

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,  
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****БІЛА В. Р.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного  
права і процесу та митної безпеки  
(Університет державної фіскальної  
служби України)

УДК 342.95

**ПОНЯТТЯ ПРАВОВОЇ ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

У статті здійснено аналіз логічної структури поняття «правова форма публічного адміністрування», встановлено його обсяг і зміст. Виявлено особливості термінологічного позначення зовнішніх проявів активності суб'єктів публічного адміністрування. Доведено, що саме термін «правова форма публічного адміністрування» дозволяє найбільш повно відобразити як матеріальний, так і процесуальний аспекти впливу публічної адміністрації на суспільні відносини.

*Ключові слова:* право, форма, публічне адміністрування, обсяг, зміст, термін.

В статье осуществлен анализ логической структуры понятия «правовая форма публичного администрирования», установлено его объем и содержание. Выявлены особенности терминологического обозначения внешних проявлений активности субъектов публичного администрирования. Доказано, что именно термин «правовая форма публичного администрирования» позволяет наиболее полно отразить как материальный, так и процессуальный аспекты влияния публичной администрации на общественные отношения.

*Ключевые слова:* право, форма, публичное администрирование, объем, содержание, срок.

The article analyzes the logical structure of the concept of “legal form of public administration”, its volume and content are established. The features of the terminological designation of external manifestations of activity of subjects of public administration are revealed. It is proved that precisely the term “legal form of public administration” allows the most fully to reflect both material and procedural aspects of the influence of public administration on public relations.

*Key words:* law, form, public administration, volume, content, term.

**Вступ.** Зовнішнє відображення результатів діяльності органів публічної адміністрації у праві, здатність викликати юридичні наслідки є одним із тих правових явищ, яке, з одного боку, є одним із найбільш досліджуваних у сучасній науці адміністративного права, а з іншого – одним із найбільш дискусійних та невизначених. Так, наука адміністративного права обґрунтувала застосування низки термінів для його позначення (правова форма публічного адміністрування, інструмент діяльності публічної адміністрації), визначила види такого правового явища, звернула увагу на особливості його прояву в діяльності різних органів публічної адміністрації та сферах публічного управління та адміністрування. Водночас низка питань у дефінуванні поняття зовнішнього вираження результатів діяльності публічної адміністрації залишилась поза увагою дослідників.



Важливість формування належної дефініції та термінування поняття важко переоцінити, адже, за справедливим твердженням М. Любченко, правові поняття – це основний засіб узагальнення в праві, за допомогою якого відбувається перехід від казуїстичного до абстрактного регулювання суспільних відносин [1, с. 50]. Для дослідження державно-правових явищ дуже корисною може стати єдність, презентована Е. Прянишниковим: явище дійсності – поняття – термін. Найважливіша властивість цієї єдності полягає у тому, що основним визначальним та первинним у ньому буде явище дійсності. Поняття – це відображення такого явища у свідомості людини, а термін є словесним вираженням поняття. Інша властивість цієї єдності полягає в тому, що найбільш нестабільним, найбільш мінливим елементів у ній є дійсність, більш сталими є поняття, а найменш змінюваний елемент – це терміни, словесні вираження понять [2, с. 114].

Таким явищем дійсності є зовнішнє вираження діяльності публічної адміністрації, що може бути виявлено у актах-документах, актах-діях, автоматичних правових механізмах, що використовуються у діяльності суб'єкта публічної адміністрації, які, у свою чергу, можуть безпосередньо або опосередковано викликати настання юридичних наслідків.

**Постановка завдання.** Формування поняття такого абстрактного та об'ємного явища є досить складним завданням, вирішення якого варто розпочати з вивчення логічної структури поняття «правова форма публічного адміністрування», яку утворюють обсяг і зміст поняття. Наступним кроком повинно стати термінування поняття та формування його дефініції.

