

Позняков С. П.,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарсько-правових дисциплін
юридичного факультету
Національного університету державної податкової служби України

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА У АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ СПРИЯННІ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ ЛЮДИНИ

Анотація. Стаття присвячена теоретичним проблемам адміністративно-правового сприяння соціально-економічному розвитку людини та ролі принципу верховенства права у практичній юридичній адаптації публічно-владної діяльності «сприяючого», публічно-сервісного характеру.

Ключові слова: принципи, верховенство права, утвердження, забезпечення прав і свобод, адміністративно-правове сприяння, соціально-економічний розвиток людини.

Постановка проблеми. Вихідними концептуальними засадами реформування центральних органів виконавчої влади є визнання необхідності переорієнтації діяльності цих органів з суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання державних управлінських послуг громадянам та юридичним особам, а також забезпечення дії принципу верховенства права [1]. Разом із цим, соціально-правова сутність і роль принципу верховенства права недостатньо досліджена з точки зору загальної методології адаптації (С. І. Максимов [2, с. 79-80]) його змісту у сучасній вітчизняній правозастосовній практиці взаємостосунків публічної влади із громадянами (В. Б. Авер'янов [3, с. 140]) і, зокрема, у сфері адміністративно-правового сприяння соціально-економічному розвитку людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принцип верховенства права розуміється вітчизняними вченими через системні й інтегральні якості права та їх впливу на суспільні правовідносини, насамперед, у напрямі обмеження абсолютизму виконавчої влади (М. І. Козюбра) [4, с. 17-18]; основних вимог утвердження верховенства права (М. І. Козюбра) [5, с. 35-63], використання інтегративних закономірностей «дії права» спрямованих на випереджувальний розвиток природних прав людини порівняно з розвитком системи об'єктивного юридичного права та правової системи [6, с. 195-216] та ін.

Узагальнений зміст принципу верховенства права, на думку вітчизняного правознавця С. І. Максимова, полягає в *утвердженні і забезпеченні* прав людини у практичній діяльності як щодо виконання законів з боку публічної виконавчої влади так і щодо застосування засобів державного регулювання і управління процесами суспільного розвитку. Поняття «утвердження» пов'язується із широким аспектом діяльності органів публічної виконавчої влади, що ураховує пріоритетність прав і свобод людини у повсяденному житті [2, с. 67].

За визначенням М. А. Бояринцевої, під «забезпеченням» необхідно розуміти, з одного боку, систему гаран-

тування, тобто загальні умови та спеціальні (юридичні) засоби, що *сприяють правомірній реалізації*, а з іншого, спрямування діяльності державних органів на утворення умов для реалізації прав та обов'язків громадян [7, с. 195]. С. І. Максимов вважає, що поняття «забезпечення прав і свобод людини» має публічно-владний функціональний зміст у створенні умов для їх здійснення людиною у трьох основних напрямках діяльності:

1) *сприяння реалізації* прав і свобод людини, шляхом позитивного впливу на формування їх загальносоціальних гарантій;

2) *охорони* прав і свобод людини, шляхом вжиття заходів (зокрема юридичних) попередження, профілактики правопорушень;

3) *захисту* прав і свобод людини шляхом відновлення порушеного правомірного стану, притягнення винних до юридичної відповідальності. При цьому, на думку вченого, діяльність виконавчої влади пов'язана, насамперед, із забезпеченням прав і свобод людини у формі *сприяння реалізації прав і свобод людини* [2, с. 65-67].

Також, в юридичній літературі, у тому числі у сфері науки адміністративного права, розроблені такі поняття як «реалізація», «забезпечення», «охорона» та «захист» прав, свобод та належне виконання обов'язків людини і громадянина [7, с. 195-196].

Разом із цим, у положеннях ряду стратегічних для держави прогнозних, програмних публічно-правових документах щодо спрямування соціально-економічного розвитку суспільних відносин у країні, нормативно-правових актах, що встановлюють порядок діяльності органів виконавчої влади та управління у сфері національної економіки методологічно не з'ясовано поняття «сприяння», «сприяння економічному розвитку» з точки зору: публічно-владної діяльності як сукупності владних, публічно-управлінських методів впливу на суспільні господарські відносини, а також адміністративно-правового впливу як сукупності способів дії адміністративно-правових засобів в організації діяльності службових осіб органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, публічних організацій, установ, підприємств. Також методологічно важливо з'ясувати роль принципу верховенства права та інших принципів адміністративного права у «сприянні» соціально-економічного розвитку людини в Україні.

