

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v97.2023.16>*І. В. Наконечна*

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ІНСТИТУТУ ФОРМ ТА МЕТОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УПОВНОВАЖЕНИХ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Постановка проблеми. Для інституту форм та методів адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів характерним є його постійна трансформація. Наразі вчені досі не дійшли згоди щодо його юридичної природи в умовах сучасних перетворень предмета адміністративного права. Неоднозначність наукових поглядів зумовлює необхідність їх ґрунтовного вивчення з метою визначення доцільного апелювання його положеннями у межах розкриття специфіки вияву конкретних дій суб'єктів забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Досліджувана тематика має наукове підґрунтя. З огляду на це необхідним є опрацювання значної кількості наукових джерел, що присвячені розкриттю змісту та сутності практичного прояву адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів щодо реалізації їхніх завдань або функцій. Фундаментальними у цьому аспекті зокрема є праці таких вчених як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Галунько, В. Гаращук, П. Діхтієвський, М. Жуков, А. Замрига, В. Зуй, О. Кузьменко, Л. Палій, І. Патерило, А. Приходько, С. Стеценко. Однак з огляду на загальнотеоретичну спрямованість їхніх наукових праць, провідним завданням цього дослідження є узагальнення доктринальних положень щодо юридичної природи інституту форм та методів адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів задля виокремлення його сутності у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. У теорії адміністративного права достатньо ustalеним є визначення форм управління як зовнішнього вияву конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань. Узагальнено термін «форма» позначає зовнішній вияв певного змісту [1, с. 134]. З впровадженням в теорію адміністративного права категорії «публічне адміністрування» виникла необхідність оновлення змісту базової категорії «форма» із врахуванням предмета її застосування для позначення відповідного правового явища. Однак залишається незмінним підхід до визначення форми – зовнішнє вираження цілеспрямованої діяльності уповноваженого суб'єкта щодо реалізації завдань або функцій [2, с. 82-83].

Відповідно, можна визначити, що незалежно від напряму реалізації функцій уповноваженого суб'єкта категорія форми має сталу інтерпретацію. Йдеться зокрема про те, що неважливим є те, чи цей суб'єкт здійснює регулятивний, охоронний, захисний чи забезпечувальний вплив на конкретне коло суспільних відносин, форми його адміністративної діяльності завжди є зовнішнім обрисом таких

дій. Зазначене не слід сприймати однобоко, тобто у розрізі відсутності накладання специфіки здійснюваної діяльності на сутність форми її реалізації, адже йдеться саме про етимологічне значення цієї категорії.

Загалом здійснення адміністративної діяльності передбачає обсяг знань про зміст функцій цього виду діяльності, її засоби та форми, а також про призначення та завдання уповноваженого суб'єкта, що здійснює адміністративну діяльність, його систему та структуру, порядок виконання своїх функціональних обов'язків, застосування ним заходів адміністративно-правового впливу [3, с. 6]. У цьому контексті форма є сукупністю адміністративних дій, які є однорідними за своїм характером та правовою природою [3, с. 15].

Причому вченими неодноразово акцентувалось на взаємозв'язку між формою та методом адміністративної діяльності уповноваженого суб'єкта, обумовлюючи це специфікою самого адміністративно-правового простору, де певна сукупність складників є виявом реалізації відповідних адміністративних дій.

Узагальнено метод являє собою сукупність способів і прийомів здійснення певної діяльності. Метод адміністративного права визначається як сукупність способів, засобів, прийомів, які використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм у галузі адміністративного права [4, с. 73-74; 2, с. 87].

Доречним, на нашу думку, буде вказати, що у загальноприйнятому значенні під засобом розуміється прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі [5, с. 307]. «Прийом» – це спосіб виконання або здійснення чого-небудь; певний захід для здійснення чого-небудь, досягнення якоїсь мети; засіб вираження [6, с. 630]. «Спосіб» – певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. у якій-небудь справі, дії [7, с. 578]. «Захід» – сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [5, с. 380]. Тобто схематично: засіб – це прийом; прийом – це спосіб або захід; спосіб – це певна дія; захід – це сукупність дій [8, с. 374]. Така плутанина термінологічного аспекту значно утрудняє визначення категорії методу у досліджуваному аспекті. Доречніше апелювати словосполученнями «адміністративна дія, сукупність адміністративних дій».

