

**КОМПОНЕНТИ МЕТОДОЛОГІЇ НОРМОТВОРЧОСТІ  
У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СПРИЯННЯ  
СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОМУ РОЗВИТКУ**

**COMPONENTS METHODOLOGY RULEMAKING IN ADMINISTRATIVE  
AND LEGAL ASSISTANCE TO SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT**

**Позняков С.П.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри господарсько-правових дисциплін  
Національного університету державної  
податкової служби України*

У статті досліджено проблему галузевої методології правової нормотворчості у сфері адміністративно-правового сприяння соціально-економічному розвитку. Виділено питання якості зв'язків адміністративно-правової нормотворчості із різними формами і видами соціального нормування суспільних господарських відносин. Із урахуванням пропозицій вітчизняних вчених запропоновані основні групи компонентів методології адміністративно-правової нормотворчості як діяльності зі сприяння соціально-економічному розвитку.

**Ключові слова:** методологія правоутворення, правова нормотворчість, адміністративно-правове сприяння, соціально-економічний розвиток.

В статье исследована проблема отраслевой методологии правового нормотворчества в сфере административно-правового содействия социально-экономическому развитию. Выделен вопрос качества связей административно-правового нормотворчества с различными формами и видами социального нормирования общественных хозяйственных отношений. С учетом предложений отечественных ученых предложены основные группы компонентов методологии административно-правового нормотворчества как деятельности по содействию социально-экономическому развитию.

**Ключевые слова:** методология правообразования, правовое нормотворчество, административно-правовое содействие, социально-экономическое развитие.

This article explores the issue of sectorial methodologies legal rulemaking in administrative and legal assistance to socio-economic development. Dedicated quality problem connections administrative and legal rulemaking with different forms and types of social normalization of social economic relations. Taking into consideration the suggestions of local scientists proposed the basic components of the methodology administrative and legal rulemaking as efforts to promote socio-economic development.

**Key words:** methodology, legal rulemaking, administrative and legal assistance, social and economic development.

**Постановка проблеми.** Серед малодосліджених загальних проблем реформування сучасної правової системи України є проблема розробки галузевої методології адміністративно-правової нормотворчості сприяючого, «публічно-сервісного» типу. Актуальність дослідження теми пов'язана не стільки із загальними проблемами реформи правової системи [1, с. 3–10], ефективності дії норм права [2, с. 13–21], удосконаленням механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин тощо, скільки із конкретними проблемами адаптації (приспосованості) системи можливих адміністративно-правових засобів і застосовуваних методів до сучасних швидко мінливих суспільних відносин соціально-економічного розвитку.

Необхідно зазначити, що існуючі в сучасній науковій літературі пропозиції щодо, наприклад, введення в науковий обіг «раціональних та ефективних принципів» [1, с. 15] та інших вироблених у літературі елементів методології правової нормотворчості є актуальним, насамперед, з точки зору вирішення проблем саме адаптації існуючих та моделювання нових адміністративно-правових норм діяльності суб'єктів права у світлі вимог «розвитку сталого»

в Україні, формування сучасної методології «публічно-сервісного» адміністративного права, визначення «службово-сприяючої» ролі виконавчої влади у сфері використання соціально-економічних прав громадянами, фахової компетентності службових осіб публічної господарської адміністрації в справах правоутворення, праводотримання, правозастосування, правореалізації. Це положення будемо використовувати як робочу гіпотезу в подальших методологічних розробках постановленої проблеми та вироблення практичних рекомендацій її вирішення.

**Стан досліджень.** У наукових джерелах щодо проблем «нормотворчості» існує достатньо широкий спектр різних думок. Разом з цим ми узагальнимо найбільш узгоджені позиції вчених щодо постановленої проблеми для цілей нашого предмету дослідження. До проблем правової нормотворчості відносять:

– ускладнення правореалізації з-за наявності великої кількості змін у нещодавно прийнятих законах та недостатньої кількості процесуальних норм їх реалізації, що в сукупності зумовлює нестабільність національного законодавства;

– наявність кількісних диспропорцій у співвідношенні між законами та підзаконними актами на користь останніх;

– не визначеність на рівні закону таких правових дефініцій, як «закон», «законодавство», їх співвідношення із поняттям «підзаконні акти», а також не встановлена чітка ієрархія діючих нормативних актів, невизначеність вичерпного переліку їх видів для практики застосування різними нормотворчими органами;

– низьку якість та ефективність значної кількості прийнятих нормативно-правових актів і не відповідність їх норм вимогам сучасного економічного та соціального розвитку [1, с. 10; 4, с. 15];

– неефективність механізмів правозастосовної пристосовності права до соціальної мінливості суспільних відносин та на цьому ґрунті нестабільність юридичної практики [1, с. 14–16];

– необхідність розробки теоретико-методологічних засад підзаконного нормотворення, законодавчого врегулювання нормотворчої діяльності органів публічної адміністрації та здійснення практичного підзаконного правового регулювання органами виконавчої влади в Україні [4, с. 2–13; 5, с. 1–2].