Отже, **мета статті** полягає у з'ясуванні основних аспектів сутності поняття «адміністративно-правове сприяння соціально-економічному розвитку людини» та ролі

принципу верховенства права у зазначеній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Сутність поняття «сприяти» визначається у тлумачному словнику української мови у таких значеннях: «а) позитивно впливати на щось; б) створювати відповідні умови для здійснення, виконання тощо чого-небудь; в) надавати допомогу у чому-небудь; г) бути причиною або наслідком виникнення, існування тощо чого-небудь; д) створювати, викликати бажання щодо будь-якої дії» [8, с. 1377].

У теорії державного управління розглядається «сприяння» у сфері економіки, з одного боку, у змісті основних економічних функцій держави, з іншого – як метод правового впливу спрямований на ефективне функціонування ринкової економіки [9, с. 221]. З точки зору теорії держави – держава як суспільна інституція здатна *сприяти розвитку суспільства* або перешкоджати йому. У співвідношенні із функціонуванням інститутів громадянського суспільства роль цивілізованої держави, за визначенням О.Ф. Скакун, повинна виражатися у формі, що організує громадянське суспільство і створює умови для його розвитку; встановлює «правила гри», яких повинні дотримуватися громадяни та їх об'єднання, утворює *сприятливі умови для їх існування і розвитку* тощо [10, с. 60-61]. Сприяючий метод адміністративно-правового впливу *діє відносно суб'єктів господарювання таким чином, щоб створити режим найбільшого «сприяння» для їх діяльності*, наприклад, шляхом: передачі державного майна у концесію, оренду, наділяє земельними ділянками і цільовими кредитами – короткостроковими і довгостроковими, впроваджує заохочувальні заходи для стимулювання розвитку (певний час не стягувати податки тощо), утворює умови для розвитку внутрішнього і зовнішнього ринку та ін. [10, с. 70-71].

Постулати загальної теорії права свідчать про те, що право це насамперед таке явище, яке полегшує, а не ускладнює існування людини, її життєдіяльність і розвиток, яке сприяє, а не перешкоджає задоволенню її потреб та інтересів (П. М. Рабинович) [11, с. 139]. Також застосування аксіологічного підходу до розуміння права надало можливість з'ясувати соціальну цінність права, що пов'язана із *сприянням розвитку тих відносин, у яких зацікавлені як окремі індивіди, так і суспільство в цілому* [10, с. 227]. Здійснення правових норм та інших засобів правового впливу повинно сприяти досягненню їх цілей і виконанню завдань, для яких їх було прийнято. Водночас впровадження у практику публічно-владних відносин принципу верховенства права повинно забезпечити так звану «збіжність меж дії права (природного) і державного регулювання» [6, с. 216], коли державне регулювання господарської діяльності стає «державно-правовим» регулюванням на принципах правової держави.

У сфері загальнотеоретичного розуміння взаємодії і взаємозв'язків права та економіки встановлено, що зворотний вплив права на економіку відбувається через *стимулювання утворення і розвитку нових економічних відносин, якщо для цього є відповідні умови* (тобто право як стимулятор). У цьому зв'язку право, за визначенням О.Ф. Скакун, не може насаджувати *ринкові відносини*, але *може сприяти їхньому розвитку*: воно здатне зняти перепони на шляху до ринку, створити додаткові економічні стимули, закріпити економічні основи ринкової динаміки, визначити коло суб'єктів ринкових відносин та ін. [10, с.

234]. Отже, загальнотеоретичне уявлення про «правове сприяння» цілеспрямовано пов'язане, насамперед із розвитком суспільних правовідносин.

