

*Лавренюк Ю. Ф.,**кандидат наук із державного управління,**докторант**Національного університету «Одеська юридична академія»*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ГАРАНТІЇ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ СПОСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ВКАЗАНИХ ІНТЕРЕСІВ: ПРОБЛЕМАТИКА СПІВВІДНОШЕННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена наданню характеристики співвідношенню адміністративно-правових гарантій законності у сфері публічного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України та адміністративно-правових засобів забезпечення вказаних інтересів, визначенню на цій основі векторів розвитку вказаних гарантій у науці адміністративного права.

Адміністративно-правове забезпечення економічних інтересів України одночасно може бути охарактеризоване і як гарантії законності такої діяльності, адже без їх здійснення неможливо досягти її нормативно визначених цілей. Вказано, що поняття адміністративно-правових гарантій віднайшло у науці адміністративного права лише ситуативне застосування. Усталеною визначено категорію адміністративно-правових способів забезпечення законності державного управління, якими у вузькому значенні виділяються контроль, нагляд, звернення громадян, але обґрунтовано, що застосування тільки вказаних способів не дає змоги досягти нормативно визначених цілей діяльності щодо забезпечення економічних інтересів, оскільки вони не торкаються сутності цієї діяльності. На підставі цього вказано на необхідність утворення та реалізації нової категорії в науці адміністративного права, такої як адміністративно-правові гарантії законності діяльності щодо забезпечення економічних інтересів України. Вказане передбачає визначення місця цих гарантій у системі способів забезпечення наведених інтересів.

За функціональним критерієм адміністративно-правові гарантії законності у сфері публічного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України та адміністративно-правові способи забезпечення вказаних інтересів є відокремленими один від одного елементами системи адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, але вони знаходяться у тісній взаємодії між собою.

Перспективними напрямками подальшого розвитку вказаних категорій у науці адміністративного права та адміністративному законодавстві визначено: систематизацію адміністративно-правових гарантій законності у сфері публічного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України; впорядкування адміністративно-правових способів забезпечення законності реалізації вказаних гарантій відповідно до їх системи.

**Ключові слова:** гарантії законності, адміністративно-правові гарантії, публічне адміністрування, економічні інтереси, державний інтерес, адміністративно-правові способи.

**Актуальність теми.** Досягнення нормативно визначених цілей публічного адміністрування у контексті забезпечення економічних інтересів України передбачає наявність розвинутої системи відповідних адміністративно-правових засобів, зокрема щодо: стратегічного планування, визначення сфер недержавної форми власності, забезпечення збалансованості форм та методів адміністрування економіки тощо. Такі засоби являють собою адміністративно-правове забезпечення економічних інтересів України. Вони одночасно можуть бути охарактеризовані і як гарантії законності такої діяльності, адже без їх здійснення неможливо досягти її нормативно визначених цілей. Проте поняття адміністративно-правових гарантій віднайшло у науці адміністративного права лише ситуативне застосування. Усталеною є категорія адміністративно-правових способів забезпечення законності державного управління, якими у вузькому значенні виділяються контроль, нагляд, звернення громадян [1, с. 253–254], але застосування тільки вказаних способів не дає змоги досягти нормативно визначених цілей діяльності щодо забезпечення економічних інтересів, оскільки вони не торкаються сутності цієї діяльності. Тому виникає необхідність утворення та реалізації нової категорії в науці адміністративного права, такої як адміністративно-правові гарантії законності діяльності щодо забезпечення економічних інтересів України. Вказане передбачає визначення місця цих гарантій у системі способів забезпечення наведених інтересів.

**Огляд останніх досліджень і публікацій.** Категорія адміністративно-правових гарантій отримала ситуативне застосування в адміністративно-правових наукових дослідженнях: законність адміністративної діяльності міліції (С.М. Шило, 2013 р.) [2, с. 290], адміністративно-правовий захист суб'єктивних законних інтересів у сфері власності (І. Личенко, 2016 р.) [3, с. 416]. Категорія засобів забезпечення законності є усталеною у доктрині адміністративного права. Останнім часом цій тематиці приділяли увагу такі дослідники, як О.Ф. Андрійко, К.О. Голікова, М.А. Комзюк, О.А. Марушій, Н.І. Мозоль, В.В. Пахомов та інші. Проте як адміністративно-правові гарантії законності, так і засоби забезпечення законності адміністративної діяльності щодо публічного адміністрування у сфері економіки не отримали належної наукової уваги.