**Результати дослідження.** Зміст поняття – це сукупність ознак, суттєвих властивостей предмета, що мислиться у понятті [3, с. 55]. Пошук таких ознак варто розпочати з поняття з більшим ступенем узагальнення – філософської категорії «форма». Російська дослідниця Ю. Батуріна зазначає, що категорія «форма» має різне пізнавальне, смислове навантаження стосовно різних проявів права [4, с. 8]. Однак для теорії адміністративного права під час визначення поняття «форма публічного адміністрування», «форма діяльності публічної адміністрації», «форма державного управління», «форма управління» використовується філософське тлумачення форми – способу існування змісту, його зовнішній вираз. Так, у підручнику «Адміністративне право України. Академічний курс» формами державного управління визначені відмінні за своїм характером та наслідками способи зовнішнього вираження діяльності органів виконавчої влади [5, с. 273] Ю. Битяк формою управління називає зовнішнє виявлення конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для вирішення поставлених перед ними завдань [6, с. 136–139]. Ю. Старілов під ними розуміє зовнішньо виражені і юридично оформлені дії органу управління (або посадової особи), які здійснюються у межах його компетенції і тягнуть юридично визначені правові наслідки [7, с. 212]. Автори підручника «Публічне адміністрування в Україні» під формою діяльності розуміють уніфікований за зовнішніми ознаками, формалізований вид результатів конкретних дій органу управління, його структурних підрозділів і службових осіб, спрямованих на досягнення поставленої мети [8]. Цікавою є думка Т. Коломосьць, яка на підставі узагальнення існуючих сьогодні дефініцій форм діяльності публічної адміністрації визначає останні зовнішньо вираженою дією органів публічної адміністрації або посадових осіб, здійснену в межах компетенції з метою досягнення поставлених перед ними мети й завдань [9, с. 172].

На те, що форму публічного адміністрування визначають способом існування змісту, вказує і класична теза про те, що методи державного управління, методи публічного адміністрування знаходять свій прояв у відповідних формах.

Проте уважне вивчення викладених положень щодо змісту поняття «форма публічного адміністрування» у адміністративному праві призводить до висновків про її однобічне розуміння. Так, більшість учених визначають форму публічного адміністрування як зовнішній вираз діяльності органів публічної адміністрації, зміст якої складають методи публічного адміністрування (тобто форма як спосіб існування змісту), однак майже не враховано такий аспект форми, у її філософському значенні, як внутрішньої структури змісту, його організації. Як справедливо зазначає А. Шептулін, будь-яка форма є структурою того чи іншого матеріального утворення, явища речі [10, с. 192]. В. Кураєв вказує, що форма, фіксуючи



різноманітні модифікації змісту, способи його існування та прояву, також володіє певною структурою [11, с. 86].

Таку структуру форм публічного адміністрування утворюють юридичні процедури вибору, реалізації та зміни методів та правових засобів впливу на суспільні відносини суб'єктами публічного адміністрування, що становлять зміст форм публічного адміністрування. Ідеться про юридичні процедури прийняття (видання, укладання, застосування, здійснення) форм публічного адміністрування, зміни змісту (наприклад, внесення змін до нормативного акта, адміністративного договору, зміни, за результатами оскарження постанови індивідуальних актів), припинення дії (втрата чинності нормативним актом, припинення адміністративного договору, відкликання та скасування індивідуальних актів тощо). Наведені висновки підтверджуються і здобутками науки адміністративного права, так, Д. Приймаченко називає процесуальну форму внутрішнім способом устрою адміністративної діяльності [12, с. 251–252], а І. Яковлев розглядає митні процедури способом внутрішнього буття та впорядкування публічного адміністрування у державній митній справі [13, с. 85].