Разом із цим, «право як стимулятор» визначається як один із методів імперативного типу [12, с. 114-116] пов'язаного із публічно-владним спрямуванням суспільних відносин у визначених державною соціально-економічною політикою напрямках та із застосуванням методів державного управління [13, 293-294]. Проте зазначений методичний підхід має певні обмеження у можливостях вирішення проблеми публічно-правового (юридичного) гарантування соціально-економічного розвитку людини та забезпечення вимог практичного утвердження принципу верховенства права.

Аналіз визначених у літературі основних вимог верховенства права, таких, наприклад, як: повага до прав і свобод людини, що набувають вирішального значення у відносинах між нею і державною владою; верховенства Конституції; законності; обмеження дискреційних повноважень; принципу визначеності (чіткості підстав, цілей і змісту) нормативних приписів, особливо тих що адресовані громадянам; принципу пропорційності та ін. [5, с. 35-63] засвідчив, що публічно-владна діяльність зі сприяння соціально-економічному розвитку людини повинна спрямовуватись та обмежуватись чіткими рамками розробленого у науці *конституційного механізму забезпечення прав і свобод людини* зі встановленням необхідних взаємозв'язків відповідних правових норм та потребами практики публічно-владних правовідносин у сфері господарювання. Так, за визначенням О. В. Пушкіної, зазначений механізм складає динамічний взаємозв'язок норм та інститутів конституційного права, які характеризують формальний і матеріальний зміст прав людини в їх взаємодії, а також встановлюють *базові принципи організації та функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування в частині сприяння реалізації і захисту прав і свобод людини і громадянина*, визначених конституцією та імplementованими в систему національного законодавства нормами міжнародного права [14, с. 15].

За своєю сутністю закріплені у правових актах права і свободи людини визначають напрями формування правових механізмів для публічно-владного «утвердження» і «забезпечення» реалізації природної свободи людини (думки, віросповідання, пересування тощо), свободи її економічного розвитку як суспільної необхідності духовного удосконалення і матеріальної потреби буття, а також реалізації сформованого публічно-правового статусу людини як її обов'язку і відповідальності перед Богом, власною совістю, ближніми та суспільством за свою діяльність.

Формальна основа соціально-економічних прав і свобод у практичній реалізації можливостей людини щодо їх правовикористання і правозахисту повинна бути утверджена, забезпечена, захищена і гарантована, насамперед, у взаємозв'язках із інститутами громадянського суспільства, конституційно-правовим статусом людини, громадянина, суб'єкта господарювання, громадської організації, статусно-компетенційних засад публічної влади у сфері економіки. При цьому логічним і доцільним при вирішенні проблеми практичної ефективності правозабезпечення реалізації людиною соціально-економічних прав є, на наш

погляд, використання методу теорії компетенції. Зокрема це положення згідно із якими «компетенція» визначається «універсальним» і «системним» публічним феноменом у реалізації принципу верховенства права й юридичних можливостей задоволення індивідуальних і укрупнених економічних інтересів людини, громадянина, суб'єкта господарювання. Утвердження їх публічно-правових статусів є необхідним процесом, оскільки через забезпечення основних елементів їх індивідуальної або колективної компетенції досягається певна стійкість у виконанні необхідних публічних функцій у взаємодіючих та взаємовигідних пропорціях і межах між публічно-владними структурами та, наприклад, корпоративними структурами у сфері економіки. При цьому, владні повноваження розглядаються не лише з точки зору публічної влади держави і місцевої самоврядної, але і як влади економічної, корпоративної [15, с. 57-59], а також, за визначенням вітчизняного правознавця І. М. Козюбри, як своєрідний прояв «влади особистості» [4, с. 10].

Висновки. 1. Принцип верховенства права у адміністративно-правовому сприянні соціально-економічного розвитку людини спрямовує діяльність службових осіб органів публічної влади через норми правового закону та змісту публічно-правових гарантій *сприяти самореалізації прав і свобод людини й громадянина з метою соціально-економічного розвитку*. Публічно-владне сприяння можливе за умов коли норми правового закону сприяють розвитку соціальних взаємозв'язків забезпечення рівних публічно-правових можливостей людей у правовикористанні й правозастосуванні з метою задоволення їх життєнеобхідних потреб і інтересів соціально-економічного розвитку, а також сприяючих (публічно-сервісних) адміністративно-правових обов'язків й повноважень (компетенції) органів публічної влади й управління. Також, принцип верховенства права через норми правового закону повинен адаптувати діяльність суб'єктів публічно-владних відносин до вимог розвитку соціально орієнтованої економіки знань в основі якої лежить духовний, творчий стан людини.

