



## «ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНОЕ СОДЕЙСТВИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОМУ РАЗВИТИЮ»: ПОНЯТИЕ И ПРИНЦИПЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

С. ПОЗНЯКОВ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры хозяйственно-правовых дисциплин юридического факультета Национального университета государственной налоговой службы Украины

### SUMMARY

This article examines the concept of «public imperious promote economic development» as a methodological basis for further improvement of the administrative and legal regulation of economic relations in Ukraine. According to the study proposed institutional structure of the investigated concept. On the basis of the analyzed in the literature and theoretical interpretations of existing legal provisions of administrative law, justified by the assumption that the public authoritative promotion of economic development must be considered in the theory and practical use as an «integrative» method of administrative and legal regulation of economic relations. Based on the analysis of problems in the scientific literature and practical state of public legal regulation of economic activity in some advanced economies, classified the principles of administrative and legal regulation to promote economic development.

**Key words:** activities of public authorities, administrative and legal regulation, promoting economic development.

\* \* \*

В статье исследуется понятие «публично-властное содействие экономическому развитию» как методологической основы дальнейшего усовершенствования административно-правового регулирования хозяйственных отношений в Украине. По результатам исследования предложена институциональная структура исследуемого понятия. Исходя из анализируемых в специальной литературе теоретических трактовок и действующих законодательных положений административно-хозяйственного права, обосновывается предположение, что публично-властное содействие экономическому развитию необходимо рассматривать в теории и использовать практически в качестве «интегративного» метода административно-правового регулирования хозяйственных отношений. На основе анализа проблем в научной литературе и практического состояния публично-правового регулирования хозяйственной деятельности некоторых экономически развитых стран, классифицированы принципы административно-правового регулирования содействия экономическому развитию.

**Ключевые слова:** деятельность органов публичной власти, административно-правовое регулирование, содействие экономическому развитию.

*Введение. Современная программа социально-экономических реформ в Украине направлена на формирование профессиональной и эффективной системы государственного управления, повышения благосостояния граждан. Для достижения целей реформы определены пять стратегических направлений деятельности органов публичной власти одним из которых является «формирование режима максимального содействия для бизнеса». Например, в рамках данной программы предусмотрены задачи деятельности публичной власти в сфере привлечения инвестиций и содействия развития экономики, которые должны реализовываться путем: 1) создания условий для развития саморегулирующихся организаций и постепенная передача им части функций государственного регулирования и контроля; 2) создания единого органа публичного управления содействия привлечению инвестиций, территориальные органы которого будут осуществлять взаимодействие между инвесторами и органами власти, а также проводить мероприятия относительно комплексного сопровождения инвестиционных проектов и т. п. [1]. Вместе с этим при всей стратегической важности для страны закрепленных целей и задач «содействия экономическому развитию» в компетенционном (или статусном) законодательстве Украины не определены: 1) понятие, принципы, функции, субъекты и компетенция публично-властной правореализации закрепленных положений «содействия»; 2) необходимые условия разработок правовых средств делегирования публично-властных полномочий органам хозяйственного самоуправления и перераспределения компетенции «содействия», элементы публично-сервисной инфраструктуры, другие элементы механизма административно-правового регулирования хозяйственных отношений «содействия».*

Поэтому целью данной статьи является определение понятия «публично-властное содействие экономическому развитию» и выделение принципов административно-правового регулирования хозяйственных отношений в исследуемой сфере.

**Изложение основного материала исследования.** Общество развивается в соответствии с объективными законами, и задача государства – всесторонне содействовать такому развитию, предупреждению действий, которые препятствуют или сдерживают его, или в определенной мере могут негативно на него повлиять [2, с. 123]. Однако, исходя из анализируемых в специальной литературе теоретических трактовок и законодательных терминов государственного «содействия» возникают нерешенные вопросы связанные, прежде всего с методологическим обеспечением юридического закрепления более объективного термина-понятия: «публично-властное содействие экономическому развитию», а также использования его метода в правоприменительной деятельности служебных лиц публичной исполнительной и местной самоуправляющей власти. Отдельный



научный интерес также представляет соотношение данного терминопонятия с содержательной стороной экономических функций государства и современного понимания публично-правовой роли метода «содействия».