В світлі концепції адміністративної реформи в сучасній теорії адміністративного права нормотворчість, нормотворча діяльність органів виконавчої влади розглядається під кутом зору «законності при виданні актів управління» (О. Ф. Андрійко, Н. В. Александрова та ін.) або «принципу законності практики підзаконного правового регулювання» (Л. М. Горбунова та інші). Так, дотримання вимог законності в правотворчій діяльності органів виконавчої влади це є, насамперед, вимоги норм Конституції України щодо врегулювання законом діяльності органів виконавчої влади, а також запорукою належної реалізації та захисту прав громадян [6, с. 378]. Законність вченими пов'язується, по-перше, із принципом верховенства закону щодо норм усіх інших правових актів; по-друге, зумовленістю положеннями законів кола суб'єктів нормотворчих повноважень, форм і меж відповідної їх діяльності; по-третє, із обов'язком реалізації зазначених вимог у процесі провадження правотворчої діяльності [4, с. 14–15]. Також, вченими-адміністративістами визначається низка питань, пов'язаних із прийняттям необхідних законодавчих актів, у яких необхідно юридично закріпити поняття «нормативно-правовий акт», «акт публічної адміністрації», визначити їх класифікацію за суб'єктами, за сферами, врегулювати проблеми дотримання вимог щодо правових актів управління тощо.

Зазначені пропозиції щодо вирішення проблем юридичного визначення, закріплення, класифікації публічних нормативних, правових, організаційних актів тощо є актуальним, необхідним і водночас достатньо доведеним фактом. Разом із цим, враховуючи стан та стрімкі політичні й соціально-економічні зміни в Україні, зазначених пропозицій не достатньо. Насамперед у науковій літературі не достатньо приділено увагу питанню предметним (соціальним, економічним тощо) зв'язкам й методологічної об-

ґрунтованості адміністративно-правової нормотворчості як діяльності зі сприяння соціально-економічному розвитку людини, суб'єкта господарювання, територіальної громади, регіону тощо.

Як загальна теорія права, так і конкретно-галузева теорія адміністративного права мають напрацьовані загальні компоненти методології правоутворення, нормотворчості і правореалізації. Разом із цим сучасний стан суспільних відносин у сфері господарювання потребує пошуку і надання відповіді на такі питання: як напрацьований у науці адміністративного права методологічний «арсенал» (його статичний стан) застосовувати і, саме головне, адаптовувати в нових сферах публічно-правових відносин (динамічний стан практики), зокрема у сфері інноваційного господарювання? Чи знаємо ми усі необхідні методологічні (також регуляторні) можливості адміністративно-правової нормотворчості в організації розвитку господарських відносин і як оптимально пристосувати її інструментарій у сфері адміністративно-правового (публічно-сервісного) сприяння соціально-економічному розвитку? Отже метою статті є виявлення основних компонентів методології нормотворчості у сфері адміністративно-правового сприяння соціально-економічному розвитку.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** По викладеним у проаналізованій нами літературі теоретичним уявлень про компоненти методології правоутворення можливо сформулювати деякі узагальнення щодо головних її ознак для цілей нашого дослідження. Так, встановлено:

1) інструментальну (використання засобів і методів) закономірність соціальної детермінації діяльності із правоутворення і правореалізації у системних взаємозв'язках із іншими формами соціального нормотворення (організаційних, публічно-владних, економічних, технічних та інших засобів впливу на суспільні господарські відносини);

2) соціальний зв'язок правової нормотворчості із необхідністю нормативного прогнозування й моделювання суспільно-корисної діяльності [7] та урахуванням практичного стану динаміки якісних змін «розвитку сталого» в оптимальному поєднанні економічних, екологічних, соціальних, культурних та духовних його аспектів;

3) публічно-правовий характер нормотворчості, що формує необхідні передумови для об'єднання публічних, колективних і приватних інтересів, засобів і методів публічних інституцій держави та громадянського суспільства для досягнення цілей соціально-економічного розвитку.

Щодо методології нормотворчості у сфері адміністративно-правового сприяння економічному розвитку, то її компоненти повинні ураховувати, насамперед, системний соціально-регулятивний характер і конкретну адміністративно-правову «людиноцентриську» цілеспрямованість за основними сферами господарювання й публічно-сервісної діяльності її обслуговування.

