulation, which permeates all other directions, should be based on the principles of administrative law.

It is proposed to highlight the basic and special principles of administrative and legal regulation of state governance in the sphere of economic activity.

Key words: *orientation of legal regulation, basics of administrative law, primary basics of activity of subjects of power authorities, mechanism of administrative and legal regulation, state governance in the sphere of economic activity.*

Визначення у 2007 році в Концепції вдосконалення державного регулювання господарської діяльності проблем розвитку господарської діяль-

ності, пріоритетних напрямів удосконалення державного регулювання господарської діяльності, основних шляхів та порядку їх реалізації не при-

звело до очікуваних результатів – повною мірою забезпечити підвищення ефективності державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, всебічне додержання законних прав громадян на підприємницьку діяльність, підвищення ролі малих та середніх підприємств і сталий розвиток національної економіки [1].

Дерегуляція та розвиток підприємництва, програма розвитку малого та середнього бізнесу визначені серед програм розвитку держави за вектором розвитку в Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» [2]. За цим же вектором передбачена реформа державної служби та оптимізація системи державних органів. Водночас за вектором відповідальності передбачається реалізація децентралізації та реформа державного управління. При цьому реалізація зазначених вище програм та реформ не зможе залишити осторонь питання, пов'язані зі здійсненням державного управління у сфері господарської діяльності, адміністративно-правовому регулюванню якого відводиться першочергове місце. Тому саме адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності зазнає і має зазнати в майбутньому реформування. Проте, перш ніж здійснювати відповідні зміни, доцільно з'ясувати основи, які мають бути фундаментом для «нового» адміністративно-правового регулювання певних відносин, – принципи такого регулювання.

Мета цієї статті – визначити сутність принципів, що знаходяться в основі адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, та їх види.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови принцип визначається як: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку тощо; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чогось, спосіб здійснення або створення чогось [3, с. 1125]. В Юридичній енциклопедії під терміном «принцип» розуміють основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [4, с. 110]. Під час характеристики принципу зазвичай звертається увага на те, що він, по-перше, представляє собою ідею, положення, вимогу, по-друге, він є не простим положенням (ідеєю, вимогою), а основним, основоположним, засадничим, фундаментальним, вихідним, загальним, керівним, відправним, провідним, чільним [5, с. 40]. Отже, саме принципи – це те, що має бути в основі будь-якої діяльності, насамперед її регулювання. Вони мають бути тим фундаментом, який має зумовити досягнення мети регулювання та виконання поставлених завдань за всіма напрямками.

На думку А.М. Колодія, принципи права – це такі відправні ідеї його буття, які виражають найважливіші закономірності й підвалини цього типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсаль-

ністю, вищою імперативністю і загальнозначимістю, відповідають об'єктивній потребі побудови і зміцнення певного суспільного ладу [6, с. 19]. О.О. Уварова робить висновок, що принципи права можна визначити як систему вимог до належної і можливої поведінки людей, які відображають визнані в суспільстві цінності і утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність [7, с. 55]. О.В. Старчук виділяє дві концепції щодо розуміння принципів права: 1) це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства; 2) це керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставлять до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації [8, с. 40]. При цьому необхідно враховувати, що «Принципи права не просто визначають зміст права та спрямованість правового регулювання, а і їхню людиноцентричну природу. Вони є своєрідним індикатором права, оскільки задають формат, який дозволяє праву виконувати своє призначення в суспільстві – створювати умови для нормальної життєдіяльності людей, бути антиподом свавілля і беззаконня, забезпечувати рух суспільства до свободи і соціального прогресу [9, с. 68]. При цьому не потрібно забувати також про функціонування держави. Принципи відіграють першочергову роль у визначенні меж та напрямів діяльності державних органів та забезпечують утвердження України як правової та демократичної держави.