По мнению американских ученых П. Самюелсона и В. Нордгауза «содействие макроэкономическому росту и стабильности экономики является одной из основных экономических функций современного государства [3, с. 79-84]. Однако приведенная американская классификация публично-властных функций является в широком смысле обобщающей формой, которая имеет организационно-экономическое (управленческое) содержание и одновременно неопределенные юридические основания применения в правовой системе конкретной страны.

Основываясь на отечественных специальных исследованиях функций государственного управления экономикой (О. П. Рябченко) государственное «содействие» возможно отнести к так называемым «объективным функциям» органов государственного управления, которые отвечают целям общеполитических преобразований и общегосударственным заданиям [4, с. 46]. Безусловно, установление такого соотношения важно с точки зрения их практической реализации и оптимального публично-властного подбора средств и методов регулирующего влияния. В этой связи приобретает важное практическое значение качество формирования публично-правовых начал «содействия», системы поощрительных, стимулирующих и договорных административно-правовых средств и адаптивных способов государственного регулирования в сфере хозяйственных отношений. Соотношение функции «содействия» к целям общеполитических преобразований и общегосударственным заданиям практически возможно при условиях, когда названные выше цели совпадают с целями права, нормами Конституции и реальным состоянием потребностей развития хозяйственных отношений в обществе. Учитывая это, государственное «содействие» как функция должна иметь адаптивную, универсальную структуру не только методов государственного управления в узком

смысле, но и способов административно-правового регулирования их применения в национальной экономике.

Юридически закрепленные в форме многочисленных стратегий, программ и концепций общегосударственных преобразований в сфере экономики Украины должны быть связаны, прежде всего, с публично-правовыми средствами обеспечения реализации конституционных функций и надлежащее использование публично-властной компетенции «содействия» развитию человека в обществе, его духовной, интеллектуальной, творческой, социальной, экономической и культурной составляющей. Если исходить из данной точки зрения то «публично-властное содействие» может иметь свойства не только «функции» или «метода» государственного управления, но и методологической основы развития так называемого **«интегративного метода административно-правового регулирования хозяйственных отношений»**. Предлагаемый подход «содействия» как «метода административно-правового регулирования» не сводится только лишь к системе отношений «государственного регулирования» по устаревшему принципу «государственно упорядоченное общество» [5, с. 16]. Феномен современного публично-властного «содействия» должен обладать более широкими адаптивными административно-правовыми возможностями «диспозитивного» способа регулирования. Такая адаптация связана с социальными основаниями административно-правового развития в изменяющихся условиях современной экономики. Поэтому, понятие «публично-властное содействие экономическому развитию» также возможно рассматривать как объективную основу развития «интегративного» метода административно-правового регулирования хозяйственных отношений в аспекте объединения общественных и государственных начал.

Современные тенденции состояния хозяйственных отношений связаны с обеспечением экономического развития человека в изменяющемся социуме. В таких условиях должны возрастать адаптивные и интегративные свойства метода административ-

но-правового регулирования публично-властной деятельности в сфере экономики с объективной правовой целью – утверждения и обеспечения реализации прав и свобод человека. К одной из таких групп прав, возможно отнести, к примеру, выделенное в литературе «право на государственную помощь, содействие компетентных организаций (право получать и пользоваться платными и бесплатными благами, организационную, техническую и другую необходимую помощь). При этом украинскими учеными утверждается не просто государственная экономическая функция «содействия», а принцип-задание служебной деятельности должностных лиц органов публичной власти, который в литературе сформулирован как «содействие установлению приоритета прав и свобод человека и гражданина» [6, с. 292]. По сути, данный принцип является так сказать «мостом сотрудничества» между властью и бизнесом, должностным лицом и гражданином. Вместе с этим, современное методологическое содержание данного феномена нам в определенности пока не известны и в научной юридической литературе этому не уделено достаточного внимания.

