

КЛАСИФІКАЦІЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ

CLASSIFICATION OF MEASURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF ECONOMIC INTERESTS OF UKRAINE

Лавренюк Ю.Ф., к.н. з держ.упр.,
докторант

Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена здійсненню класифікації заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, визначенню пріоритетних напрямів вдосконалення публічного адміністрування реалізації економічних інтересів України з урахуванням отриманих результатів.

Доведено, що систематизація заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України ґрунтується, з одного боку, на завданнях суб'єктів публічної влади у цій сфері, а з іншого – на специфіці закономірностей існування й розвитку економічних відносин як об'єкта публічного адміністрування, що є підґрунтям для визначення та подальшого розвитку самостійної категорії «економічний інтерес держави». За такого підходу виділено такі критерії такої систематизації: 1) функції публічного адміністрування; 2) напрями публічного адміністрування у сфері економіки; 3) обсяг суспільних відносин, що торкає конкретний економічний інтерес; 4) характер функцій публічної влади, який виконується у ході реалізації заходів; 5) перспективну спрямованість.

За першим критерієм виділено заходи, спрямовані на забезпечення економічних інтересів держави у економічних відносинах і внутрішньоорганізаційні заходи. За другим критерієм виділено заходи у сферах: визначення стратегічних пріоритетів її розвитку; визначення сфери недержавної форми власності; публічне адміністрування у сфері зовнішньоекономічної діяльності; забезпечення збалансованості публічного адміністрування шляхом обрання адекватних методів адміністративно-правового регулювання у сфері економіки та інтенсивності їх застосування (ліцензування, квотування, патентування тощо). За третім критерієм: стратегічні (стосуються планування подальшого розвитку економіки) та тактичні (відповідають досягненню поточних завдань і мають унітарний характер, наприклад, недопущення на митну територію України товару, який не має належного митного оформлення). За четвертим критерієм: заходи, що виконуються повністю або переважно у порядку здійснення правоохоронної діяльності (наприклад, забезпечення митної безпеки, протидія тінізації економіки тощо) та заходи у сфері адміністративної діяльності, що не має правоохоронних функцій. За п'ятим критерієм: заходи, спрямовані на усунення недоліків у поточній економічній діяльності та заходи запобігання виникненню відповідних недоліків у майбутньому.

Пріоритетним напрямом подальшого розвитку науки адміністративного права й адміністративно-правового законодавства визначена деталізація сфер застосування відповідних заходів з урахуванням особливостей публічного адміністрування у певних сферах економічної діяльності, наприклад: економічні інтереси держави у контексті визначення сфери недержавної форми власності; економічні інтереси держави у сфері зовнішньоекономічної діяльності тощо. Основою цього можуть стати напрями розвитку економіки відповідно до Національної економічної стратегії – 2030.

Ключові слова: класифікація, адміністративно-правові заходи, адміністративно-правове забезпечення, адміністративна діяльність, економічний інтерес, державний інтерес.

The article is devoted to the classification of measures of administrative and legal support of economic interests of Ukraine, the definition of priority areas for improving public administration of the economic interests of Ukraine, taking into account the results.

It is proved that the systematization of measures of administrative and legal support of economic interests of Ukraine is based, on the one hand, on the tasks of public authorities in this area, and on the other – on the specifics of the existence and development of economic relations as an object of public administration. basis for the definition and further development of an independent category "economic interest of the state". Under this approach, the following criteria for such systematization are identified: 1) functions of public administration; 2) areas of public administration in the field of economics; 3) the amount of public relations that affects a particular economic interest; 4) the nature of the functions of public authority performed during the implementation of measures; 5) long-term orientation.