2. Поняття «утвердження» пріоритетності прав і свобод людини у повсякденному житті, як елемент змісту принципу верховенства права, висуває практичну проблему реальної «народної авторитетності» у діяльності органів публічної виконавчої влади. «Утвердження» прав у цьому сенсі пов'язане, насамперед із публічно-владним діяльністним прикладом духовно-моральної зрілості службових осіб зазначених органів, гуманності у виконанні публічно-правових обов'язків, людського розуміння і професійної підтримки у вирішенні тих проблем, що дійсно на даний час потребують вирішення. Також поняття публічно-владне «утвердження» і «забезпечення» прав і свобод людини та «сприяння» не лише змістовно пов'язані але органічно доповнюють одне одне. Так, їх дія виявляється у таких спільних формах: 1) позитивного впливу на розвиток правових відносин в державі; 2) утворення умов для самореалізації громадянами своїх прав і свобод та формування правової функціональної та організаційної структури публічно-владної й управлінської діяльності на основі потребового і, водночас обмежувального підходів; 3) формування публічно-сервісної інфраструктури ресурсної та адміністративно-правової підтримки економічного

розвитку; 4) реальні функції публічно-владного «сприяння» громадянам у самореалізації свої прав і свобод повинно стати причиною або наслідком виникнення нової якості правовідносин соціально-економічного розвитку людини як духовно зрілої, активної, творчої, соціальної особистості.

3. Соціально-економічні права, свободи та обов'язки людини, громадянина та територіальної громади це орієнтири відповідно до яких повинна формуватися адміністративно-правова система засобів «сприяння» економічного розвитку людини. Зазначені права, свободи й обов'язки є публічно-правовою формою досягнення цілей людського розвитку змістовною сутністю якого, за слушним визначенням В. Селіванова, є система особистих людських якостей (правове усвідомлення дійсності, правова активність, правове спілкування) [16, с. 21].

У цьому зв'язку людські потреби у реалізації та захисті права, зокрема права на господарювання, не лише повинні у загальному аспекті «підпорядковувати» діяльність державних інститутів та визначати їх «пріоритетність». Реальні людські потреби, повинні складати для службових осіб органів публічної влади й управління ґрунт для формування правових правил спільної діяльності щодо «співреалізації», «співзахисту» прав і свобод суб'єктів господарювання, здійснювати пошук та юридично утверджувати правові способи об'єднання публічних, приватних та колективних громадсько-господарських інтересів, сприяння громадській та господарській активності громадян, ідеологічно, політично соціально й юридично формувати відчуття відповідальності кожного на своєму місці за соціально-економічний, екологічний та інший стан справ.

Разом з цим високий рівень правової свідомості, культури й активності громадян у соціальній, громадській та економічній сфері це результат більш досконалої «цивілізаційної» стадії суспільного розвитку, що виявляє активність громадян не для «виживання» людини в соціумі, а для її духовного, творчого «розвитку» у необхідних сферах життєдіяльності. Зазначений підхід, із урахуванням сучасного стану суспільних відносин в Україні, висуває об'єктивну потребу обґрунтування, власне перспективного стану суспільних господарських відносин розвитку, що ґрунтується не лише на принципах правового «стимулювання» (що полягає у активній публічно-владній діяльності створення умов для «пасивних» громадян), а, насамперед правового, публічно-владного «сприяння» усвідомленій громадянській правовій активності громадян і їх соціально-економічного «саморозвитку».

4. Виходячи із тлумачного розуміння поняття «сприяти», можливо зробити висновок про інтегроване і системно-регулятивне значення такої публічно-владної діяльності, що пов'язана, насамперед із наданням юридичного гарантування самореалізації людиною і громадянином своїх прав, свобод і виконання обов'язків шляхом системного, на єдиній методологічній основі об'єднання публічно-управлінських та адміністративно-правових якостей: 1) засобів та 2) методу адміністративно-правового впливу їх дії.