Тож, як бачимо, справді категорії «форма» та «метод», що є застосовними до адміністративної діяльності конкретного уповноваженого суб'єкта є взаємопов'язаними, адже репрезентують вияв конкретних дій. Власне, можливо, через це окремі науковці розкривають цей процес через категорію «інструменти/інструментарій» адміністративної діяльності уповноваженого суб'єкта.

Так зокрема А. Приходько зазначає, що: «форми і методи адміністративно-правового забезпечення, це ніщо інше як інструментарій діяльності владних суб'єктів у конкретній сфері» [9, с. 108]; «вони є сукупністю нормативно визначених до виконання дій, за допомогою яких втілюються в життя приписи й норми, закріплені актами законодавства [9, с. 186-187]. Причому вчений уточнює, що категорії «інструментарій діяльності публічної адміністрації» та «адміністративна діяльність публічних суб'єктів» взаємодоповнюють одна одну. Однак слід враховувати

їхню особливість – фактично без інструменту немає дії, так само як без дії інструмент є неактуальним [9, с. 187].

Слід також вказати, що в питанні інструментарію діяльності таких суб'єктів відсутня наукова єдність поглядів, адже: по-перше, доктрина вміщує полярні погляди вчених щодо даного інституту, зокрема як новітній заміник формам діяльності публічної адміністрації або ж ймовірні елементи механізму здійснення такої діяльності; по-друге, не існує чіткого розмежування між засобами, способами та заходами як елементами, що слугують для реалізації повноважень публічного суб'єкта влади (про що свідчить неоднозначність їх характеристики вченими) [10, с. 354].

Щодо цього уточнимо, що за широкого підходу окрім форм та методів його елементами є також інші складники (наприклад, адміністративно-правові режими, використання електронного врядування тощо [11]). Проте при наданні визначення цієї категорії адміністративного права здебільшого вчені дотримуються етимологічного аспекту терміну «форма», вказуючи, що це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції [11, с. 161].

Також слід вказати, що інструментальний підхід, за думкою окремих вчених (яскравим представником яких є І. Патерило) обмежений виключно складовими інституту форм діяльності уповноважених суб'єктів. Причому інститут інструментів є його правонаступником. Зокрема вчена вважає, що інститут форм державного управління було сформовано у радянський період, а саме тоді, коли управлінська діяльність (управління) визнавалася єдино можливою формою функціонування органів державної влади і насамперед органів державного управління. Проте сьогодні, коли відбулася диференціація діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування на управлінську та публічно-сервісну, важко погодитися з тим, що форми державного управління залишаються єдино можливим способом діяльності названих вище суб'єктів. Крім того, І. Патерило зазначає, що під час запровадження зазначеної термінології в юридичний обіг не було враховано різниці між категоріями «право» та «закон». Як наслідок, будь-які дії або рішення, якщо вони регламентувалися законом (іншим нормативним актом), називалися правовими, тобто такими, що були заснованими на нормах права. Однак сьогодні, коли в Україні визнано та гарантується принцип верховенства права, який зобов'язує проводити чітке розмежування між правом і законом, є недоцільним застосування прикметника «правовий» до будь-яких іменників в автоматичному порядку. Так, не можна будь-яку норму права називати правовою, оскільки вона може і не бути такою, тобто може не відповідати принципу верховенства права. Інакше кажучи, прикметник «правовий» може бути застосовано до певного юридичного явища чи до юридичної категорії лише після відповіді на питання про узгодженість із принципом верховенства права. З огляду на це взагалі нонсенсом виглядає словосполучення «неправова форма державного управління», яке, за глибоким переконанням І. Патерило, має бути виведено за межі юридичного обігу. Також вчена зазначає, що сьогодні ті рішення (дії) суб'єктів публічної адміністрації, які не тягнуть за собою юридичних наслідків, є непринциповими (другорядними) для теорії

адміністративного права, що концентрується виключно навколо тих рішень (дій), які викликають юридичні наслідки, тобто є «небезпечними» для приватних осіб у разі їх неконтрольованого застосування. Останні зазначені рішення (дії), власне, і складають зміст інституту інструментів діяльності публічної адміністрації. Якщо говорити більш точно, то основними елементами названого інституту є: підзаконні нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани [12; 13, с. 216-217].