**Метою статті** є надання характеристики співвідношенню адміністративно-правових гарантій законності у сфері публіч-

ного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України та адміністративно-правових засобів забезпечення вказаних інтересів, визначення на цій основі векторів розвитку вказаних гарантій у науці адміністративного права.

**Основний зміст.** Дослідження співвідношення адміністративно-правових гарантій законності діяльності щодо забезпечення економічних інтересів України та адміністративно-правових засобів забезпечення вказаних інтересів має ґрунтуватися на врахуванні філософсько-правового змісту категорії «законність», адже право, як і будь-яке явище, не може бути досліджене, виходячи із самого себе. Відзначається діалектично суперечливий характер права як елемента цілісного суспільного життя. Право поєднує у собі ідеальне та матеріальне, трансцендентне та іманентне, суб'єктивне та об'єктивне. Не викликає сумніву, що з ідеальної позиції законність постає категорією передусім належного режиму, стану, і водночас має значення поточний рівень законності під час реалізації правових норм. За межами права може опинитися власне соціальне середовище, у якому воно існує, свідомість конкретних його суб'єктів. Право є соціально зумовленою категорією: чим повніше історико-соціальні феномени враховані у правовій нормі, тим вища ефективність цих норм. Законність як ідеальна категорія орієнтується на розуміння права як певної інформаційної моделі, що відображає базову правову дійсність (вузкий підхід до сутності права). Реальний же стан законності відображає правову дійсність у широкому сенсі як систему всіх правових явищ та процесів. Ключовими пріоритетами розвитку законності у правовій, соціальній державі є її визначальні ознаки, що мають значною мірою позаправовий характер: достатній рівень соціального захисту та матеріального забезпечення громадян; їхня особиста свобода; гарантованість мирного вирішення будь-яких соціальних конфліктів [4, с. 152, 305, 311, 312-313, 489]. Тому як гарантії законності адміністративної діяльності щодо забезпечення досліджуваних інтересів, так і відповідні адміністративно-правові засоби у підсумку мають бути спрямовані на досягнення окреслених пріоритетів.

Адміністративно-правові гарантії законності адміністративної діяльності розглядаються у досить широкому контексті: норми-принципи, визначення компетенції, процедури притягнення посадових осіб до адміністративної відповідальності, сукупність правових норм щодо закріплення прав та обов'язків певних суб'єктів адміністративно-правових відносин [2, с. 283–284, 289; 3, с. 413–415]. У наукових дослідженнях, присвячених окремим сферам адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, теж простежується широке розуміння адміністративно-правових гарантій. Так, О.Ю. Попівняк, досліджуючи проблематику адміністративно-правового забезпечення митної безпеки, вказує про такі гарантії як про елемент адміністративно-правового забезпечення митної справи [5, с. 47, 48]. О.В. Тильчик, досліджуючи проблематику адміністративно-правової протидії тіншовій економіці, вказує на необхідність закріплення правових гарантій суб'єктивних прав із метою розвитку національних інтересів у галузі економіки. Проте вчена не розкриває сутності та системи зазначених гарантій [6, с. 22]. У адміністративно-правовій літературі виділяється широке розуміння адміністративно-правових способів забезпечення законності: економічні, політичні та інші передумови належної реалізації норм права [1, с. 253].

Проте зазначені способи не можуть бути предметом цього дослідження, порівняння з адміністративно-правовими гарантіями, оскільки своїм змістом виходять за межі адміністративно-правового регулювання.

Визначення сутності досліджуваних адміністративно-правових гарантій необхідно проводити, виходячи не тільки із загальноетимологічного значення термінів «гарантія», «гарантувати», але й зі специфіки предмета, методів та завдань публічного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України. За таких умов система відповідних гарантій має базуватися на визначених у літературі з теорії права гарантіях правової законності: загальносоціальних та спеціально-юридичних [7, с. 496–497]. Причому адміністративно-правові гарантії мають становити саме спеціально-юридичний блок гарантій.