According to the first criterion, measures aimed at ensuring the economic interests of the state in economic relations and internal organizational measures are identified. According to the second criterion, measures are identified in the following areas: determination of strategic priorities for its development; definition of the sphere of non-state form of ownership; public administration in the field of foreign economic activity; ensuring the balance of public administration by choosing adequate methods of administrative and legal regulation in the field of economics and the intensity of their application (licensing, quotas, patents, etc.). According to the third criterion: strategic (concerning, first of all, planning of further development of economy) and tactical (correspond to achievement of current tasks and have unitary character, for example non-admission to the customs territory of Ukraine of the goods which does not have proper customs clearance). According to the fourth criterion: measures that are performed entirely or mainly in the order of law enforcement activities (for example, ensuring customs security, combating the shadowing of the economy, etc.) and measures in the field of administrative activities that do not have law enforcement functions. Criterion 5: Measures to address shortcomings in current economic activities and measures to prevent future shortcomings.

The priority direction of further development of the science of administrative law and administrative law legislation is the detailing of the areas of application of relevant measures taking into account the peculiarities of public administration in certain areas of economic activity, for example: economic interests of the state in the context of non-state ownership; economic interests of the state in the field of foreign economic activity, etc. This can be based on the directions of economic development in accordance with the National Economic Strategy 2030.

Key words: classification, administrative and legal measures, administrative and legal support, administrative activity, economic interest, state interest.

Адміністративно-правове забезпечення економічних інтересів України досягається шляхом застосування широкого складу передбачених законом заходів. Наприклад, Стратегією економічного розвитку 2030 передбачається більш як 20 векторів економічного розвитку, реалізація кожного з яких більшою чи меншою мірою передбачає застосування заходів адміністративно-правового характеру [1]. Такі заходи охоплюють компетенцію значного кола суб'єктів владних повноважень: від найвищих органів

влади, таких як Верховна Рада України, до місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. У наукових дослідженнях відмічається про окремі недоліки взаємодії між різними суб'єктами публічної влади та іншими заінтересованими суб'єктами при реалізації відповідних адміністративно-правових заходів, оскільки кожен суб'єкт публічної влади діє відповідно до своєї компетенції. У зв'язку із цим вказується про актуальність вдосконалення координації у цій сфері [2, с. 62, 92]. Наведене

свідчить про необхідність побудови єдиної системи адміністративних та економічних заходів для досягнення зазначеної мети. Передумовою для цього постає систематизація наявних сьогодні заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України.

Дотичними до вказаної проблематики варто відмітити наукові дослідження, присвячені проблематиці: протидія корупції (О.В. Тильчик, 2018 р.) [3], забезпечення митної безпеки (О.І. Попівняк, 2020 р. [4], Л.Л. Палій, 2018 р. [2]), надання адміністративних послуг (З.Л. Панькова, 2018 р. [5]). Втім, окреслені дослідження не повною мірою охоплюють специфіку адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, адже охоплюють лише окремі його напрями.

Тому актуальним є здійснення класифікації заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, визначення пріоритетних напрямів вдосконалення публічного адміністрування реалізації економічних інтересів України з урахуванням отриманих результатів.

Класифікація як різновид аналіз дозволяє пізнати складові частини досліджуваного об'єкта [6, с. 271]. У контексті нашого дослідження це означає розкриття найбільш істотних ознак та властивостей заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України.

Ключові властивості заходів адміністративно-правового забезпечення як визначальні класифікаційні критерії мають бути визначені з урахуванням з одного боку, сутності адміністративної діяльності у цій сфері, а з іншого – специфіки сфери економічних відносин і, зокрема, економічних інтересів України.

Актуальні наукові здобутки щодо визначення ознак заходів адміністративно-правового забезпечення обмежуються предметною спрямованістю відповідних наукових досліджень. Так, за визначенням, що наводиться стосовно можна виділити такі ознаки цих заходів, як: формальна визначеність; організаційний взаємозв'язок; державно-владний характер; спеціальні суб'єкти застосування (суб'єкти національної системи кібербезпеки); спеціальна спрямованість (сфера кібербезпеки). Такі заходи розглядаються як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення сфери кібербезпеки України [7, с. 152]. Вказане зумовлює необхідність звернення до наукових досліджень, що враховують не тільки адміністративно-правовий аспект досліджуваної категорії, але й торкають окремі напрями, що перебувають безпосередньо у сфері економічних відносин.