Семантический смысл термина «содействовать» определяется как «а) позитивно влиять на что-нибудь; б) создавать соответствующие условия для осуществления, выполнения и т. п. чего-нибудь; в) предоставлять помощь в чем-нибудь; г) быть причиной или последствием возникновения, существования и т. п. чего-нибудь; д) создавать, вызывать желание выполнять какое-нибудь действие» [7, с. 1377]. Данная суть понятия «содействовать», к примеру, вполне применима к правовому статусу Кабинета Министров Украины. Так, в соответствии с нормами ст. 116 Конституции Украины Кабинет Министров осуществляет мероприятия обеспечения прав и свобод граждан, равные условия развития всех форм собственности и т.п. В соответствии с нормами ст. 39 Закона Украины «О Кабинете Министров Украины» Правительство направляет деятельность органов исполнительной власти на содействие эффективному функционированию и развитию местного самоуправления, обеспечивает



взаимодействие центральных и местных органов исполнительной власти с органами местного самоуправления в решении вопросов экономического развития и т.п. Таким образом, понятие «публично-властное содействие экономическому развитию» может рассматриваться как системное публично-управленческое явление, которое включает необходимые публично-правовые возможности деятельности органов исполнительной власти, местного самоуправления, организаций хозяйственного самоуправления и инфраструктуры поддержки. Свойства административно-правовых способов «публично-властного содействия экономическому развитию» должны иметь определенное содержание регулирующего воздействия, которое связано, к примеру: а) со стимулирующим характером средств регулирования хозяйственной деятельности; б) распределением компетенции на трех административно-территориальных уровнях публичного управления и обеспечение необходимой экономической самостоятельности регионов; в) использованием программно-целевого метода организации административно-правовых отношений; г) развитием различных договорных средств и форм сотрудничества, взаимодействия участников публичных хозяйственных отношений; д) юридическим закреплением средств регулирования делегирования публично-властных полномочий, а также публично-сервисной инфраструктуры ресурсной (материальной, финансовой, консультативной и др.) поддержки, предоставления публичных услуг для экономического развития в регионах и местах концентрации производства и т. п.

Таким образом, одним из основных функциональных составляющих понятия «публично-властное содействие экономическому развитию» является публично-сервисная инфраструктура ресурсной «поддержки экономики», предоставления публичных услуг и институт делегирования полномочий.

Для примера коротко охарактеризуем проблему ресурсной «поддержки экономики». Так, немецкий правовед Р. Штобер определил суть «поддержки экономики» в «расширении прав участников хозяйственной деятель-

ности путем предоставления выплат (субсидий) или освобождение от обязательств». Вместе с тем, ученый, подчеркивая ограниченные возможности института поддержки, акцентирует внимание на более широком понимании задач управления экономикой через разработку понятия «содействие развитию экономики», которое, помимо мер поддержки, включает и предоставление широкого спектра услуг экономическим субъектам [8, с. 269-270].

В целом, исследуя опыт ведущих развитых стран, необходимо отметить, что именно в системе публично-правовых (конституционных) мер «содействия развитию экономики» закреплены различные по своему характеру правовые нормы в сфере публичного управления экономикой. Важными свойствами таких норм является четкое закрепление необходимой компетенции «содействия» и ответственности за проведение мероприятий. Так в соответствии с нормами Конституции Германии предусматривается: а) содействие проведению научных исследований, производству в сельском и лесном хозяйстве (п. 13 и 17 ст. 74); б) улучшение региональной экономической структуры, аграрной структуры и защиты побережий (ч. 1 ст. 91-а). В пределах закрепленных общих задач публичной администрации по содействию развитию экономики Германии нормами Основного закона закреплен институт «компетенционного сотрудничества» Федерации и земель.