Отже, принципи права мають відображати зміст, характер та спрямованість правового регулювання певного кола суспільних відносин і водночас визначати їх, бути в основі такого регулювання. Тож, реформування адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має розпочатися з чіткого усвідомлення системи його принципів, їх значення. Враховуючи те, що адміністративно-правове регулювання предмету даного дослідження є однією з форм впливу адміністративного права на суспільні відносини, що складаються в процесі здійснення державного управління відносно такої системи, як господарська діяльність, його принципами насамперед є принципи адміністративного права.

Останні були предметом монографічних досліджень, зокрема, Т.О. Коломосець та П.О. Баранчик [10], А.А. Пухтецької [11]. Окремі питання досліджувалися в межах наукових статей Р.С. Мельника, А.А. Шарая та в загальному характеризуються в підручниках та навчальних посібниках з адміністративного права. Внаслідок аналізу поняття принципів адміністративного права вченими формулювалися визначення відповідного поняття, які загалом мають схожі риси. Не ставлячи за мету дослідити прин-

ципи адміністративного права в цілому, в контексті завдань цього дослідження зазначимо лише таке.

У підручниках з адміністративного права прослідковується два підходи до розуміння цієї категорії. Їх визначають як «найбільш загальні та стабільні вимоги, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення права, свобод і законних інтересів приватних осіб, нормального функціонування громадянського суспільства та держави» [12, с. 40], тобто вони є первинними положеннями, що знаходяться в основі адміністративної діяльності та визначають вектор її регулювання. З іншого боку, «принципи адміністративного права є закономірним відображенням ціннісних орієнтирів, основоположних засад організації та діяльності суб'єктів публічної адміністрації, що переважно спрямовані на забезпечення потреб реалізації та захисту прав і свобод громадян...» [13, с. 74]. Останнє визначення зумовлює висновок, що первинними є ціннісні орієнтири та основоположні засади, які відображаються у принципах. Такий підхід нагадує позицію Ф. Енгельса щодо того, що принципи є правильними лише тоді, коли відповідають природі та історії [14, с. 151]. Тобто формулювання принципів має виходити з реальної реалізації адміністративної діяльності, незалежно від того, чи узгоджується така діяльність із демократичними цінностями, з міжнародними стандартами права і свобод людини.

Вважаємо, що принципи адміністративного права мають бути самі ціннісними орієнтирами та основоположними засадами діяльності суб'єктів владних повноважень, на підставі яких формується правове регулювання у відповідній галузі права, будуються взаємовідносини між суб'єктами владних повноважень та між останніми і суб'єктами приватного права, а в разі відсутності правового регулювання – на їх підставі впорядковується відповідне коло суспільних відносин. Як слушно зазначається в літературі, «принципи становлять систему вимог, що окреслюють межі повноважень нормотворчого та правозастосовного органів» [15, с. 21]. У разі невідповідності чи-то існуючого правового регулювання певного кола суспільних відносин, чи-то діяльності суб'єктів владних повноважень принципам адміністративного права корегування потребують перші (регулювання та діяльність). О. Гришук, аналізуючи філософсько-правовий вимір принципів права, зазначає, що їх можна розглядати як інтегративний елемент природно-правового та позитивістського напрямів правового мислення, свідченням чого є, зокрема, визнання принципів права основою для оцінки санкціонованого державою права на відповідність визнанням у суспільстві цінностям [15, с. 21]. Тож, правила поведінки суб'єктів владних повноважень, суб'єктів господарювання, що санкціоновані державою, але не відповідають суспільним цінностям, автоматично не можуть відповідати і принципам адміністративного права.

Таким чином, принципи адміністративного права мають бути первинними, визначаючими; дії учасників адміністративно-правових відносин мають узго-

джуватися з принципами адміністративного права; всі елементи механізму адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності мають функціонувати, виходячи з принципів адміністративного права. Вони повинні «пронизувати» весь механізм та бути відправною точкою для подальшого реформування в цій галузі, заповнення прогалів і вирішення колізій адміністративно-правового регулювання.

