

ЛАВРЕНЮК Ю. Ф.,

кандидат наук з державного управління,
докторант
(Національний університет
«Одеська юридична академія»)

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2021.2.15>

СУТНІСТЬ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ

Статтю присвячено оновленню наявного в доктрині адміністративного права поняття законності діяльності щодо забезпечення економічних інтересів України з урахуванням сучасних тенденцій розвитку адміністративного права, напрямів публічного адміністрування у сфері економіки, специфіки економічних відносин як об'єкта публічного адміністрування, опрацювання на цьому підґрунті актуальних напрямів подальшого розвитку адміністративного законодавства.

З урахуванням Векторів економічного розвитку Національної економічної стратегії–2030 щодо визначення пріоритетних напрямів зміцнення законності публічного адміністрування у сфері економіки (справедливе правосуддя, вдосконалення правоохоронної системи, розвиток антикорупційної системи) та оцінки шляхів реалізації відповідних напрямів вказано про наявність системних недоліків у цих Векторах. Наприклад, обґрунтовано, що в контексті усунення корупційних ризиків у судовій системі висувається пропозиція фактично про скасування положень про територіальну підсудність і запровадження натовмість випадкового розподілу справ засобами електронного судочинства. Вказано про загрозу праву на справедливий судовий розгляд, зокрема доступу до суду. З огляду на сучасні тенденції розвитку адміністративного права, напрями публічного адміністрування у сфері економіки, специфіку економічних відносин як об'єкта публічного адміністрування обґрунтовано диктують необхідність оновлення наявного в доктрині адміністративного права поняття законності стосовно досліджуваної сфери. Оновлене поняття законності, визначення його структури та напрямів розвитку стане доктринальним підґрунтям для визначення системи адміністративно-правових гарантій її забезпечення. Обґрунтовано, що сутність законності у сфері публічного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України поєднує вимоги принципу верховенства права та правової законності.

Ключові слова: *верховенство права, законність, правова законність, публічне адміністрування, державний інтерес, економічний інтерес.*

Lavreniuk Yu. F. The essence of legality in the field of public administration to ensure the economic interests of Ukraine

The article is devoted to updating the existing in the doctrine of administrative law the concept of legality of activities to ensure the economic interests of Ukraine, taking into account current trends in administrative law, areas of public administration in the economy, the specifics of economic relations as an object of public administration legislation.

Taking into account the Vectors of Economic Development of the National Economic Strategy–2030 to identify priority areas for strengthening the legitimacy



of public administration in the economy (fair justice, improving law enforcement, anti-corruption system) and assessing ways to implement relevant areas, there are systemic shortcomings in these Vectors. For example, it is substantiated that in the context of eliminating corruption risks in the judiciary, a proposal is made, in fact, to abolish the provisions on territorial jurisdiction and introduce instead of random distribution of cases by electronic means. Thus, the right to a fair trial, in particular access to court, is threatened. Given the current trends in administrative law, the directions of public administration in the field of economics, the specifics of economic relations as an object of public administration justifiably dictate the need to update the existing doctrine of administrative law the concept of legality in the field. The updated notion of legality, definition of its structure and directions of development will become a doctrinal basis for determining the system of administrative and legal guarantees of its provision. It is substantiated that the essence of legality in the field of public administration to ensure the economic interests of Ukraine combines the requirements of the principle of the rule of law and legal legitimacy.

Key words: *rule of law, legality, legal lawfulness, public administration, state interest, economic interest.*