Интересен также для изучения конституционный публично-правовой механизм взаимодействия органов публичной администрации центральных и региональных уровней. К примеру, в соответствии со ст. 91-б, 91-с Конституции Германии, указанные взаимодействия осуществляются на основе соглашений. Данная правовая форма применяется в случаях межрегионального значения с целью «содействия» развитию инновационной экономики в следующих направлениях: 1) центрам и научным исследовательским проектам вне высших учебных заведений; 2) научным и исследовательским проектам в высших учебных заведениях; 3) строительству для проведения исследований в высших учебных заведениях, включая крупное оборудование;

4) в области планирования, создания и эксплуатации информационных технологических систем под их собственную ответственность и т.п. [9, с. 194, 207-208].

В Конституции Италии закреплены нормы, устанавливающие правовой статус правительственных, так называемых «содействующих органов» в сфере управления экономикой (отдел 3, раздела 3 «Правительство»). Так в соответствии со ст. 99 предусмотрено, что на основании специального закона формируется консультативный орган «Национальный совет экономики и труда», который имеет право законодательной инициативы. Кроме этого нормами ст. 100 Конституции Италии предусмотрены такие органы содействия развитию экономики как Государственный совет и Счетная палата [9, с. 290].

В научной литературе также выделяют принципы деятельности по «содействию экономическому развитию». Отдельно их исчерпывающей классификации нами не найдено. Вместе с тем, анализ научной литературы по исследуемой проблеме позволил выделить следующие две группы указанных принципов: 1) принципы деятельности по «поддержке экономики» и 2) собственно принципы «содействия экономическому развитию». Ниже охарактеризуем некоторые из них.

**1. Принцип публично-властной поддержки развития институтов хозяйственного саморегулирования.** Так, по мнению Р. Штобера, данный принцип должен заключаться в том, что экономическая помощь государства – это только помощь в поддержку самопомощи или самореализации [8, с. 277-278]. По нашему мнению, в данном случае речь может идти об административно-правовых мерах влияния направленных на создание стимулирующих условий саморазвития публично-сервисной инфраструктуры институтов хозяйственного самоуправления и самообеспечения (к примеру, создание профессиональных объединений-компаний предоставляющих определенный комплекс публичных услуг в конкретных сферах хозяйственной деятельности начиная от регистрации предприятия определенного типа до реализации проекта «под ключ», лик-



видации или смены вида, формы или сферы деятельности).

К примеру, такой опыт публично-го развития института хозяйственного саморегулирования имеет Германия (ФРГ) и ряд других экономически развитых стран. Первым учреждением и лоцманом в сфере содействия экономическому развитию в Германии была компания *Wirtschaftsförderung Brandenburg GmbH (WFB)*. Эта организация утвердилась не только как профессиональный консультант в сфере инвестиций для сотен германских и зарубежных предприятий, но и взяла на себя функцию посредника при контактах с государственными организациями ФРГ и низовыми административными структурами, а также с потенциальными финансовыми донорами. Благодаря посредничеству WFB потенциальные инвесторы получали, с одной стороны, важную информацию о территориальном размещении объектов, их отраслевой принадлежности и сфере деятельности, а с другой – необходимые лицензии, соответствующее финансирование и содействие, вступали в контакт с необходимыми специалистами. В начале 90-х годов WFB содействовала размещению новых предприятий, затем сохранению региональных промышленных центров и компаний. В последующие годы она стала обращать внимание на фьючерсные рынки, создание экспортных линий и развитие кооперационных связей между малыми и средними предприятиями ФРГ [10].

В Великобритании на основании правительственного Акта по финансовым услугам от 1986 г. были юридически установлены три основные возможности для профессионалов, работающих в сфере инвестиций: 1) членство в официально зарегистрированном профессиональном органе (RPB); 2) в официально признанной бирже инвестиций (RIE) или 3) в организации работающей на саморегулировании (SRO). Разработка основного свода правил для регулирования деятельности финансовых служб было поручено частной компании, ограниченной действием определенных гарантийных поручительств делегированные государством [11, с. 82-83].

