

**ФОРМИ ТА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЧИ ІНСТРУМЕНТИ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ****FORMS AND METHODS OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION OR TOOLS
FOR PUBLIC ADMINISTRATION ACTIVITIES: COMPARATIVE ANALYSIS**

**Жуков М.С., аспірант
кафедри адміністративного та господарського права
Запорізький національний університет**

Стаття присвячена висвітленню питання співвідношення форм адміністративно-правового регулювання та інструментів діяльності публічної адміністрації. Так, у класичній доктрині адміністративного права широко розповсюджене поняття саме форм адміністративно-правового регулювання, яке трансформувалося з форм державного управління. Водночас поряд із класичною доктриною існують і альтернативні думки, присвячені тому, що замість поняття «форм» доцільніше та коректніше вживати поняття «інструменти діяльності публічної адміністрації». У цій статті з метою розв'язання спору щодо коректності вживання того чи іншого терміна проаналізовано зміст форм адміністративно-правового регулювання та зміст інструментів діяльності публічної адміністрації. Досліджено питання видів як форм адміністративно-правового регулювання, так і інструментів публічної адміністрації. Зроблено висновок щодо різниці між цими двома поняттями.

Крім того, у статті досліджена трансформація форм державного управління у форми адміністративно-правового регулювання. Результатом такого дослідження став висновок стосовно того, що вживання поняття саме «форма державного управління» є таким, що вичерпало себе, оскільки воно є вужчим за вчення про діяльність публічної адміністрації. По-перше, управління не є єдиним інструментом (формою) діяльності публічної адміністрації, а, по-друге, поняття «державне» є значно вужчим за «публічне» й охоплює органи виконавчої влади без інших суб'єктів публічного управління, як-то органи місцевого самоврядування. Таким чином, поняття «форма державного управління» трансформується у поняття «форма адміністративно-правового регулювання» або у поняття «форма публічного адміністрування».

Також у статті наводяться різні визначення поняття «форми адміністративно-правового регулювання» та «інструменти діяльності публічної адміністрації». За результатом дослідження у статті робиться висновок і наводиться класифікація форм адміністративно-правового регулювання та інструментів діяльності публічної адміністрації. Метою дослідження є з'ясування того, чи є відмінними у своїй сутності два поняття: «форми адміністративно-правового регулювання» та «інструменти діяльності публічної адміністрації».

Ключові слова: форми державного управління, форми адміністративно-правового регулювання, інструменти діяльності публічної адміністрації, адміністративний договір, класифікація форм, плани, індивідуальні акти, правові та неправові форми.

The article is devoted to covering the issue of forms of administrative regulation and instruments of activity of public administration. Thus, in the classical doctrine of widespread administrative law, the notion of precisely the forms of administrative and legal regulation, which transformed from the forms of public administration, became known. At the same time, along with the classical doctrine, there are alternative ideas which are dedicated to the fact that instead of the concept of "forms" it is more appropriate and correct to use the concept of "tools of public administration". In this article, in order to resolve the dispute over the correctness of the use of a term, the content of forms of administrative regulation of investment activity and the content of public administration instruments are analyzed. The questions of types of both administrative and legal regulation and instruments of public administration are investigated. The conclusion is drawn about the difference between the two concepts.

In addition, this article explores the transformation of forms of government into forms of administrative regulation. The result of such a study concluded that the use of the term "form of government" is exhaustive, since this concept is narrower than the doctrine of public administration. Firstly, governance is not the only instrument (form) of public administration activity, and secondly, the concept of "public" is much narrower than "public", and covers the executive power, without covering other public administration entities, like local governments. Thus, the concept of "form of public administration" is transformed into the concept of "form of administrative and legal regulation" or the concept of "form of public administration".

Also, the article provides different definitions of the concept of "forms of administrative and legal regulation" and "tools of public administration". As a result of the research, the article concludes and classifies the types of forms of administrative regulation and instruments of public administration. The purpose of the study is to determine whether two concepts are inherently different: "forms of administrative regulation" and "tools of public administration".

Key words: forms of public administration, forms of administrative and legal regulation, public administration tools, administrative contract, classification of forms, plans, individual acts, legal and non-legal forms.

Дослідження питання форм адміністративно-правового регулювання доцільно розпочати із витоків, які сягають вчень В.Б. Авер'янова, присвячених формам державного управління.

В.Б. Авер'янов вважав, що говорити про форми управління доцільно лише щодо такої діяльності, яка має владно-організуючу спрямованість і відображає зміст основних, профільних функцій органів виконавчої влади. Щодо цих форм вирішальним є поділ їх на види залежно від настання тих чи інших правових наслідків. За цим критерієм виділяють: а) правові та б) неправові форми.