Вступ. Векторами економічного розвитку Національної економічної стратегії-2030 визначено пріоритетне зміцнення законності публічного адміністрування у сфері економіки, причому серед чотирьох відповідних напрямів три реалізуються адміністративно-правовими засобами (справедливе правосуддя, вдосконалення правоохоронної системи, розвиток антикорупційної системи). Втім, оцінка шляхів реалізації відповідних напрямів свідчить про наявність системних недоліків у відповідних Векторах. Наприклад, у контексті усунення корупційних ризиків у судовій системі висувається пропозиція фактично про скасування положень про територіальну підсудність і запровадження натомість випадкового розподілу справ засобами електронного судочинства. З метою покращення розслідування злочинів у сфері економіки пропонується створення за межами наявної системи правоохоронних органів спеціального правоохоронного органу. У контексті антикорупційної архітектури пропонується прийняття програмних документів, але без чіткого визначення їхніх основних пріоритетів, а також застосовується значна кількість доволі широких за значенням термінів (наприклад, «посилити незалежність та інституційну спроможність антикорупційних органів») [1, с. 28, 37, 38, 39]. Щодо першої позиції варто вказати про загрозу права на справедливий судовий розгляд, зокрема доступу до суду, оскільки далеко не всі судові справи можуть бути розглянуті виключно засобами електронного судочинства. Функції Бюро економічної безпеки фактично збігаються із класичними функціями правоохоронних органів (запобігання, виявлення, припинення, розслідування, розкриття злочинів). Пропозиція ж щодо прийняття значної кількості не досить чітких програмних документів свідчить про бачення системних проблем, але відсутність ефективних інструментів щодо їх вирішення. Такі висновки підтверджуються й результатами сучасних досліджень щодо забезпечення захисту державних економічних інтересів, що теж сформульовані в досить загальних фразах [2, с. 304–305]. Сучасні тенденції розвитку адміністративного права, напрямів публічного адміністрування у сфері економіки, специфіка економічних відносин як об'єкта публічного адміністрування диктують необхідність оновлення наявного в доктрині адміністративного права поняття законності стосовно досліджуваної сфери. Оновлене поняття законності, визначення його структури та напрямів розвитку стане доктринальним підґрунтям для визначення системи адміністративно-правових гарантій її забезпечення.

Попри наведене, проблематика забезпечення законності публічного адміністрування у сфері економіки не отримала належної уваги в роботах науковців. Категорія законності була предметом наукових адміністративно-правових досліджень неодноразово, втім, переважно в прикладному контексті. Варто відзначити дослідження цієї категорії в таких сферах



суспільних відносин, як: забезпечення митної безпеки [3; 4]; протидія тіньовій економіці [5]; надання адміністративних послуг [6]; діяльність адміністративних судів [7].

Постановка завдання. Тому актуальним є оновлення наявного в доктрині адміністративного права поняття законності діяльності щодо забезпечення економічних інтересів України з урахуванням сучасних тенденцій розвитку адміністративного права, напрямів публічного адміністрування у сфері економіки, специфіки економічних відносин як об'єкта публічного адміністрування, опрацювання на цьому підґрунті актуальних напрямів подальшого розвитку адміністративного законодавства.

Результати дослідження. Категорія законності в державному управлінні є іманентною для сучасної доктрини адміністративного права, в якій вона розглядається з позиції принципу, методу та правового режиму. Законність органічно пов'язується з дисципліною, що розглядається як динаміка законності (поведінка відповідно до закону) [8, с. 251–253]. Істотно доповнюють вказані доктринальні засади сучасні напрацювання стосовно публічного адміністрування, щодо якого ключовим принципом виділяється, зокрема, верховенство права, яке за своєю суттю охоплює законність та вводить додаткові цінності, яким має відповідати законодавство за своїм змістом: людина та її права, свободи як найвища цінність; вихідна роль природного права у тлумаченні законодавства. Водночас у контексті цього дослідження необхідно зважати на специфіку публічного адміністрування у сфері економіки, що передбачає об'єктом адміністрування діяльність переважно значних за обсягом структур, комплексне адміністрування цілих окремих сфер економічних відносин, а не тільки правового статусу конкретної людини [9, с. 41, 340–343]. При цьому, як було з'ясовано в розділі 2, забезпечення економічних інтересів України саме по собі має розглядатись як гарантія прав та свобод людини в широкому сенсі. Викладене свідчить про доцільність та збереження позитивістських засад у діяльності суб'єктів публічного адміністрування економікою. Тому в цій сфері варто виділяти таке поняття, як правозаконність (або законність, що передбачає правовий зміст нормативних актів) [10, с. 499].

В.Я. Малиновський виділяє такі функції державного управління у сфері економіки, як: забезпечення сприятливої суспільної (та, зокрема, правової) атмосфери щодо ефективності ринкової економіки; координація політики у сфері економіки; заохочення та захист конкуренції; регулювання діяльності банків та грошового обігу; контроль здійснення оплати праці; контроль рівня інфляції та зайнятості [11, с. 221–222]. О.П. Рябченко, комплексно опрацьовуючи проблематику державного управління економікою, вказує про такі функції державного управління у сфері економіки, як: контрольна, правозахисна, геополітична, прогностична, забезпечення збалансованості розвитку, регулятивна, представницька, політична, юридична. У контексті функції забезпечення збалансованості економічного розвитку окремо варто відзначити обов'язок держави забезпечити баланс приватного та державного інтересу у сфері економіки [12, с. 277, 280].