У зазначеному контексті застосування системного підходу у вирішенні таких пов'язаних питань,

як ефективність дії адміністративно-правових норм та окремих нормативно-правових актів, залежить не лише від єдиної економічної їх обґрунтованості у сфері господарських відносин, як стверджується в літературі [8, с. 87–89; 9, с. 20], та констатації компонентів внутрішньо складної й зовнішньо неефективної технології державної регуляторної політики у сфері господарювання [10]. На наш погляд, із урахуванням досвіду правозастосування, обґрунтованість або ефективність дії адміністративно-правових норм та окремих нормативно-правових актів у сфері господарських відносин у значній мірі буде залежати від якості нормотворчих зв'язків із організаційними, земельними, технічними, екологічними, природоресурсними, будівельними та іншими формами і видами соціального нормування [11], що відповідно підлягають адміністративно-правовому закріпленню для їх виконання, використання та застосування. Без урахування і узгодження особливостей змісту багатьох видів соціальних норм і нормативів не можливо якісно здійснювати адміністративно-правове регулювання відносин публічно-владного сприяння сучасної інноваційної господарської діяльності і забезпечити ефективність правового впливу. Крім цього, така обґрунтованість змісту адміністративно-правових норм повинна враховувати умови предметних сфер публічно-правових відносин у сфері господарювання, зокрема щодо потреб і можливостей утворення й функціонування необхідної публічно-сервісної інфраструктури економічного розвитку [12, с. 215] (функцій органів, установ і організацій підтримки щодо бюджетного фінансування, дозвільних питань сертифікації, стандартизації, метрології, експертизи тощо та безпосередньо об'єктів господарської інфраструктури обігу людських і матеріальних ресурсів, товарообігу, інвестиційних фінансів тощо).

Результатами економічних й юридичних досліджень встановлено, що цілі соціально-економічного розвитку людини, держави й громадянського суспільства можуть бути досягнуті лише в системній комбінації необхідних ресурсів, засобів й методів. І цей фактор виправдовує використання широких методологічних, методичних і практичних можливостей «державного регулювання економіки», у процесі якого одночасно або вибірково використовуються політичні, соціальні, економічні, адміністративні, правові та інші засоби і методи. Водночас адміністративно-правове регулювання господарських відносин – більш цілеспрямований, специфічний процес, при якому відбувається взаємовплив і взаємодія різних за своєю природою соціальних норм (фізичних, технічних, економічних, організаційних та ін.) та процесів нормування, у тому числі адміністративних «нормотворчих проваджень» [13, с. 20–27]. Так, наприклад, слушно визначено В. А. Бондаренко, що в організаційному аспекті ефективність та системність «адміністративного правозастосування» може бути забезпечена тільки за умови реалізації комбінованої моделі юридичних (нормування, гарантування, техніко-юридичні прийоми) і неюридичних (організаційних) засобів у їх взаємозв'язку та взаємодії. На думку

дослідника, оптимізація дії організаційних засобів можлива не завдяки подальшій реорганізації структур та інститутів, а завдяки відтворенню чинників, що сприяють їх адаптації до умов функціонування [14, с. 8–12], зокрема у сфері інноваційної економіки та її інфраструктурних потреб. Суть і зміст зазначених вище висновків необхідно впроваджувати в подальшій розробці проблеми «адміністративно-правового сприяння соціально-економічному розвитку», під яким ми розуміємо теоретико-методологічний підхід адміністративно-правового регулювання сприяючого, публічно-сервісного типу, заснованого на публічно-правових принципах розвитку господарських відносин, сукупності (інституційної системи) адміністративно-правових засобів і способів їх дії у правовій організації утворення необхідних рівноправних та рівнозобов'язальних публічно-ресурсних, адміністративно-дозвільних, господарсько-інфраструктурних, техніко-економічних, експертних, наукових, освітніх та інших публічно-управлінських й сервісних умов господарської діяльності для досягнення цілей публічного права, виконання завдань публічно-власного сприяння та забезпечення публічно-сервісної підтримки соціально-економічного розвитку людини, держави, суспільства [15].

**Висновки.** 1. Адміністративно-правова нормотворчість – це питання встановлення найбільш оптимального способу нормативно-правового «проникнення» в складні суспільні, зокрема, господарські відносини, що в повній мірі відповідало би соціально-економічним потребам і інтересам не лише країни [1, с. 15], що перебуває в умовах збройного конфлікту, наростаючої економічної глобалізації і міжнародно-політичної регіональної конкуренції щодо володіння ресурсами, а інтересам розвитку і потребам життя конкретної людини, працюючої на власній українській землі. У цьому зв'язку вирішення конкретної галузевої методологічної проблеми адміністративно-правової нормотворчості в кінцевому випадку повинно утворити сприяючий нормативний режим рівноправності, рівнозобов'язальності і взаємодії публічної влади й суб'єктів господарювання в реалізації спільних соціальних, публічно-правових цінностей, розвитку духовного рівня людини, її творчої особистості в соціальній свободі інноваційного господарювання та вирішення необхідних суспільству проблем добробуту й безпеки.