Отже, можемо узагальнити, що наразі існує три основні концепції щодо розкриття практичного прояву дій уповноваженого суб'єкта щодо реалізації ним нормативно закріплених завдань або функцій:

- через інститут форм та методів адміністративної діяльності, де «форма» та «метод» є самостійними, однак взаємозалежними категоріями, що мають власне правове підґрунтя та умови (у тому числі застереження) щодо їхнього застосування;
- через інститут інструментів діяльності, що сформований на основі етимологічного аспекту терміну «форма», однак репрезентує сукупний вияв усіх правових можливостей суб'єкта для реалізації своєї компетенції;
- через інститут інструментів діяльності, що є правонаступником інституту форм та окремо інститут методів, як вияву цілеспрямованого впливу на функціонування окремих процесів.

Виходячи із вказаного вище, у доктрині адміністративного права втілюються альтернативні думки, направлені на перегляд інституту форм та методів адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів, насамперед із метою задоволення потреб практики [13, с. 217]. Причому саме інститут форм ставиться на дискусійний щабель, адже існує думка, що ним репрезентується матеріальна фіксація можливості суб'єкта вчиняти дію, що входить в обсяг його повноважень [10, с. 354]. Тому продовжують паралельно існувати вчення про форми і методи та про інструменти такої діяльності. Спір між прибічниками цих концепцій і досі залишається актуальним і не вирішеним. Водночас слід враховувати, що вивчення інституту шляхом дослідження його форм і методів є більш повним [13, с. 217].

Висновки. Підсумовуючи, можемо узагальнити, що попри більш детальне наукове обґрунтування вчення про форми та методи адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів, для сфери забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції більш принагідним для апелювання є інститут інструментів їхньої діяльності. Обумовити зазначену тезу можна наступним: європейське правове та наукове поле використовують категорію «інструменти» у контексті знаряддя для реалізації певного процесу; для опису явища, що чинить певний визначний вплив. Однак слід з обережністю трактувати їхню сутність, адже інструмент забезпечення національної безпеки та інструмент діяльності відповідального за це суб'єкта – різні правові категорії.

Література

1. Адміністративне право: підручник; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Х.: Право, 2010. 624 с.
2. Палій Л.Л. Форми і методи адміністративної діяльності щодо забезпечення митної безпеки в Україні : дис. ... доктора філософії 081 «Право». Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2020. 219с.

3. Предмет та система курсу «Адміністративна діяльність Національної поліції України». Форми та методи адміністративної діяльності Національної поліції України: лекція. *Одеський державний університет внутрішніх справ*, 2018. URL: <https://oduvs.edu.ua/wp-content/uploads/2016/09/AD-NPU-lektsiya-1-4.pdf> с 6
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2-х т.: Т. 1 Загальна частина; редкол.: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
5. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 3, 1972.
6. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 7, 1976
7. Білодід І. К. Словник української мови: в 11 томах. К.: Наукова думка. Том 9, 1978.
8. Замрига А. В. Инструментарий публичной администрации, что реализует административно-правовое обеспечение хозяйственной деятельности в Украине: теоретический аспект. *Право и закон*, 2018. № 4. С. 372–377.
9. Приходько А.А. Адміністративно-правове забезпечення запобігання та протидія корупції в Україні за умов євроінтеграції: дис... д-ра юрид. наук. Дніпро, 2020. 485 с.
10. Замрига А. В. Особливості форми зовнішнього вираження дій публічної адміністрації у сфері адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2019. № 5. С. 354–357.
11. Адміністративне право України. Повний курс: підручник; Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.
12. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*, 2014. Серія : Право. Вип. 27 (2). С. 174–178.
13. Жуков М.С. Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2020. № 2. С. 215–218.

Анотація

Наконечна І. В. Юридична природа інституту форм та методів адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. – Стаття.