О.В. Тильчик, характеризуючи напрями адміністративної діяльності щодо протидії тіньовій економіці, визначає наступні адміністративно-правові заходи: спрямовані на забезпечення законності у сфері економічних відносин (адміністративний примус та адміністративна відповідальність); спрямовані на підтримання належного порядку реалізації відносин у сфері економіки (контроль, розгляд звернень заінтересованих осіб тощо) [3, с. 18, 21, 22]. Окремим напрямом адміністративної діяльності, що має безпосереднє значення для забезпечення економічних інтересів держави є забезпечення митної безпеки [4]. В історичному аспекті інтерес представляють наукові напрацювання О.П. Рябченко, з положень яких можна виділити такі напрями взаємодії держави та економіки: врегулювання критеріїв обмеження зростання частки приватної власності в економіці; бюджетний процес; взаємна відповідність національного та міжнародного права, що регулює економічні відносини; координація діяльності суб'єктів публічної влади щодо забезпечення належного державного управління економікою; регулювання конкуренції; співвідношення ролі державного управління та місцевого самоврядування щодо управління економікою; вдосконалення судових гарантій захисту суб'єктивних прав та законних інтересів у сфері економіки [8, с. 277–283].

Положення, що наводяться О.П. Рябченко значною мірою актуальні й сьогодні. Варто зауважити, що окрім заходів, спрямованих на забезпечення векторів розвитку економіки, не менше значення має й внутрішньоорганізаційна діяльність, що спрямована на забезпечення належного функціонування як окремих суб'єктів розглядуваного забезпечення, так і системи суб'єктів загалом.

Специфіка економічної сфери як предмета адміністративно-правового регулювання та сфери національних інтересів України може бути визначена з урахуванням напрямів публічного адміністрування у сфері економіки, що виділяються у науковій літературі, сучасних пріоритетів розвитку економіки, а також власне сфери економічного інтересу України як правової категорії. Так, у 2018 р. у навчальній літературі було висловлено про такі напрями публічного адміністрування у сфері економіки: визначення стратегічних пріоритетів її розвитку; визначення сфери недержавної форми власності; публічне адміністрування у сфері зовнішньоекономічної діяльності; забезпечення збалансованості публічного адміністрування шляхом обрання адекватних методів адміністративно-правового регулювання у сфері економіки та інтенсивності їх застосування (ліцензування, квотування, патентування тощо) [9, с. 340–343]. У цьому зв'язку варто зауважити, що вказані напрями носять загальний характер, не враховують окремих специфічних рис розвитку певних сфер економічної діяльності (наприклад тіньова економіка), але можуть бути взяті за основу для подальшого здійснення класифікації досліджуваних заходів.

Національною економічною стратегією – 2030 визначено пріоритетні вектори розвитку економіки до 2030 р.: макроекономічна політика, верховенство права, регуляторне середовище, управління комунальною та державною власністю, міжнародна торгівля та міжнародна економічна політика, репутація, інвестиційна перспективність, агропромисловий сектор, промисловість і деякі інші, всього більше 20 напрямів. Реалізація кожного з них більшою або меншою мірою потребує здійснення публічного адміністрування. Наприклад, у контексті макроекономічної політики передбачено однією з стратегічних цілей забезпечення повної прозорості структури власності для всіх учасників фінансового сектору. У цьому зв'язку для забезпечення фінансової стабільності передбачається внесення змін до законодавства у напрямі вдосконалення зокрема, наглядових підходів [1].