5. *Адміністративно-правове сприяння соціально-економічного розвитку людини* – це спосіб правового впливу адміністративно-правових засобів на суспільні відносини щодо забезпечення юридичного взаємозв'язку між

індивідуальними, колективними, суспільними потребами і інтересами у господарських правовідносинах, а також системою публічно утверджених і забезпечених соціально-економічних прав, свобод і юридичних обов'язків людини й громадянина з метою духовного, творчого, соціального та економічного розвитку людини.

Отримані висновки підлягають подальшому дослідженню з точки зору практичної реалізації положень сучасної стратегії державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства, що затверджена в Україні [17] та ролі адміністративного права в удосконаленні суспільних господарських відносин.

Література:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Офіційний сайт Верховної Ради України: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_016.
2. Максимов С. І. Верховенство права в діяльності органів державної влади / С. І. Максимов // Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції : монографія / Ю. П. Битяк, О. Г. Данильян, О. П. Дзьобань та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. – Х. : Право, 2010. – 384 с.
3. Авер'янов В. Б. Зasadниче значення принципу верховенства права в українській адміністративно-правовій доктрині / В. Б. Авер'янов // Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / кол. авт.; [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – Д. : Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
4. Козюбра М. І. Права людини, принципи верховенства права та правової держави / М. І. Козюбра // Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / кол. авт.; [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – Д. : Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
5. Козюбра М. І. Верховенство права і Україна / М. І. Козюбра // Право України. – 2012. – № 1–2. – С. 30–63.
6. Дія права: інтегративний аспект : монографія / Кол. авторів; [відп. ред. Н. М. Оніщенко]. – К. : Вид. «Юридична думка», 2010. – 360 с.
7. Бояринцева М. А. Поняття і складові елементи адміністративно-правового статусу громадянина / М. А. Бояринцева // Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : монографія / кол. авт.; [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – Д. : Ліра ЛТД, 2008. – 588 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Укл. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.
9. Малиновський В. Я. Державне управління : навчальний посібник / В. Я. Малиновський. – [Вид. 2-ге]. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
10. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Пер. з рос. – Харків : Консум, 2001. – 656 с.
11. Рабинович П. М. Соціально-природні права й обов'язки людини та інших суб'єктів як елемент загальносоціальної правової

системи / П. М. Рабинович // Правова система : історія, стан та перспективи : у 5 т. : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / [за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина]. – Т. 1. – Х. : Право, 2008. – 728 с.

12. Теория государства и права : учебник : кол. авт. / [за заг. ред. С. С. Алексеев]. – М., 1998. – с. 457.
13. Адміністративне право. Академічний курс : підруч. : у двох томах. – Том 1. Загальна частина / [ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
14. Пушкіна О. В. Конституційний механізм забезпечення прав людини і громадянина в Україні: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Харків, 2008. – 38 с.
15. Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. – М., 2001. – 355 с.
16. Селіванов В. Демократичний вимір Конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння / В. Селіванов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 15–22.
17. Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затверджена Указом Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Офіційний сайт Верховної Ради України: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_016.

Позняков С. П. Принцип верховенства права в адміністративно-правовому содействии социально-экономическому развитию человека

Анотація. Стаття посвящена теоретическим проблемам адміністративно-правового содействии социально-экономическому развитию человека и роли принципа верховенства права в практической юридической адаптации публично-властной деятельности «содействующего», публично-сервисного характера.

Ключевые слова: принципы, верховенство права, утверждение, обеспечение прав и свобод, административно-правовое содействие, социально-экономическое развитие человека.

Poznyakov S. The principle of the rule of law in the administrative and legal assistance of socio-economic development of human

Summary. The article is devoted to theoretical problems of administrative legal promotion of socio-economic development and the role of the rule of law in practical legal adaptation of the public power of «facilitating» public-service nature.

Key words: principles, the rule of law, the guarantee of rights and freedoms, administrative and legal assistance, human social and economic development.