

ПЕРШИН О.В.

здобувач

*(Науково-дослідний інститут
публічного права)*

УДК 342.95(477)

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.79>**ЩОДО РОЗУМІННЯ ЗМІСТУ ВИДІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ
ІНСТРУМЕНТІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ**

В науковій статті доведено, що адміністративне право має власний набір інструментів, як можуть застосовуватись для забезпечення національної безпеки. В межах наукової праці зроблено узагальнюючі висновки: по-перше, національна безпека залежить від якісного використання сукупності корисних напрацювань і ресурсів у різних сферах суспільного життя. Відповідні напрацювання розрізняються за науковими галузями. В свою чергу, в такому ракурсі розгляду безпекової проблематики адміністративне право виступає повноцінним державним інструментом національної безпеки; по-друге, кожна наукова сфера, яка впливає на національну безпеку, характеризується власними галузевими інструментами (засобами). В свою чергу, проблема полягає в тому, що практичне використання категорії «адміністративно-правовий інструмент» насправді передусім має допомогти знайти відповідь на запитання: якими адміністративно-правовими засобами можна ефективно вплинути на певну безпекову ситуацію, в нашому випадку на економічну безпеку держави? Натомість фактично всі ідентифіковані в літературі галузеві адміністративно-правові інструменти здебільшого стосуються загальної частини адміністративного права, а відтак їх зміст є універсальним для всієї цієї галузі права і не демонструє специфічного змістовного наповнення щодо вирішення проблем національної, а тим більше економічної безпеки.

Адміністративне право в цілому є повноцінним інструментом забезпечення національної та економічної безпеки держави. Також в ході дослідження доведено припущення про те, що кожний «адміністративно-правовий інструмент» має характеризуватись унікальним призначенням щодо свого застосування. В сукупності із чіткою ідентифікацією суб'єктів застосування окремих «адміністративно-правових інструментів» це дозволяє виробити багатоступеневу структуру класифікації відповідних інструментів, яка має сприяти їх зручному і якісному практичному використанню, в тому числі в сфері національної та економічної безпеки України.

Ключові слова: адміністративне право, зміст, класифікація, види, адміністративно-правові інструменти, економічна безпека.

Pershyn O.V. Regarding the understanding of the content of types of administrative and legal instruments in the sphere of ensuring economic security

Scientific articles prove that administrative law has its own set of tools that can be used to ensure national security. Within the scope of the scientific work, generalizing conclusions were made: firstly, national security depends on the qualitative use of a set of useful developments and resources in various spheres of social life. Corresponding developments differ by scientific field. In turn, in this perspective of consideration of security issues, administrative law acts as a full-fledged state instrument of national security; secondly, each scientific field that affects national security is characterized



by its own branch tools (means). In turn, the problem is that the practical use of the category “administrative-legal instrument” should in fact first of all help to find an answer to the question: what administrative-legal means can effectively influence a certain security situation, in our case, the economic security of the state? Instead, in fact, all the sectoral administrative-legal instruments identified in the literature mostly relate to the general part of administrative law, and therefore their content is universal for this entire field of law and does not demonstrate a specific substantive content in relation to solving problems national, and even more so, economic security.

Administrative law as a whole is a full-fledged tool for ensuring the national and economic security of the state. The research also proved the assumption that each “administrative-legal instrument” should be characterized by a unique purpose in relation to its application. Together with the clear identification of the subjects of the application of individual “administrative and legal instruments”, this makes it possible to develop a multi-level classification structure of the relevant instruments, which should contribute to their convenient and high-quality practical use, including in the field of national and economic security of Ukraine.

Key words: administrative law, content, classification, types, administrative-legal instruments, economic security.

Постановка проблеми. На початку наукової праці доречним є вказати позицію професора О. Остапенко, який досліджуючи адміністративно-правову природу безпеки населення України, наголосив, що: «одним з правових інструментів забезпечення і регулювання відносин у сфері безпеки є адміністративне право. ... Адміністративне право як інструмент протидії шкідливим і небезпечним факторам природного і техногенного змісту, що створюють умови та причини загроз і небезпек, можна вважати одним із спеціальних юридичних засобів досягнення такого стану адміністративно-правової захищеності безпеки, під час якого будуть відсутні позначені нами фактори» [1, с. 235-236].