Сьогодні виділяють такі напрями публічного адміністрування у сфері економіки: забезпечення реалізації стратегічних пріоритетів розвитку економіки, визначення сфер недержавної форми власності, адміністрування у сфері зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення збалансованості методів та форм публічного адміністрування у сфері економіки [9, с. 340–343]. В актуальній структурі Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України існують такі директорати, як, зокрема, розвитку ринку праці та умов оплати праці, цінової політики і розвитку реального сектору економіки. Крім того, існують такі департаменти, як департамент регуляторної політики та підприємництва, технічного регулювання та інноваційної політики, зовнішньоекономічної діяльності та торговельного захисту, взаємодії з експортерами та просування експорту [13].

Наведене свідчить, що попри сплив значного проміжку часу з моменту опублікування наукових результатів О.П. Рябченко та В.Я. Малиновського, їх можна вважати підґрунтям для актуальних наукових здобутків щодо напрямів публічного адміністрування в досліджуваній сфері. Крім того, відповідні наукові напрацювання знаходять свою реалізацію в актуальній побудові органів державної влади у сфері економіки.



Предметна сфера адміністративної діяльності щодо забезпечення економічних інтересів України може бути визначена з огляду не тільки на категорію «державний інтерес» як таку, що має своє формалізоване закріплення в загальнодержавних або регіональних програмах, планах, стратегіях розвитку тощо. Адже у відповідних документах відображаються лише поточні пріоритети. Тому інтерес представляють теоретичні наукові напрацювання стосовно окремих складників державного інтересу у сфері економіки, що іманентно йому притаманні. Так, Г.Л. Чигрина визначає складники економічної безпеки держави в широкому сенсі: фінансовий, соціальний, продовольчий, макроекономічний, інвестиційно-інноваційний, зовнішньоекономічний, енергетичний, демографічний, виробничий [2, с. 238]. З.А. Саїдов, досліджуючи проблематику адміністративно-правового регулювання економіки в Російській Федерації, надає характеристику державного сектора економіки на основі частки державної власності [14, с. 22]. Наведене підтверджує обґрунтований у розділі 2 висновок щодо мінливості економічних процесів як об'єкта публічного адміністрування, а отже, має місце постійна зміна предметної сфери адміністративної діяльності щодо забезпечення економічних інтересів України. Вказане не може не позначатись на методах публічного адміністрування економікою.

Викладені положення щодо балансування цих методів відповідно до поточної ситуації у сфері економіки як одного з визначальних напрямів публічного адміністрування в цій сфері задають нове сприйняття співвідношенню імперативних та диспозитивних засад адміністративно-правового регулювання: воно не може бути сталим, а має постійно змінюватись відповідно до конкретної економічної ситуації, бути гнучким. Зокрема, ще О.П. Рябенко вказувала про необхідність адекватного співвідношення адміністративних та економічних методів управління економікою. Характеризуючи чинники ефективності законодавства щодо публічного адміністрування економікою, виділяють три визначальні його чинники: загальні, спеціальні, а також окремо виділяється інтегральний показник. Так, до загальних відносяться: науковість у розробленні правових актів, реальне функціонування суб'єктів публічної влади, високий рівень правової культури та деякі інші. Спеціальними визначено: професійний характер правозастосування, зовнішні умови правозастосування (психологічні, політичні, економічні), адекватність методів та способів правового регулювання його меті, відповідні мети регулювання у сфері економіки загальній соціально-політичній меті правового регулювання. Інтегральний показник характеризується гармонійним поєднанням політичного вектору, соціальної справедливості, права. Зазначається про іманентно проблемний характер визначення методологічних засад управління у сфері економіки, побудови оптимальної управлінської структури [12, с. 278–279, 283].

О.В. Тильчик, опрацьовуючи проблематику адміністративно-правової протидії тіньовій економіці, вказує про необхідність приділення значної уваги чіткому визначенню компетенції уповноважених суб'єктів протидії, що безпосередньо реалізують відповідні заходи, аналізуючи з цією метою наявні теоретичні підходи щодо комплексного характеру протидії економіці. Вчена вказує на важливість вибору належної теоретичної загальної моделі протидії тіньовій економіці [5, с. 24]. Підхід ученої залишається надзвичайно актуальним з огляду на певну обмеженість діяльності суб'єктів протидії тінізації економіки приписами законодавства порівняно з діяльністю суб'єктів у сфері тіньової економіки.