У національній адміністративно-правовій літературі не отримано поширення поняття «економічний інтерес держави» або подібне поняття, а також універсальні положення щодо напрямів такого інтересу. Певну цінність має позиція Конституційного Суду України, висловлена у Рішенні від 01 грудня 2004 р. № 18-рп/2004 [10], відповідно до якого наведені інтереси закріплюються у загальнодержавних програмах, планах, стратегіях тощо. Втім, у зазначеному рішенні теж не наводяться шукані напрями та взагалі відсутні ознаки «економічного» характеру відповідних інтересів. Тому визначення ключових властивостей вказаного інтересу як підстави для подальшої класифікації заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України передбачає звернення до зарубіжної наукової літератури. Так, серед науковців Російської Федерації, С.М. Максимов вказує про ключові чинники формування національного економічного інтересу: визначальні виклики та загрози як певні явища або процеси, потенційно шкідливі для певних об'єктів [11, с. 61–62, 254–255]. Оцінюючи вказану позицію варто зауважити про ризикоорієнтовану модель розвитку економіки, що покладена в основу наукового підходу С.М. Максимова. Попри певні переваги такого підходу, він залишає без належного опрацювання поточні економічні процеси, а зосереджується лише на відповідних викликах і загрозах, які мають переважно точковий характер, як би широко вони не тлумачились.

З.А. Саїдов, досліджуючи комплексну проблематику адміністративно-правового регулювання у сфері економіки, розрізняє сферу економічних інтересів і сферу економічних відносин. Перша входить у другу, оскільки враховує лише певні прагнення у сфері економіки [12, с. 15]. Окреслені позиції свідчать про комплексний характер категорії «економічний інтерес держави» та складність однозначного виокремлення його напрямів. Найбільше відповідають цьому визначенню Вектори економічного розвитку – 2030, окреслені у Національній економічній стратегії – 2030, які наводилися вище.

Широкий характер економічного інтересу підкреслюється не тільки наведеними вище науковими позиціями. Так, у національній науковій літературі наводиться сфера суспільних відносин, під впливом яких формується актуальний економічний інтерес держави: історичний інституційний розвиток інфраструктури економіки; належні методи та стимули, що мають використовуватися для досягнення релевантної мети у контексті поточного економічного інтересу; задоволення потреб сприяє появі нових економічних інтересів, оскільки з'являються нові потреби [13, с. 64]. Узагальнюючи наведені наукові підходи, можемо виділити такі характерні властивості економічного інтересу як підстави для подальшої класифікації заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України. Так, вказаний інтерес може розглядатися як у широкому сенсі (стратегічний напрям розвитку економіки), так і у вузькому (наприклад, недопущення на митну територію України товару, що не має належного митного оформлення). Економічний інтерес держави може бути безпосередньо у площині економіки або у сфері, що пов'язана з нею. Наприклад, Цілями сталого розвитку України у контексті Цілі 1 «Подолання бідності» передбачене національне завдання щодо скорочення рівня бідності у 4 рази скорочення рівня бідності [14]. Таке завдання має як економічну, так і соціальну сферу реалізації. Економічний інтерес держави може торкатись як сфери правоохоронної діяльності (наприклад, забезпечення митної безпеки, протидія тінізації економіки тощо), так і у сфері адміністративної діяльності, що не має правоохоронних функцій. Широкий характер економічного інтересу держави передбачає не тільки усунення недоліків у поточній економічній діяльності, але й запобігання відповідним недолікам у майбутньому.

Отже, систематизація заходів адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України ґрун-

тується, з одного боку, на завданнях суб'єктів публічної влади у цій сфері, а з іншого – на специфіці закономірностей існування й розвитку економічних відносин як об'єкта публічного адміністрування, що є підґрунтям для визначення та подальшого розвитку самостійної категорії «економічний інтерес держави». За такого підходу варто виділити критерії такої систематизації: 1) функції публічного адміністрування; 2) напрями публічного адміністрування у сфері економіки; 3) обсяг суспільних відносин, що торкає конкретний економічний інтерес; 4) характер функцій публічної влади, що виконується у ході реалізації заходів; 5) перспективну спрямованість.