**2. Принцип ограничения публично-властной ресурсной поддержки.**

Суть данного принципа проявляется в действии административно-правовых средств ограничения публично-властных полномочий во времени, сокращения объемов бюджетного субсидирования, дотирования и кредитования. Также данное направление включает развитие системы обязывающих юридических средств относительно обеспечения публичного контроля за эффективностью предоставления и юридической ответственности использования государственной финансовой помощи (бюджетного субсидирования) путем принятия рамочного закона [8, с. 278-279].

К группе принципов деятельности собственно по «содействию экономическому развитию» относят, к примеру, такие: а) чем интенсивнее осуществляется содействие экономическому развитию и чем в большем объеме государство берет на себя предпринимательские риски, тем выше степень реальной опасности подмены [8, с. 277]; б) проведение государственной политики должно способствовать одновременному развитию и т. п. В этих целях такая политика должна согласовываться, к примеру, с использованием окружающей природной среды, с экономическим развитием и социальным прогрессом (ст. 6 Хартии окружающей среды 2004 г.: Конституционный закон Франции № 2004-206 от 1 марта 2005) [9, с. 122].

**Выводы. 1. «Публично-властное содействие экономическому развитию»** – это публично-правовая форма деятельности должностных лиц органов публичной исполнительной власти по объединению индивидуальных, групповых (общественных) и публичных интересов в сфере ресурсной поддержки хозяйственной деятельности, предоставления административно-хозяйственных услуг, выполнении делегированных публично-властных полномочий, использовании «содействующих» административно-правовых средств и способов регулирования хозяйственных отношений с целью экономического развития человека.

2. По своей сути понятие «публично-властное содействие экономическому развитию» включает необходимые публично-правовые основания деятельности органов «содействия» в

экономике; закрепленные законом административно-правовые нормы делегирования и распределения компетенции между центральными органами исполнительной власти, региональным уровнем публичного управления и местного самоуправления (территориальными общинами) др. элементы механизма административно-правового регулирования с целью содействия экономическому развитию человека.

3. По своему содержанию «публично-властное содействие экономическому развитию» имеет такие основные элементы (направления, институты): 1) меры по материально-ресурсной поддержке; 2) предоставление публичных услуг; 3) делегирование полномочий. «Публично-властное содействие экономическому развитию» может представлять «жизнеспособный» метод при условии создания и функционирования «эффективных механизмов обратных связей общества и государства» [5, с. 15].

4. К основным принципам административно-правового регулирования публично-властного содействия экономическому развитию, необходимо отнести: 1) объективная социально-экономическая связь регулирующего воздействия на основе прямых и обратных связей органов хозяйственного самоуправления и публичной власти; 2) адаптивность средств и способов правового воздействия (преимущественно дозволения, стимулирования, поощрения и договорной формы); 3) объединение интересов, ресурсов и административных возможностей реализации конституционных функций публичной власти в экономике и выполнение компетенции на основе закона; 4) диспозитивный характер административно-правовых отношений формирования и реализации политики «содействия экономическому развитию человека». Дальнейшие исследования необходимо направить на изучение определенных принципов.

**Список использованной литературы:**

1. Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Президент



України від 02.06.2010 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України: Законодавство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>.

2. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. – М. : Юрид. лит., 1988. – С. 123.

3. Самюелсон П., Нордгауз В. Макроэкономика. – К. : Основы, 1995. – 544 с.

4. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / За загальною ред. О. М. Бандурки. – Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.

5. Селіванов В. Демократичний вимір Конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння / В. Селіванов // Право України. – 2003. – № 9. – С. 15–22.

6. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Укл. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

8. Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / Штобер Р.; пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.