У науковій літературі щодо проблематики адміністративно-правового забезпечення економічної безпеки держави вказується про два його рівні: макрорівень (безпека держави загалом) та мікрорівень (безпека окремих суб'єктів економічних відносин) [2, с. 222]. Вказане підтверджує наведений на початку цієї статті висновок, що хоча належне публічне адміністрування, законність діяльності щодо забезпечення економічних інтересів України постають передусім комплексними гарантіями прав та свобод людини, але безпосереднім об'єктом публічного адміністрування у сфері економіки є не забезпечення зазначених прав та свобод, а досягнення відповідних показників економічної діяльності як гарантія такого забезпечення. Саме на викладеному ґрунтується висновок про необхідність поширення щодо діяльності у сфері забезпечення економічних інтересів України не положень щодо верховенства права,



а положень щодо правової законності. Винятком можуть бути лише випадки, коли об'єктом публічного адміністрування постає правовий статус конкретної особи (наприклад, притягнення до юридичної відповідальності у зв'язку із вчиненням відповідних правопорушень).

Забезпечення державних інтересів у сфері економіки як визначальний вектор відповідної адміністративної діяльності, виражені позитивістські засади врегулювання її адміністративно-правового забезпечення диктують визначення вихідних пріоритетів діяльності відповідних суб'єктів, за умови реалізації яких можливо буде стверджувати про високий рівень правозаконності їхньої діяльності. Оскільки йдеться про забезпечення державних інтересів, то необхідно говорити про певні програмні документи загальнодержавного характеру: стратегії, концепції, плани розвитку тощо. Реалізація викладеного в поточній діяльності суб'єктів діяльності щодо забезпечення розглядуваних інтересів може забезпечуватися шляхом видання відповідних роз'яснень вищестоящими суб'єктами публічної влади.

Висновки. Отже, сутність законності у сфері публічного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України поєднує вимоги принципу верховенства права та правової законності. Вимоги принципу верховенства права підлягають безпосередньому застосуванню у випадку вирішення питань, що стосуються правового статусу конкретної особи як учасника економічних відносин (притягнення особи до юридичної відповідальності за скоєння правопорушення в економічній сфері, у випадку надання адміністративної послуги тощо). У випадку ж реалізації публічного адміністрування на макрорівні (визначення пріоритетних стратегічних напрямів економічного розвитку, визначення сфер недержавної власності, форм та методів адміністрування тощо) підлягають реалізації засади правової законності, що означає необхідність належної реалізації суб'єктами публічного адміністрування норм адміністративного законодавства. Однією з визначних рис державного інтересу є його формальне закріплення у вигляді відповідних загальнодержавних програмних документів (стратегій, концепцій, планів тощо). Тому публічне адміністрування на макрорівні передбачає реалізацію саме відповідних пріоритетів як вихідних засад діяльності подібно до цінностей принципу верховенства права. З метою забезпечення однакового розуміння зазначених пріоритетів доцільно видання роз'яснень вищестоящими суб'єктами публічного адміністрування у сфері економіки. Перспективами подальшого розвитку сутності законності в досліджуваній сфері є розмежування її із засадами верховенства права, а також деталізація її змісту щодо конкретних специфічних випадків.

Список використаних джерел:

1. Національна економічна стратегія 2030. Вектори економічного розвитку. *Національна економічна стратегія 2030* : веб-сайт. URL: <https://nes2030.org.ua/#rec245890384> (дата звернення: 21.01.2021).
2. Правове забезпечення захисту економічних інтересів держави. Теоретико-прикладне дослідження : монографія / за ред. О.П. Рябченко. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2020. 352 с.
3. Палій Л.Л. *Форми та методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки України* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Університет державної фіскальної служби України ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 219 с.
4. Попівняк О.І. *Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами* : дис. ... д-ра філософії: 081-Право ; Університет державної фіскальної служби України ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 225 с.
5. Тильчик О.В. *Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика* : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Університет державної фіскальної служби України. Ірпінь, 2018. 33 с.
6. П'ятков П.В. *Забезпечення законності надання адміністративних послуг у галузі містобудування* : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Національний авіаційний університет. Київ, 2017. 20 с.



7. Сагун А.В. Забезпечення законності в діяльності адміністративних судів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 20 с.
8. Адміністративне право : підручник / за ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
9. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
10. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
12. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Видавництво Університету внутрішніх справ, 1999. 304 с.
13. Органіграма Міністерства. *Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільськогосподарства України* : офіційний веб-сайт. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=983e66e6-dfd0-400e-b1b5-d0c6d64a6377&title=StrukturaMinisterstva2019> (дата звернення: 02.02.2021).
14. Саидов З.А. Адміністративно-правове регулювання в сфері економіки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 ; ФГАОУ ВО «Російський університет дружби народів». Москва, 2017. 33 с.