2. Методологія нормотворчості (процес проектування, моделювання, систематизації, зміни, доповнення, виключення норм) у сфері адміністративно-правового сприяння соціально-економічному розвитку може мати або урахувувати такі компоненти:

- 1) публічно-правові принципи розвитку господарських відносин;
- 2) цілі публічного права у сфері господарських відносин;
- 3) публічно-управлінські норми-цілі, норми-завдання, норми-функції і норми-компетенції, що за власним характером і змістом є правовими нормами «публічно-власного сприяння» та «публічно-сервісної підтримки» соціально-економічного розвитку людини, держави, суспільства;

4) сукупність необхідних адміністративно-правових засобів і способів їх дії (якість соціального змісту та відповідність юридичної зовнішньої форми залежить від характеру та сфери регульованих суспільних відносин, а також визначених і закріплених політично цілей регулюючого впливу) та побудова їх до інституційно-правової системи;

5) методологічно узгоджені предметні сфери публічно-управлінських й публічно-сервісних відносин діяльності, що потребують адміністративно-правового регулювання на принципах рівноправних та рівнозобов'язальних публічно-правових відносин (публічно-ресурсних, адміністративно-дозвільних, господарсько-інфраструктурних, техніко-економічних, експертних, наукових, освітніх та інших), формування і підтримання необхідних умов (сприяння) господарської діяльності та соціального розвитку.

Подальше вивчення проблеми адміністративно-правової нормотворчості і удосконалення правової організації суспільних публічно-правових відносин важливе через потреби регулятивного і охоронного впливу на систему досліджених їх пріоритетних груп, виходячи не лише із наявних проблем практики («латання в пожежному порядку прогалин законодавства»), але ураховуючи потреби в забезпеченні випереджаючої, прогностичної організації, упорядкування і розвитку суспільних господарських відносин соціально-економічного розвитку, запобігання відхиленням від суспільно необхідної, нормативної моделі поведінки суб'єктів адміністративного права. Для виконання постановленого наукового завдання в подальшому актуальним є вивчення проблем предмета адміністративно-господарського права в Україні.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ :

1. Ленгер Я. І. Реформування правової системи як засіб підвищення її ефективності : автореф. дис. канд. юр. наук : 12.00.01 / Я. І. Ленгер. – К., 2007. – 19 с.
2. Рабінович П. М. Ефективність юридичних норм: загальнотеоретично-поняттєвий інструментарій дослідження / П. М. Рабінович // Вісник Академії правових наук України. – № 1 (52). – 2009. – С. 13–21.
3. Мочерний С. В. Економічний енциклопедичний словник у 2 т. / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій. – Т. 2. – Львів : Світ, 2006. – 568 с.
4. Горбунова Л. М. Підзаконні нормативно-правові акти: організаційно-правові питання забезпечення законності : автореф. дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Л. М. Горбунова. – К., 2005. – 19 с.
5. Лата Н. Ф. Адміністративно-правове регулювання нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : автореф. дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / Н. Ф. Лата. – Ірпінь, 2004. – 19 с.
6. Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту : [монографія] / за ред. В. Б. Авер'янова. – Д. : Лира ЛТД, 2008. – 588 с.
7. Кунев Ю. Д. Проблеми дослідження правових аспектів організації діяльності митної служби / Ю. Д. Кунев [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis\\_64.exe?](http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe?)
8. Мамутов В. К. Экономика и право : сб. науч. тр. / В. К. Мамутов. – К. : Юринком Интер, 2003. – 544 с.
9. Тамбовцев В. Л. Право и экономическая теория : [учебное пособие] / В. Л. Тамбовцев. – М. : ИНФРА-М, 2005. – 224 с.
10. Юлдашев О. Х. Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності: автореф. дис. докт. юр. наук: 12.00.04 / О. Х. Юлдашев. – Донецьк, 2008. – 36 с.
11. Бондаренко В. А. Правова конструкція адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади : автореф. дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / В. А. Бондаренко. – Львів, 2012. – 19 с.
12. Позняков С. П. «Публічно-сервісна інфраструктура підтримки економічного розвитку»: поняття та принципи функціонування / С. П. Позняков // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – № 21. – Ч. II. – С. 213–217.
13. Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : автореф. дис. докт. юр. наук : 12.00.07 / О. В. Кузьменко. – Київ, 2006. – 34 с.
14. Бондаренко В. А. Правова конструкція адміністративних норм та їх застосування органами виконавчої влади : автореф. дис. канд. юр. наук : 12.00.07 / В. А. Бондаренко. – Львів, 2012. – 19 с.
15. Позняков С. П. Принцип верховенства права у адміністративно-правовому сприянні соціально-економічному розвитку людини / С. П. Позняков // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер. : Юриспруденція. – 2013. – № 6–2. – Т. 1. – С. 141–144.