З приводу викладеного, маємо визнати, що припущення щодо того, наче адміністративно-правовий, тобто належно врегульований державний управлінський вплив має достатній потенціал для того аби повністю нівелювати небезпеку певних природних факторів (наприклад, таких як цунамі) викликає сильні сумніви. Втім технологічний рівень людства постійно розвивається і саме адміністративне право здатне встановити вимоги для обов’язкового застосування новітніх напрацювань науки і техніки в суспільному житті (принаймні тих, що безпосередньо стосуються безпеки суспільства). Так, наприклад, людство ще не може впливати на запобігання землетрусам, але здатне встановити, скажімо, будівельні норми для сейсмічно-небезпечних регіонів. Отже, розмірковування О. Остапенка, щодо означеного питання, мають під собою обґрунтування. Разом із тим, із наведеного прикладу витікає припущення, що адміністративне право виступає вторинним безпековим інструментом, первинними в такому разі є отримання й використання відповідних технологій. Спробуємо з’ясувати, чи так це насправді.

Підкреслимо, що в межах нашого дослідження наведена вище цитата цікава не лише тим, що вона порівняно нова й сучасна, але й іншими складовими свого змісту. А саме, варто звернути увагу на те, що автор фактично наголошує – одним із важливих безпекових інструментів є адміністративне право *в цілому*. Ми не бачимо підстав оспорювати це твердження, оскільки адміністративне право забезпечує належне державне управління, а відтак і управління національною безпекою. Проте, якщо це твердження вірне, то: що є іншими основними інструментами національної безпеки, а також економічної безпеки держави? Наразі найпростіше проаналізувати це питання на прикладі не права, а економіки.

Аналіз останніх досліджень. При проведенні цього дослідження вкрай корисними є такі наукові роботи як: *наукова стаття* – «Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України» (І. Патеріло; 2013 рік) [2]; *наукова стаття* – «Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації»



(І. Патерило; 2014 рік) [3]; наукова стаття – «Адміністративно-правові інструменти забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України» (Е. Казміришин; 2019 рік) [4]; тези доповіді – «Поняття та види адміністративно-правових засобів забезпечення економічної безпеки органами Національної поліції України» (В. Толочко; 2019 рік) [5]; наукова стаття – «Правовий аналіз нормативно-правових актів, які визначають види адміністративно-правових інструментів забезпечення національної безпеки України» (Г. Лорткіпанідзе; 2023 рік) [6];

Спираючись на аналіз правової літератури, слід зазначити, що на сьогоднішній день: «категорія «адміністративно-правовий інструмент» об'єднує (доволі) широкий перелік інструментів діяльності публічної адміністрації, які різняться за своєю юридичною природою та призначенням. (Крім того), у науковій літературі можна зустріти різні підходи до виокремлення видів інструментів діяльності публічної адміністрації» [4, с. 80]. Все це ускладнює аналіз і без того непрості проблеми адміністративно-правових інструментів.

Тож, мета цього дослідження передбачає виявлення та класифікацію видів адміністративно-правових інструментів у сфері забезпечення економічної безпеки держави. Предмет дослідження становлять взаємовідносини в сфері публічного управління та економічної безпеки держави.

В дослідженні використано загальнонауковий метод класифікації, завдяки якому відбувається систематизація знання й розподіл об'єктів дослідження по групах, залежно від визначених ознак [7].

Виклад основного матеріалу. Так, загальновідомим є той факт, що основою будь-якої економіки є ресурси. При цьому, ресурси за своєю природою – завжди обмежені. Відповідно, потужнішою й сильнішою є та економіка, яка має більше ресурсів, найбільш ефективно розпоряджається наявними ресурсами та примножує їх. Отже, саме наявність ресурсів визначає безпековий потенціал економіки держави в цілому. Таким чином, глобальним або базовим безпековим інструментом держави є її економічний потенціал.

Схожа ситуація прослідковується й із військовим потенціалом держави. Або з науково-технологічним потенціалом. І навіть із демографічним потенціалом країни. Всі вони є відбиттям наявності сукупності специфічних ресурсів і водночас безпековими інструментами державного рівня.

Відтак, по аналогії із наведеними прикладами, адміністративне право як інструмент безпеки держави, також повинно характеризуватись певним безпековим потенціалом. Проте, якщо право не є суто вторинним інструментом, то знову ж таки виникає питання: що в даному випадку є ресурсом такого потенціалу? Адже якщо неможна ідентифікувати відповідний ресурс, то і розглядати адміністративне право як самостійний безпековий інструмент також не варто.