До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення конкретного юридичного результату. Зокрема, такі дії, як видання юридичних актів, застосування примусових заходів тощо виступають як юридичні факти і можуть породжувати (змінювати, припиняти) адміністративно-правові відносини.

До неправових належать форми, що безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату.

Найчастіше неправовими формами визнаються різноманітні організаційні дії службовців органів виконавчої влади на різних етапах підготовки і виконання управлінських рішень. Це такі дії, як організація та проведення нарад, обговорень, перевірок, розробка проектів планів, прогнозів, програм, методичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості й ефективності управлінської праці і т. ін. Ці форми можуть як безпосередньо «супроводжувати» правові форми, так і мати певне самостійне значення.

Також, на думку В.Б. Авер'янова, в адміністративно-правовій науці не досягнуто єдності думок із питань такої класифікації. Проте найчастіше правові форми поділяють на такі два види: а) видання правових актів управління; б) вчинення інших юридично значущих дій.

На переконання В.Б. Авер'янова, ця класифікація не точна. Адже вона не враховує, що серед інших юридично значущих дій цілком самостійне значення має бути надане діям щодо встановлення взаємозв'язків у сфері управління, які оформляються у вигляді адміністративних

договорів (та інших аналогічних угод). Причому укладання подібних угод не можна змішувати із прийняттям правових актів управління.

До основних правових форм управління, на думку В.Б. Авер'янова, слід віднести такі:

- 1) видання правових актів управління (нормативного й індивідуального характеру);
- 2) укладання адміністративних договорів (угод);
- 3) вчинення (здійснення) інших юридично значущих дій (реєстрація й облік автомобільного транспорту, реєстрація винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, нормативних актів; прийняття присяги, службова атестація, складання протоколів про адміністративні правопорушення) [7, с. 276–277].

Прибічником вчень В.Б. Авер'янова також є Ю.П. Битяк, котрий поділяє форми державного управління на такі види: видання нормативно-правових актів управління; видання індивідуальних актів (ненормативних, адміністративних) актів управління; проведення організаційних заходів; здійснення матеріально-технічних операцій [5, с. 135].

Водночас зазначені вчення В.Б. Авер'янова, у їх класичному вигляді, вже не мають широкого застосування. Сьогодні вживання поняття саме «форма державного управління» є таким, що вичерпало себе, оскільки воно є вужчим за вчення про діяльність публічної адміністрації. По-перше, управління не є єдиним інструментом (формою) діяльності публічної адміністрації, а, по-друге, поняття «державне» є значно вужчим за «публічне» й охоплює органи виконавчої влади без інших суб'єктів публічного управління, як-то органи місцевого самоврядування.

Як наслідок, на заміну поняття «форма державного управління» прийшло поняття «форма адміністративно-правового регулювання», яке відповідає усім вимогам діяльності публічної адміністрації.

На думку Ю.П. Битяка, адміністративно-правове регулювання є діяльністю органів виконавчої влади, що охоплює суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у цій сфері державної діяльності з керівництва економікою, соціальною сферою і культурою, адміністративною діяльністю [1, с. 115].

Так, на думку О.М. Бандурки, під формою адміністративно-правового регулювання необхідно розуміти зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту в конкретних умовах, тобто ту чи іншу управлінську дію, яка має зовнішній вияв [2, с. 185].

Т.О. Коломоець зазначає, що форма адміністративно-правового регулювання – це волевиявлення виконавчо-розпорядчого органу, посадової особи, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій суб'єктів публічного адміністрування, які здійснюються у процесі їхньої діяльності та спрямовані на реалізацію адміністративних функцій [3, с. 54].

В.К. Колпаков під формою адміністративно-правового регулювання пропонує розуміти зовнішньо виражену дію, волевиявлення суб'єкта управління, здійснене в рамках законності та його компетенції для досягнення управлінської мети [4, с. 199].

В.К. Колпаков виділяє такі форми: встановлення форм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість); застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій; провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій [6, с. 212–213].

У підручнику з Адміністративного права за редакцією В.В. Галуцька зазначено, що форми діяльності публічної адміністрації – це зовнішнє вираження однорідних за

своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, здійснене в рамках режиму законності та компетенції для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави.

За характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на:

- 1) видання адміністративних актів:
 - видання підзаконних нормативно-правових актів;
 - видання індивідуальних адміністративних актів;
- 2) укладання адміністративних договорів;
- 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій [13, с. 132].

На думку Р.С. Мельника, який є представником нової школи адміністративного права, до форм прояву публічного адміністрування слід віднести:

- застосування норм адміністративного права;
- діяльність суб'єктів публічної адміністрації;
- надання послуг;
- встановлення обмежень і заборон;
- забезпечення нормального існування приватних осіб [8, с. 43–44].