При цьому варто розмежовувати принципи адміністративного права і принципи державного управління. Державне управління – це діяльність держави, адміністративно-правове регулювання – це упорядкування такої діяльності нормами адміністративного права. Досить часто замість принципів адміністративного права характеризують принципи державного управління. Однак, хоча й вони тісно пов'язані між собою, але це – різні явища. Як зазначав В.Б. Авер'янов, «державне управління та адміністративне право – об'єктивно різні явища, і тому принципи адміністративного права не можуть підмінятися принципами державного управління» [16, с. 105]. «Принципи адміністративного права визначають характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Натомість принципи державного управління – це основоположні ідеї, які визначають порядок організації і здійснення управління» [16, с. 296]. Утім, адміністративно-правове регулювання державного управління у сфері господарської діяльності має бути спрямоване в тому числі на реалізацію принципів державного управління. Як зазначалося нами в підрозділі 1.5., таке регулювання має забезпечити виконання функцій державного управління у сфері господарської діяльності, що не уявляється можливим без забезпечення відповідних принципів. Отже, принципи державного управління також визначають відповідне адміністративно-правове регулювання.

Таким чином, система принципів включає принципи, які є основою для побудови адміністративно-правового регулювання, його модернізації, та принципи об'єкта такого регулювання, які мають бути забезпечені через адміністративно-правове регулювання. До останніх і належать принципи державного управління. Крім того, зазначимо, що зважаючи на те, що державне управління у сфері господарської діяльності спрямоване на реалізацію економічної функції, економічної політики держави; державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності; забезпечення інформаційної безпеки у сфері господарської діяльності, то відповідне адміністративно-правове регулювання передбачає врахування також принципів відповідних напрямів: реалізації економічної функції, економічної політики держави – принципів економічної політики; реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності – принципів державної регуляторної політики; забезпечення інформаційної безпеки – принципів забезпечення інформаційної безпеки. Ці принципи впливають на зміст адміністративно-правового регулювання

у певній сфері, але вони мають сприйматися, тлумачитися крізь призму принципів адміністративного права, які є базовими для адміністративно-правового регулювання. Створення умов виконання задач, визначених Конституцією України, які є напрямом адміністративно-правового регулювання, що пронизує всі інші напрями, має базуватися на принципах адміністративного права. Тому принципи адміністративного права як положення, що можуть бути застосовані до будь-яких адміністративно-правових відносин незалежно від суб'єкта, об'єкта та їх

змісту, можуть бути визначені як основні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, тоді як принципи державного управління та його напрямів – як спеціальні, тобто такі, що характерні саме для реалізації державного управління у сфері господарської діяльності. Механізм адміністративно-правового регулювання державного управління у відповідній сфері повинен бути компромісом між такими принципами, спрямованим на їх реалізацію та дотримання, базуватися на них.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Про Концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності : Указ Президента України від 03.09.2007 р. № 816/2007. *Офіційний вісник України*. 2007. № 66. С. 11. Ст. 2549.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. С. 8. Ст. 67.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
4. Волошин Ю.О. Принципи. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. ; редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 110.
5. Погребняк С.П. Основоположні принципи права : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2009. 433 с.
6. Колодій А. М. Конституція і розвиток принципів права України (питання методології) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 1999. 39 с.
7. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика : монографія. Харків : «Друкарня Мадрид», 2012. 196 с.
8. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.
9. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваїте, 2015. 392 с.
10. Коломоець Т.О., Баранчик П.О. Принципи адміністративного права : монографія. Запоріжжя : Поліграфічний центр «Сору Арт», 2012. 203 с.
11. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права : монографія ; за заг. ред. д.ю.н., професора В.Б. Авер'янова. Вид. друге, доопрац. і доповн. Київ : Логос, 2014. 237 с.
12. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
13. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко та ін. ; за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
14. Маркс К., Енгельс Ф. Сочинения. Изд. 2-е : в 30 т. Москва : Госполитиздат, 1955–1957. Т. 1. 1955. 697 с.
15. Грищук О. Принципи права: філософсько-правовий вимір. *Вісник Львівського університету. Серія: Юридична*. 2015. Вип. 61. С. 16–23.
16. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці ; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.