З'ясовуючи який саме ресурс використовує й формує адміністративне право, слід згадати про те, що державне і публічне адміністрування вибудовує певну важливу частину взаємовідносин в суспільстві, управляє нею та врегульовує її. Отже, продуктом адміністративного права є наявність стійких, керованих «управлінських процесів», які забезпечені відповідними правовими механізмами та корисні для існування суспільства на певному історичному етапі його розвитку.

При цьому, категорія «управлінський процес» вочевидь нетипова для правової науки. Але, разом із тим, наприклад, наявність «системи менеджменту якості» в сфері господарства вже давно (щонайменше понад декілька десятиліть) розцінюється як додатковий ресурс підприємства або організації. При цьому, така система, в кінцевому результаті, й представляє собою упорядковані «управлінські процеси». Тож, по аналогії із викладеним, саме таке сприйняття сутності продукту адміністративного права і дозволяє розглядати цю галузь права як самостійний та вагомий інструмент національної й економічної безпеки.

Разом із тим, сама по собі наявність адміністративного права в державі ще нічого не говорить про зміст і якість цієї правової галузі. Отже, така ідентифікація безпекового інструменту фактично малоінформативна.



В свою чергу, інструменти в інших, перелічених нами сферах суспільного життя, вочевидь, можуть бути характеризовані більш точно, тобто можуть бути ідентифіковані на дрібнішому рівні, всередині самої галузі. Наприклад, інструментом формування військового потенціалу держави може виступати комплектування збройних сил необхідною кількістю вояків, а також рівень та кількість наявного озброєння.

Щодо економіки, то можна прослідкувати як із розвитком економічної думки поступово зміщуються акценти та на перший план висуваються економічні підходи, які спираються на нове розуміння відповідних інструментів. Прикладом окреслених трансформацій може слугувати маркетинг, який в сфері економіки вже досить давно перестав асоціюватись виключно із інструментом реклами та продажів. На сьогоднішній день маркетинг розглядається здебільшого як: об'єктивна суспільно-економічна категорія ринкової економіки, «яка базується на її фундаментальних засадах і, перш за все, визначає єдино ефективну систему мислення суб'єктів підприємницької діяльності, яка, у свою чергу, визначає систему їх дій» [8, с. 5]. Таким чином, розвиток виробництва і перетворення якостей ринку призвели до того, що маркетинг набув властивостей якісно нового економічного інструменту.

Спираючись на викладене, можна стверджувати, що кожна сфера суспільного життя та відповідна їй наукова галузь володіють власними галузевими інструментами.

Разом із тим, сама тенденція щодо запровадження категорії «правовий інструмент» виникла не так давно. А її розвиток пов'язаний із переосмисленням змісту «державного управління», яке на сучасному етапі становлення демократичного суспільства в незалежній Україні все більше асоціюється із «публічним адмініструванням».

З цього приводу ще в 2013-му році І. Патерило вказувала на те, що: «необхідною та своєчасною виглядає заміна категорії «форми державного управління» поняттям «інструменти діяльності публічної адміністрації», під яким варто розуміти усю сукупність засобів (прийомів), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для регулювання суспільних відносин, що виникають у сфері публічного управління» [2, с. 288].

Трохи згодом І. Патерило розвиває та більш докладно обґрунтовує свою думку, звертаючи увагу на те, що: «у розвинених європейських країнах (Німеччина, Франція та ін.) не вживаються такі категорії, як «форма державного управління», «форма управлінської діяльності», «правові» або «неправові форми управління» та «форми публічного адміністрування». (Вчений наголошує): з аналізу європейської літератури можна зробити висновок, що для позначення нормативних та адміністративних актів публічної адміністрації, адміністративних договорів тощо широко використовується категорія «інструменти» діяльності публічної адміністрації. Наприклад, у Франції односторонній адміністративний акт розглядається як ключовий «інструмент» адміністративної діяльності, а адміністративні договори – як «інструменти» або «юридичні інструменти» публічно-приватного партнерства. Категорія «юридичні інструменти» застосовується також і Радою Європи для позначення конвенцій та рекомендацій» [3, с. 99].

В своїх твердженнях науковець посилається на такі джерела як: Управління юридичної та адміністративної інформації (DILA), яке підпорядковане службам прем'єр-міністра Франції (сайт джерела побудовано по принципу аркушів громадянської енциклопедії) [9; 10]; Рекомендації Rec(2001)10 Комітету міністрів державам-членам щодо Європейського кодексу поліцейської етики [11]; інші джерела, переважно французького походження.

В свою чергу, спираючись на викладене можна стверджувати, що розвиток поняття «правовий інструмент» пов'язаний із широким трактуванням категорії владний суб'єкт адміністративно-правових відносин, яке характерно на сучасному етапі розвитку для демократичного суспільства.