В. Кураєв наголошує на тому, що зі зміною структури, організації матерії суттєво змінюється зміст об'єкта, його властивості [11, с. 86]. Тому юридична процедура може впливати на вид форми публічного адміністрування та її якісні характеристики. Так, зміна процедур видання ліцензії поступово перетворює її форму з індивідуального акта на юридично значиму дію. Згідно з нормами Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», які набудуть чинності, рішення про видання ліцензії оформлюється шляхом внесення органом ліцензування відомостей до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань. Саме ця дія визначається законодавцем юридичним фактом для виникнення у здобувача ліцензії права на провадження виду господарської діяльності [14]. Вплив елементів юридичної процедури на якість форми публічного адміністрування також визнано законодавцем (згідно з частиною 2 статті 2 Кодексу адміністративного судочинства України у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють те, чи прийняті (вчинені) вони з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення своєчасно, тобто протягом розумного строку) [15].

Таким чином, організуюча властивість, здатність впливати на зміст публічного адміністрування є однією з ознак, що повинні бути віднесені до змісту поняття «правова форма публічного адміністрування».

Наступною ознакою правової форми публічного адміністрування варто назвати її здатність безпосередньо, без будь-яких проміжних ланок, викликати настання юридичних наслідків. Дослідницький інтерес становлять можливі модифікації таких юридичних наслідків. За справедливим твердженням І. Яковлева, до правових наслідків правових форм публічного адміністрування можна зарахувати такі: виникнення, зміну, припинення правовідносин, виникнення, зміну, припинення, призупинення, поновлення об'єктивного та суб'єктивного права/обов'язку (зокрема відповідні модифікації правових статусів); неможливість виникнення суб'єктивних прав і/або правовідносин (правоперешкоджання). Правовий наслідок при цьому може мати вираження не лише у зміні набору матеріальних прав та обов'язків, але й процедурних/процесуальних [13, с. 09]. Такий висновок дослідника відповідає отриманим результатам щодо необхідності розгляду правової форми у єдності її матеріального та процесуального змісту.

Підбиваючи попередній підсумок, можна стверджувати, що поняття правової форми публічного адміністрування повинно включати такі змістовні ознаки: є зовнішнім вираженням діяльності суб'єктів публічного адміністрування; володіє внутрішньою структурою – процедурою видання (укладання, вчинення), зміни та припинення чинності; викликає безпосереднє настання юридичних наслідків у вигляді виникнення, зміни, припинення правовідносин у сфері публічного адміністрування, виникнення, зміни, припинення, призупинення, поновлення об'єктивного та суб'єктивного права/обов'язку як матеріального, так і процесуального змісту.



Наступним елементом логічної структури поняття було названо його обсяг – клас (множина) усіх предметів, що мають зазначені у його змісті ознаки [3, с. 55]. До правових форм публічного адміністрування зараховують нормативні акти, індивідуальні акти, акти-плани адміністративні договори, юридично-значимі дії, фактичні дії [16], автоматичні правові механізми [13, с. 9]. Іноді акцент робиться на процедурному моменті правових форм, у такому разі до них належить встановлення норм права (видання нормативних актів публічного адміністрування); застосування норм права (видання ненормативних актів публічного адміністрування, актів застосування норм права); укладання адміністративних договорів; здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій [17, с. 344; 18, с. 50; 5, с. 274]. Загалом, будь-який зовнішній прояв діяльності органів публічної адміністрації, що викликає настання юридичних наслідків, може і повинен розглядатись на предмет віднесення до правових форм публічного адміністрування.

З'ясувавши основні змістовні характеристики поняття правової форми, варто звернути увагу на термінування названого поняття. Сучасна наука адміністративного права використовує низку термінів для позначення юридичного значимого зовнішнього прояву діяльності органів публічної адміністрації: «правова форма управління», «правова форма державного управління», «правова форма управлінської діяльності», «правова форма публічного адміністрування», «правова форма діяльності публічної адміністрації», «інструменти діяльності публічної адміністрації». Таке розмаїття, з одного боку, викликане позитивними змінами у формуванні та реалізації державної політики (залученням до реалізації функцій держави інститутів громадянського суспільства, наданням переваги регулятивних засобам впливу на суспільні відносини, доктринальним обґрунтуванням та практичною реалізацією сервісної концепції публічного управління та адміністрування), з іншого – нівелює значення терміна як точного найменування певного поняття, яке стосується спеціальної галузі знань та піддається точному науковому визначенню [1, с. 36]. Саме тому важливим та необхідним є пошук такого словосполучення, що мало б точно окреслене значення та відповідало найголовнішим вимогам терміна: однозначність, точність, стилістична нейтральність [1, с. 28].