За першим критерієм варто виділяти заходи, спрямовані на забезпечення економічних інтересів держави у економічних відносинах та внутрішньо організаційні заходи. За другим критерієм варто виділити заходи у сферах: визначення стратегічних пріоритетів її розвитку; визначення сфери недержавної форми власності; публічне адміністрування у сфері зовнішньоекономічної діяльності; забезпечення збалансованості публічного адміністрування шляхом обрання адекватних методів адміністративно-правового регулювання у сфері економіки та інтенсивності їх застосування (ліцензування, квотування, патентування тощо). За третім критерієм: стратегічні (стосуються насамперед планування подальшого розвитку економіки) та тактичні (відповідають досягненню поточних завдань та мають унітарний характер, наприклад недопущення на митну територію України товару, що не має належного митного оформлення). За четвертим критерієм: заходи, що виконуються повністю або переважно у порядку здійснення правоохоронної діяльності (наприклад, забезпечення митної безпеки, протидія тінізації економіки тощо) та заходи у сфері адміністративної діяльності, що не має правоохоронних функцій. За п'ятим критерієм: заходи, спрямовані на усунення недоліків у поточній економічній діяльності та заходи запобігання виникненню відповідних недоліків у майбутньому.

Пріоритетним напрямом подальшого розвитку науки адміністративного права й адміністративно-правового законодавства є деталізація сфер застосування відповідних заходів з урахуванням особливостей публічного адміністрування у певних сферах економічної діяльності, наприклад: економічні інтереси держави у контексті визначення сфери недержавної форми власності; економічні інтереси держави у сфері зовнішньоекономічної діяльності тощо. Основою цього можуть стати напрями розвитку економіки відповідно до Національної економічної стратегії – 2030.

ЛІТЕРАТУРА

1. Національна економічна стратегія 2030. URL: <https://nes2030.org.ua/#rec245890384> (дата звернення: 21.01.2021).
2. 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.
3. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика / автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Ун-т держ. фіскальн. служби України. Ірпінь, 2018. 33 с.
4. Попівняк О.І. Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами : дис. ... докт. філософії 081-Право. УДФСУ, Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 225 с.
5. Панькова З.Л. Адміністративні послуги у сфері економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. тех. ун-т «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»; Інститут законодавства Верховної Ради України. Київ, 2018. 216 с.
6. Данильчан О.Г., Дзьобань О.П. Організація та методологія наукових досліджень : навчальний посібник. Харків : Право, 2017. 448 с.
7. Веселова Л.Ю. Адміністративно-правові заходи у сфері забезпечення кібербезпеки. *Науковий вісник публічного та приватного права*. Вип. 6. 2019. С. 148–152.
8. Рябенко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 304 с.
9. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
10. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення окремих положень частини першої статті 4 Цивільного процесуального кодексу України (справа про охоронюваний законом інтерес): рішення Конституційного Суду України від 01 грудня 2004 р. № 18-рп/2004. *Офіційний вісник України*. 2004. № 50. С. 67. Ст. 3288, код акта 31009/2004.
11. Максимов С.Н. Адміністративно-правове обслуговування економічної безпеки в Російській Федерації: концептуальні та методологічні аспекти : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Рос. ун-т дружби народів. Москва, 2014. 298 с.
12. Саїдов З.А. Адміністративно-правове регулювання в сфері економіки : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14. ФГАОУ ВО «Російський університет дружби народів». Москва, 2017. 33 с.
13. Мельник С., Горбан І., Цуп М. Сутність і класифікація національних економічних інтересів. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 1. С. 57–66.
14. Цілі сталого розвитку України: Національна доповідь / Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=938d9df1-5e8d-48cc-a007-be5bc60123b8&tag=TSilStalogoRozvitku> (дата звернення: 21.01.2021).