Усталений у загальній теорії права поділ норм права на матеріальні та процесуальні [8, с. 164] віднайшов свою реалізацію і в адміністративному праві, що виявилось в утворенні в межах спеціальності 12.00.07 адміністративного процесу як відносно самостійної галузі права, науки та навчальної дисципліни [9]. З огляду на викладене, є підстави для виділення як матеріальних, так і процесуальних адміністративно-правових гарантій законності у сфері публічного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України, під якими варто розуміти систему адміністративно-правових засобів, реалізація яких дає змогу досягти виконання вимог законності як принципу, методу, режиму у досліджуваній сфері. Конкретизація відповідних гарантій має провадитися з урахуванням конкретних функцій публічного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України: визначення стратегічних пріоритетів розвитку економіки, забезпечення збалансованості форм та методів публічного адміністрування, визначення частки недержавної власності у економіці, здійснення публічного адміністрування у сфері зовнішньоекономічної діяльності; адміністративного матеріального та процедурного забезпечення реалізації вказаних функцій [10, с. 340–343].

Контроль, нагляд, розгляд звернень громадян як способи забезпечення законності в державному управлінні у вузькому сенсі розглядаються як конкретні юридично значущі дії. Спільним для них є їхня мета: забезпечення суворого дотримання законодавчих приписів суб'єктами державного управління. Зовнішнім виявом відповідних способів є: припинення правопорушень; ліквідація умов і причин їх вчинення; відновлення суб'єктивних прав та законних інтересів; притягнення винних осіб до юридичної відповідальності тощо [1, с. 253–254]. О.В. Тильчик, досліджуючи проблематику сутності адміністративно-правових заходів та засобів протидії тінзації економіки, відносить контроль та розгляд звернень до засобів такої протидії, поряд із адміністративною відповідальністю та адміністративним примусом. При цьому вчена відносить відповідні способи до адміністративно-правового забезпечення протидії тіншовій економіці [6, с. 18]. Позитивною рисою підходу вченої є чітке виокремлення конкретних засобів та способів забезпечення законності у досліджуваній сфері. Проте в контексті цього дослідження її підхід може бути уточнено. По-перше, в напрямі співвідношення контролю, нагляду та звернень громадян та адміністративної відповідальності й адміністративного примусу. По-друге, в напрямі розмежування предметних сфер застосування адміністратив-

но-правових гарантій та способів забезпечення законності. По-третє, в контексті змістовного обсягу категорії «адміністративно-правове забезпечення».

Притягнення до адміністративної відповідальності є одним із зовнішніх проявів застосування контролю, нагляду та звернень громадян як способів забезпечення законності, може відбуватися за наслідком застосування будь-якого з них. З положень, що наводяться Т.О. Коломоєць, можна дійти висновку щодо функцій заходів адміністративного примусу, таких як каральна, припинення, попередження, заходи у зв'язку із надзвичайними ситуаціями [11, с. 31]. Такі функції теж можуть бути реалізовані у контексті будь-якого способу забезпечення законності. Тому у контексті цього дослідження стверджуємо про виділення трьох способів забезпечення законності у сфері публічного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України, таких як контроль, нагляд, розгляд звернень.

Поряд із такими функціями державного управління, як стратегічне планування, прийняття управлінських рішень та інших, окремою функцією виділена контрольна, визначальною функцією якої можна визначити забезпечення відповідності реального функціонування об'єкта управління його ідеальній моделі. Засобами здійснення цієї функції є контроль та нагляд [12, с. 291]. Розгляд звернень також можна віднести до засобів виконання контрольної функції, оскільки за його наслідками приймаються контрольні за своєю сутністю рішення [1, с. 260]. Таким чином, реалізація зазначених способів забезпечення законності спрямована на належне здійснення інших зазначених вище функцій публічного адміністрування у розглядуваній сфері, має принципово інший об'єкт впливу, аніж адміністративно-правові гарантії.