Зауважимо, що ми погоджуємось із фахівцями, які вказують на необхідність відмови від застосування поняття «форма державного управління», оскільки названий термін обмежує обсяг поняття лише діяльністю державних органів і лише його управлінським аспектом [19, с. 43]. Додатковим аргументом на користь неможливості подальшого використання категорії «форма державного управління» є також і той факт, що вона не узгоджується за змістом та сутністю з поняттям «адміністративний договір» [21, с. 286–287].

Застосування ж таких термінів, як «правова форма діяльності органів виконавчої влади», «правова форма діяльності органів місцевого самоврядування» можливе у спеціальних дослідженнях, де предметом виступають відповідні прояви активності органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування. Термін «правова форма публічного адміністрування» є більш широким за обсягом і включає в себе поняття правових форм діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Останні володіють більшим багатоманіттям змісту, а їх перелік може відрізнятись.

Останнім часом для позначення зовнішнього вираження діяльності органів публічної адміністрації широкого використання набув такий термін, як «інструменти діяльності публічної адміністрації», під яким розуміють зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату [16, с. 144]. Такий дефінієнс терміна не дає можливості віднайти принципові відмінності від інших термінів, що позначають зовнішній прояв публічного адміністрування, крім того, на наш погляд, вимагає низки уточнень. По-перше, діяльність публічної адміністрації, не завжди проявляється у конкретних діях (наприклад, конклюдентна та усна форма правового акту, автоматичні правові механізми тощо); по-друге, дії публічної адміністрації не завжди носять адміністративний характер, по-третє, застосування форм публічного адміністрування повинне бути орієнтоване



на задоволення публічного інтересу, що на практиці не завжди збігається з бажаним для публічного адміністрування результатом.

На думку І. Патерило, введення у науковий обіг терміна «інструменти діяльності публічної адміністрації» сприяє адаптації національного адміністративного права до європейських стандартів, оскільки враховує термінологію, що використовується в європейському адміністративному просторі та дозволяє уникнути неточностей та невідповідності діючому законодавству, зокрема не обмежує суб'єктний склад публічно-правових відносин виключно органами виконавчої влади; дозволяє уникнути звуження сфери діяльності публічної адміністрації виконавчо-розпорядчою діяльністю; дозволяє говорити власне про акти, договори, тим самим уникаючи дефектів конструкції «акти-форма діяльності» [20, с. 99].

Перші для завдання вирішує термін «форма публічного адміністрування», який дозволяє розглядати діяльність як органів виконавчої влади, так і органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів, долучених до виконання завдань публічного управління. По-друге, сам термін «публічне адміністрування» передбачає розширення видів діяльності суб'єктів публічної адміністрації, не обмежуючи виконавчо-розпорядчими функціями.