Разом із тим, пошук місця, яке займає категорія «інструмент» серед інших адміністративно-правових конструктів, досі продовжується. Наприклад, з цього приводу в 2019-му році В. Толочко, фактично розглядаючи «адміністративно-правові інструменти» як специфічні «правові засоби», зауважує: «термін «засіб» дуже близький за своїм змістом до термінів «спосіб», «метод», «захід», які у значній мірі навіть збігаються. Аналіз зазначених категорій



дає можливість стверджувати, що їм притаманні як спільні, так і відмінні риси. Спільними для засобу, способу та заходу є те, що вони характеризують діяльність, яка дає можливість здійснити щось, досягти чогось. Відмінні риси між ними лежать у площині числової форми: «засіб» визначає одиничну дію; «спосіб» може проявлятися як в одиничній, так і в множинній діях; «захід» завжди характеризує множину. Найбільш загальною категорією є «метод». Тим самим метод, захід, спосіб та засіб адміністративно-правового регулювання можуть співвідноситись як ціле і частини» [5, с. 235–236].

На наш погляд, викладене названим автором припущення, потребує більш докладного вивчення, адже визначення співвідношення поняття «адміністративно-правовий інструмент» із іншими адміністративно-правовими категоріями здатне завдати суттєвого впливу на класифікацію відповідних засобів та виявлення їх видів.

Із усього викладеного також витікає, що незважаючи на недостатню теоретичну розробленість поняття «адміністративно-правовий інструмент», ця категорія є важливою складовою побудови демократичних суспільних відносин. Отже, в умовах світового загострення протистояння демократій та авторитарно-диктаторських режимів різного толку, опрацювання проблематики «адміністративно-правових інструментів», як складової національної безпеки та економічної безпеки держави, набуває значної додаткової актуальності та суто практичного значення.

Отже, право, в тому числі право адміністративне, також повинно характеризуватися наявністю галузевих інструментів. Підкреслимо, що на сьогоднішній день деякі такі інструменти вже доволі добре ідентифіковані. Так, до адміністративно-правових інструментів відносять, наприклад: нормативно-правові акти, адміністративно-правові договори тощо. Втім на наш погляд, класифікування адміністративно-правових інструментів наразі навряд чи слід вважати завершеним й повністю опрацьованим науковою спільнотою.

Аналіз сучасних наукових поглядів на адміністративно-правові інструменти в 2020-му році наводить, наприклад, В. Люх. Зокрема вчений, посилаючись на напрацювання інших дослідників, наголошує, що: «конкретні інструменти діяльності публічної адміністрації необхідно розкривати через призму системи її інституціонально-функціональних характеристик. (Так, на думку Р. Мельника, до інструментів діяльності публічної адміністрації включають нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний акт та адміністративний договір [12, с. 9-10]. (Натомість) авторами підручника «Загальне адміністративне право», виданого за редакцією І. Гриценка, до переліку інструментів діяльності публічної адміністрації віднесено адміністративний акт, адміністративний договір, акти-дії, плани, приватно-правові інструменти, нормативні акти, адміністративний розсуд, електронне урядування [13, с. 559-564]. (В свою чергу), колектив авторів підручника «Адміністративне право України. Повний курс», виданого у 2020 р., до інструментів публічного адміністрування відносить: нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, план та фактичні дії [14, с. 144]. (В. Люх стверджує, що саме останні) п'ять різновидів інструментів публічного адміністрування використовуються правоохоронними органами в процесі забезпечення фінансової безпеки держави» [15, с. 239].

Наведені відомості переконливо свідчать про те, що адміністративне право має власний набір інструментів. Втім відмінності в перелічуванні наведених інструментів доводять, що дослідники вочевидь ще не виробили єдиних поглядів на список та критерії класифікації таких інструментів й навіть ще не створили їх остаточного переліку. Крім того, хоча перелічені галузеві адміністративно-правові інструменти і можуть застосовуватись для забезпечення національної безпеки, але вони вочевидь не є специфічними для економічної безпеки держави.

Висновки. Узагальнюючи усе викладене можна дійти таких висновків. По-перше, національна безпека залежить від якісного використання сукупності корисних напрацювань і ресурсів у різних сферах суспільного життя. Відповідні напрацювання розрізняються за науковими галузями. В свою чергу, в такому ракурсі розгляду безпекової проблематики адміністративне право виступає повноцінним державним інструментом національної безпеки.