9. Конституции зарубежных стран: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие / сост. сб. пер., авт. введ. и вступ. ст. В.В. Маклаков]. – 8-е изд., исправл. и доп. – М. : Инфотропик Медиа, 2012. – 640 с.

10. Курт Рудольф Содействие экономическому развитию в Германии (на примере федеральной земли Бранденбург) / Курт Рудольф // Проблемы теории и практики управления. – 2003. – № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://vasilievaa.narod.ru/rtru/5\\_2\\_03.htm](http://vasilievaa.narod.ru/rtru/5_2_03.htm).

11. Грехем К. Контроль и регулирование экономической деятельности в Великобритании / К. Грехем, Проссер Т. // Государственное регулирование экономической деятельности. – М. : Юристъ, 2000. – 316 с., С. 72–95.

## ОСОБЕННОСТИ СТРАХОВАНИЯ В ТУРИСТИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ УКРАИНЫ

Н. ПОПОВ,

аспирант кафедры международного права  
Украинского государственного университета финансов

и международной торговли

SUMMARY

In this article, the author pointed to the particular insurance for international travelers and tourists who travel within their own country. Covers the main concepts in insurance and types of insurance, considered the contractual relationship between the insurance company, travel agency-insurer and insurance services directly consumer - a tourist, also considered seasonal character of insurance claims and feature service assistance companies. In conclusion, the author makes a number of suggestions for travel agencies and tourists how to choose the right insurance company to minimize the risks in future life activity.

**Key words:** insurance, foreign tourists, insurers, underwriters, insurance policy, insurance case, package tour, voucher, insurance contract, assistance companies.

\* \* \*

В этой статье автором указано на особенности страхования как для международного туриста, так и туриста, который путешествует внутри своей страны. Рассмотрены основные понятия в страховании и виды страхования, рассмотрен вопрос договорных взаимоотношений между страховой компанией, турфирмой-страхователем и непосредственно потребителем услуги страхования – туристом, также рассмотрен сезонный характер страховых случаев и особенность сервисного обслуживания ассистанс-компаний. В заключении автор высказывает ряд предложений для туристических фирм и туристов как правильно выбрать страховую компанию, чтобы минимизировать возможные риски в дальнейшей жизнедеятельности.

**Ключевые слова:** страхование, иностранные туристы, страхователи, страховщики, страховой полис, страховой случай, тур-пакет, ваучер, договор страхования, ассистанс-компания.

*Постановка проблемы. Мощное развитие туристической отрасли вызвало подъем страхования туристических рисков. Его экономическая целесообразность определяется необходимостью защиты возможных материальных потерь туриста во время всего срока поездки. В последние годы число выездных туристов увеличивается, что, соответственно, повышает объем страхования. На рынок страхования туристических рисков вышли крупнейшие мировые страховщики. Среди украинских выделяются «Эталон», «ИНГО Украина», «ТАС», «АСКА», «Универсальная», «ПРОСТО-страхование», «Европейское туристическое страхование». Перспективы развития туристического страхования велики – на туристическую отрасль Украины финансово-экономический кризис не оказал значительного влияния. Именно здесь наблюдается рост инвестиций – каждый пятый доллар вкладывают в развитие туризма.*

**Актуальность темы.** Во время путешествия, турист получает много новых, позитивных впечатлений, но за последние годы нашей жизни природа и многосторонняя деятельность человека одаривают нас все новыми впечатлениями, такими как: наводнения, ураганы, извержения вулканов, сверхъестественная продолжительная жара, аварии на энергетических объектах в разных странах мира и как следствие опасное для здоровья человека загрязнения окружающей

среды, ухудшение жизни в некоторых странах мира и как следствие активизация пиратской деятельности, проведения террористических атак, религиозная вражда, активные боевые действия в различных странах мира, революции и многое другое. К сожалению, все эти факторы приводят к уменьшению туристически привлекательных мест, подвергают опасности путешественников, финансовые поступления государств от туристической деятельности также уменьшаются, что нега-