Стосовно дефектності конструкції «акти-форми діяльності» варто вказати, що таке розуміння форм діяльності публічної адміністрації пов'язане із не врахуванням властивості до організації змісту публічного адміністрування. Як було наголошено вище, структуру форм публічного утворюють юридичні процедури вибору, видання, зміни та припинення актів публічної адміністрації. Таким чином, статичний (акт) та динамічний (процедура) аспекти реалізації повноважень публічної адміністрації об'єднані у понятті «форма діяльності» і не залежать від термінів, обраних для позначення конкретного його виду. Так, не є важливим те, чи буде йменуватись форма публічного адміністрування укладанням адміністративного договору чи адміністративним договором. У будь-якому разі форма публічного адміністрування (як наукова категорія) включатиме як зовнішню її форму (нормативний акт, індивідуальний акт, дію, адміністративний договір), так і внутрішню форму – процедуру його реалізації. Крім того, враховуючи те, що саме зовнішній бік форми (у її філософському значенні) дає можливість скласти уявлення про зміст публічного адміністрування, а внутрішня форма стосується не лише порядку застосування форми, а і її зміни та припинення, більш доцільним видається застосування матеріального підходу до визначення форм діяльності публічної адміністрації.

Таким чином, термін «правова форма публічного адміністрування» здатний усунути усі вищеназвані протиріччя.

**Висновки.** Підбиваючи підсумок дослідження поняття «правова форма публічного адміністрування», можемо стверджувати, що його змістовними ознаками є виражає зовні зміст діяльності публічної адміністрації; безпосередньо викликає настання юридичних наслідків, виконує функцію юридичного факту; структурує та впорядковує застосовувані публічною адміністрацією способи та засоби впливу на суспільні відносини, причому така властивість стосується не лише моменту вибору та застосування названих засобів, однак і їх зміни та припинення дії. Наведені ознаки дають підстави для включення до обсягу поняття «правові форми діяльності публічної адміністрації», усіх рішень та дій суб'єктів публічного адміністрування, що безпосередньо викликають настання юридичних наслідків.

Вивчення особливостей термінологічного позначення зовнішнього прояву діяльності публічної адміністрації дозволяє стверджувати, що саме термін «правові форми публічного адміністрування» дозволяє найбільш повно відобразити як матеріальний, так і процесуальний аспекти впливу публічної адміністрації на суспільні відносини.

#### Список використаних джерел:

1. Любченко М. Юридична термінологія: поняття, особливості, види: монографія. Харків: ТОВ «ВИДАВНИЦТВО ПРАВА ЛЮДИНИ», 2015. 280 с.
2. Прянишников Е. Единство «явление – понятие – термин» и его значение для законодательства. Советское государство и право. 1971. № 2. С. 112–123.



3. Логіка: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / В. Титов, С. Цалін, О. Невельська+Гордєєва та ін.; За заг. ред. проф. В. Титова. Харків: Право, 2005. 208 с.
4. Батурина Ю. Правовая форма и правовое средство в системе понятий теории права: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2001. 25 с.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Авер'янов (голова). Київ: Видавництво «Юридична думка». 592 с.
6. Адміністративне право України: підручник / Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. Битяка. Київ, 2005. 487 с.
7. Курс общего административного права: учебник : в 2-х т. / под ред. Ю. Старилова. Москва, 2002. Т. 2 Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. 2002.
8. Дзюндзюк В., Мельтюхова Н., Фоміцька Н. Публічне адміністрування в Україні: навч. посібник / за заг. ред. В. Корженка, Н. Мельтюхової. Харків: Магістр, 2011. 306 с.
9. Коломєєць Т. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с
10. Шептулин А. Категории диалектики: учебное пособие. Москва: Віш. Шк., 1971. 280 с.
11. Кураев В. Энциклопедия эпистемологии и философии науки. Москва: «Канон+», 2009.
12. Приймаченко Д. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Дніпропетровськ, 2007. 469 с.
13. Яковлев І. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.07 / Нац. університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2016. 224 с.
14. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. Відомості Верховної Ради. 2015. № 23. Ст. 158.
15. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
16. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
17. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. Коваленка В. НАВС, 2012. 808 с.
18. Колпаков В. Поняття форм публічного адміністрування. Адміністративне право і процес. 2012. № 2 (2). С. 43–51.
19. Хоменко В. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Університет сучасних знань, Київ, 2016. 220 с.
20. Патерило І. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція. 2014. № 12. том 1. С. 97–100.