Наведений висновок дає змогу уточнити положення, що висловлюються О.В. Тильчик, відповідно до яких способи забезпечення законності відносяться до адміністративно-правового забезпечення протидії тіньовій економіці нарівні з іншими адміністративно-правовими засобами та заходами [6, с. 18]. Зокрема, є доцільним врахування принципово різних адміністративних функцій адміністративно-правових гарантій та способів забезпечення законності у досліджуваній сфері. Перші дають можливість ефективно виконувати функції, що безпосередньо стосуються виконання завдань публічного адміністрування у сфері економіки: стратегічне планування та прийняття управлінських рішень. Другі дають змогу здійснювати контрольну функцію щодо реалізації зазначених.

**Висновки.** Отже, за функціональним критерієм адміністративно-правові гарантії законності у сфері публічного адміністрування щодо забезпечення економічних інтересів України та адміністративно-правові способи забезпечення вказаних інтересів є відокремленими один щодо одного елементами системи адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, але вони знаходяться в тісній взаємодії між собою, що виражається у такому. По-перше, адміністративно-правові способи забезпечення законності реалізації економічних інтересів України (контроль, нагляд, розгляд звернень) відтворюють контрольну функцію щодо належної реалізації адміністративно-правових гарантій у цій сфері. По-друге, зазначені способи мають принципово інший об'єкт впливу (належну реалізацію гарантій), аніж наведені гарантії (безпосередня реалізація публічного адміністрування у сфері економіки).

#### Література:

1. Адміністративне право: підручник / за ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
2. Шило С.М. Поняття та зміст правових гарантій законності в сфері адміністративної діяльності міліції. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2013. № 4. С. 283–292.
3. Личенко І. Адміністративно-правові основи гарантування захисту законних інтересів громадян України у сфері власності. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць*. 2016. № 855. С. 410–417.
4. Актуальні проблеми філософії права: посібник / О.М. Балинська, А.С. Токарська, В.А. Яценко; за заг. ред. О.М. Балинської. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 612 с.
5. Попівняк О.І. Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами: дис. ... д-ра філософії: 081-Право. УДФСУ, Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 225 с.
6. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Ун-т держ. фіскальн. служби України. Ірпінь, 2018. 33 с.
7. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: підручник. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
8. Теорія держави і права / за ред. О.В. Петришина. Х.: Право, 2015. 368 с.
9. Кузьменко О.В. Курс адміністративного процесу: навч. посіб. К.: Юрінком Інтер, 2012. 208 с.
10. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
11. Коломоєць Т.О. Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2005. 38 с.
12. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. К.: Атіка, 2003. 576 с.

#### **Lavreniuk Yu. Administrative and legal guarantees of legality in the field of public administration to ensure the economic interests of Ukraine and administrative and legal ways to ensure the legality of the realization of these interests: the problem of the correlation**

**Summary.** The article is devoted to the characteristics of the correlation of administrative and legal guarantees of legality in the field of public administration to ensure the economic interests of Ukraine and administrative and legal means of ensuring these interests, determining on this basis the vectors of development of these guarantees in the science of administrative law.

At the same time, the administrative and legal support of Ukraine's economic interests can be characterized as a guarantee of the legality of such activities, because without their implementation it is impossible to achieve its normatively defined goals. It is indicated that the concept of administrative-legal guarantees has found only situational application in the science of administrative law. The category of administrative and legal methods of ensuring the legality of public administration is defined, which in the narrow sense are control, supervision, appeals of citizens, but it is justified that the use of these methods does not achieve the normative goals of economic interests because they do not affect the essence of this activity. Based on this, the need for the formation and implementation of a new category in the science of administrative law: administrative and legal

guarantees of legality of activities to ensure the economic interests of Ukraine. This involves determining the place of these guarantees in the system of ways to ensure the stated interests.

According to the functional criterion, administrative and legal guarantees of legality in the field of public administration to ensure the economic interests of Ukraine and administrative and legal methods of ensuring these interests are separate elements of the system of administrative and legal support of economic interests of Ukraine, but which are closely.

Promising areas for further development of these categories in the science of administrative law and administrative legislation are: systematization of administrative and legal guarantees of legality in the field of public administration to ensure the economic interests of Ukraine; streamlining of administrative and legal methods of ensuring the legality of the implementation of these guarantees in accordance with their system.

**Key words:** guarantees of legality, administrative and legal guarantees, public administration, economic interests, state interest, administrative and legal methods.