По-друге, кожна наукова сфера, яка впливає на національну безпеку, характеризується власними галузевими інструментами (засобами). В свою чергу, проблема полягає в тому, що практичне використання категорії «адміністративно-правовий інструмент» насправді передусім має допомогти знайти відповідь на запитання: якими адміністративно-правовими засобами можна ефективно вплинути на певну безпекову ситуацію, в нашому випадку на економічну безпеку держави? Натомість фактично всі ідентифіковані в літературі галузеві адміністративно-правові інструменти здебільшого стосуються загальної частини адміністративного права, а відтак їх зміст є універсальним для всієї цієї галузі права і не демонструє специфічного змістовного наповнення щодо вирішення проблем національної, а тим більше економічної безпеки.

Отже, визначення видів адміністративно-правових інструментів у сфері забезпечення економічної безпеки потребує вироблення критеріїв майбутньої класифікації галузевих правових інструментів, яка має спиратись на особливу та спеціальну частини адміністративного права.

Адміністративне право в цілому є повноцінним інструментом забезпечення національної та економічної безпеки держави. Також в ході дослідження перевірено та доведено припущення про те, що кожний «адміністративно-правовий інструмент» має характеризуватись унікальним призначенням щодо свого застосування. В сукупності із чіткою ідентифікацією суб'єктів застосування окремих «адміністративно-правових інструментів» це дозволяє виробити багатоступеневу структуру класифікації відповідних інструментів, яка має сприяти їх зручному і якісному практичному використанню, в тому числі в сфері національної та економічної безпеки України. Аргументованим, на нашу думку, є висновок про відсутність вичерпного переліку видів «адміністративно-правових інструментів» та поступове трансформування і розширення арсеналу відповідних інструментів в залежності від потреб сучасності та особливостей контексту їх застосування.

Список використаних джерел:

1. Остапенко О.І. Адміністративно-правова природа безпеки населення України. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. Серія економічна. Серія юридична*. 2021. Вип. 30/2021. С. 234–246. DOI: <http://dx.doi.org/10.5281/zenodo.6817074>
2. Патерило І.В. Інститут інструментів діяльності публічної адміністрації у системі адміністративного права України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 1. С. 283–289.
3. Патерило І.В. Проблеми Сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 12 том 1. С. 97–100.
4. Казміришин Е.О. Адміністративно-правові інструменти забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 5. С. 78–83. DOI: <https://doi.org/10.15421/391962>
5. Толочко В.В. Поняття та види адміністративно-правових засобів забезпечення економічної безпеки органами Національної поліції України. *Сучасна європейська поліцейська та можливості її використання в діяльності Національної поліції України* : зб. тез доп. учасників міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 11 квіт. 2019 р.) / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2019. С. 235–277.
6. Лорткіпанідзе Г. Правовий аналіз нормативно-правових актів, які визначають види адміністративно-правових інструментів забезпечення національної безпеки України. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2023. № 6 (58). С. 162–165. DOI: <https://doi.org/10.51647/kelm.2023.6.26>
7. Велика українська енциклопедія (Електронна версія – Е-ВУЕ), «Класифікація». URL: <https://vue.gov.ua/Класифікація>
8. Косенков С.І. Теоретичні основи маркетингу. Харків. 2005. 82 с.



9. Vie-publique.fr, «Qui sommes-nous?». URL: <https://www.vie-publique.fr/qui-sommes-nous>
10. Vie-publique.fr, «Que sont les actes administratifs unilatéraux?». URL: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20269-les-actes-administratifs-unilateraux>
11. Рекомендація Rec(2001)10 Комітету міністрів державам-членам щодо Європейського кодексу поліцейської етики (Ухвалена Комітетом міністрів 19.09.2001 р. на 765-му засіданні Уповноважених представників міністрів). URL: <https://search.coe.int/cm?i=09000016807bf05e>
12. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право : навч. посіб. / Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко ; за заг. ред. Р.С. Мельника. К. : Ваіте, 2014. 376 с.
13. Загальне адміністративне право : підручник / І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін. ; за заг. ред. І.С. Гриценка. К. : Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
14. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. та ін. / за заг. ред. В. Галунька, О. Правотворової. Видання третє. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 584 с.
15. Люх В.В. Інструменти адміністративно-правового забезпечення фінансової безпеки держави. *Юридична наука*. 2020. № 2(104)/2020. С. 237–247. DOI: <https://doi.org/10.32844/2222-5374-2020-104-2.27>