Актуальність статті полягає в тому, що для інституту форм та методів адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів характерним є його постійна трансформація. Наразі вчені досі не дійшли згоди щодо його юридичної природи в умовах сучасних перетворень предмета адміністративного права. Неоднозначність наукових поглядів зумовлює необхідність їх ґрунтовного вивчення з метою визначення доцільного апелювання його положеннями у межах розкриття специфіки вияву конкретних дій суб'єктів забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. Стаття присвячена узагальненню доктринальних положень щодо юридичної природи інституту форм та методів адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів задля виокремлення його сутності у сфері забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції. Визначено, що вченими неодноразово акцентувалось на взаємозв'язку між формою та методом адміністративної діяльності уповноваженого суб'єкта, обумовлюючи це специфікою самого адміністративно-правового простору, де певна сукупність складників є виявом реалізації відповідних адміністративних дій. Узагальнено, що наразі існує три основні концепції щодо розкриття практичного прояву дій уповноваженого суб'єкта щодо реалізації ним нормативно закріплених завдань або функцій: через інститут форм та методів адміністративної діяльності, де «форма» та «метод» є самостійними, однак взаємозалежними категоріями, що мають власне правове підґрунтя та умови (у тому числі застереження) щодо їхнього застосування; через інститут інструментів діяльності, що сформований на основі етимологічного аспекту терміну «форма», однак репрезентує сукупний вияв усіх правових можливостей суб'єкта для реалізації своєї компетенції; через інститут інструментів діяльності, що є правонаступником інституту форм та окремо інститут методів, як вияву цілеспрямованого впливу на функціонування окремих процесів. Визначено, що попри більш детальне наукове обґрунтування вчення про форми та методи адміністративної діяльності уповноважених суб'єктів, для сфери забезпечення національної безпеки України в умовах євроінтеграції більш принагідним для апелювання є інститут інструментів їхньої діяльності. Однак слід з обережністю трактувати їхню сутність, адже інструмент забезпечення національної безпеки та інструмент діяльності відповідального за це суб'єкта – різні правові категорії.

Ключові слова: адміністративно-правовий механізм, євроінтеграція, забезпечення безпеки, інструменти адміністративної діяльності, методи адміністративної діяльності, національна безпека, форми адміністративної діяльності.

Summary

Nakonechna I. V. Legal nature of the institute of forms and methods of administrative activity of authorized subjects to ensure the national security of Ukraine in the conditions of European integration. – Article.

The relevance of the article lies in the fact that the institution of forms and methods of administrative activity of authorized subjects is characterized by its constant transformation. Currently, scientists have not yet reached an agreement on its legal nature in the conditions of modern transformations of the subject of administrative law. The ambiguity of scientific views necessitates their thorough study in order to determine the expedient appeal of its provisions within the scope of revealing the specifics of the manifestation of specific actions of the subjects of ensuring the national security of Ukraine in the conditions of European integration. The article is devoted to the generalization of doctrinal provisions regarding the legal nature of the institution of forms and methods of administrative activities of authorized entities. This is necessary to highlight its essence in the sphere of ensuring the national security of Ukraine in the context of European integration. Scientists have repeatedly focused on the relationship between the form and method of administrative activity of an authorized subject, causing this by the specifics of the administrative-legal space itself, where a certain set of components is a manifestation of the implementation of the relevant administrative actions. It is generalized that there are three main concepts for disclosing the practical manifestation of the actions of an authorized entity in the implementation of its normatively fixed tasks or functions: through the institution of forms and methods of administrative activity, where "form" and "method" are independent, but interconnected categories that have their own legal basis and conditions (including reservations) for their application; through the institution of activity tools, formed on the basis of the etymological aspect of the term "form", however, it represents the cumulative manifestation of all the legal possibilities of the subject for the implementation of his competence; through the institution of activity tools, which is the successor of the institution of forms and, separately, the institution of methods, as a manifestation of a purposeful influence on the functioning of individual processes. It has been determined that despite a more detailed scientific substantiation of the doctrine of the forms and methods of administrative activity of authorized entities, for the sphere of ensuring the national security of Ukraine in the conditions of European integration, the institution of instruments of their activity is more suitable for appeal. However, their essence should be interpreted with caution, because the instrument for ensuring national security and the instrument for the activity of the entity responsible for this are different legal categories.

Key words: administrative and legal mechanism, European integration, security, administrative tools, methods of administrative activities, national security, forms of administrative activities.