Водночас, поряд із наявною концепцією форм адміністративно-правового регулювання у доктрині адміністративного права, існує й альтернативна концепція – інструментів діяльності публічної адміністрації, до яких, зокрема, належать: прийняття нормативно-правових актів, видання адміністративних актів, укладання адміністративних договорів; адміністративні акти-дії; акти-плани.

Прибічник такої концепції, професор І.В. Патерило, обґрунтовує доцільність застосування інструментів діяльності публічної адміністрації замість форм державного управління, не аналізуючи вчення про форми адміністративно-правового регулювання.

Зокрема, І.В. Патерило зазначає, що інститут форм державного управління було сформовано у радянський період, а саме тоді, коли управлінська діяльність (управління) визнавалася єдиною 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 єдиною можливим способом діяльності названих вище суб'єктів.

Крім того, І.В. 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.В. Патерило, має бути виведено за межі юридичного обігу.

Також І.В. Патерило 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 [9].

Ще одним представником вчення про інструменти діяльності публічної адміністрації є професор Р.С. Мельник. На його думку, інструментами діяльності публічної адміністрації є нормативні акти публічної адміністрації, адміністративні акти, адміністративні договори [8, с. 253–296].

Виходячи із вказаного вище, слід зазначити, що попри наявний класичний підхід до визначення форм адміністративно-правового регулювання, у доктрині адміністративного права втілюються альтернативні думки, направлені на перегляд вказаного інституту, насамперед із метою задоволення потреб практики.

Здебільшого різниця між вченими умовно новою школою адміністративного права та школою класичного адміністративного права полягає у тому, що перші вважають, ніби будь-які організаційні дії, особливо дії внутрішнього направлення (мають застосування всередині суб'єкта публічної адміністрації) не слід розглядати як такі, що використовуються під час публічного адміністрування.

З такою думкою, безумовно, можна погодитися, та серед форм адміністративно-правового регулювання доцільно вказувати лише ті, які безпосередньо пов'язані з діяльністю публічної адміністрації в межах адміністративних відносин.

А отже, трансформації в цьому контексті зазнають види форм адміністративно-правового регулювання, оскільки організаційні дії вже не повинні до них належати.

З огляду на вказане постає питання, чи доречно в умовах трансформації доктрини адміністративного права продовжувати вживати поняття «форма» та чи є відмінність між поняттями «форми» й «інструмент».

Прибічники концепції інструментів публічної адміністрації та концепції форм адміністративно-правового регулювання до інструментів (форм) відносять нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори.

Крім того, вчені, надаючи визначення поняттю «форма адміністративно-правового регулювання», зазначають, що це є або волевиявленням суб'єктів публічної адміністрації, або зовнішньо вираженою дією. Прибічники вчення про інструменти діяльності публічної адміністрації під вказаним терміном розуміють зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації [10, с. 144]. Таким чином, говорячи про різні терміни, вчені-адміністративісти вкладають в них одне значення.

Враховуючи вказане, вживання поняття «форма адміністративно-правового регулювання» або ж «інструмент публічної адміністрації» вже є питанням смаку, оскільки зміст цих двох понять у доктрині адміністративного права розкривається та розуміється однаково (якщо тільки не брати до уваги те, що деякі адміністративісти продовжують внутрішньоорганізаційні дії суб'єкта публічного адміністрування відносити до форм адміністративно-правового регулювання).

Водночас більшість науковців до інструментів публічного адміністрування відносять форми і методи діяльності публічної адміністрації. Якщо форми публічного адміністрування поділяються на: 1) видання адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів і видання індивідуальних адміністративних актів); 2) укладення адміністративних угод; 3) учинення інших юридично

значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій, то основними методами публічного адміністрування є заохочення, переконання і примус [10, с. 144].

Таким чином, прибічники вчення про інструменти діяльності публічної адміністрації, говорячи фактично про форми адміністративно-правового регулювання, залишають поза увагою методи. Це пов'язано з тим, що теорія розмежування форм і методів державного управління, зазначена у наукових працях багатьох вчених, зокрема і В.Б. Авер'янова [7, с. 77], зазнала трансформації в інструменти діяльності публічної адміністрації (інструменти публічного адміністрування). А отже, враховуючи вказане, інструменти діяльності публічної адміністрації поглинули форми адміністративно-правового регулювання, залишаючи поза увагою дослідження методів регулювання.

Водночас варто зауважити, що сьогодні дійсно вживання поняття саме «метод державного управління» є таким, що вичерпало себе, оскільки воно, як і форма державного управління, є вужчим за вчення про діяльність публічної адміністрації, про що зазначалося вище. Водночас це поняття у сучасних підручниках з адміністративного права вже не вживається. Натомість використовується поняття «метод адміністративно-правового регулювання», або «метод публічного адміністрування». Вказане підтверджується такими науковими роботами: підручником «Курс адміністративного права» за редакцією О.В. Кузьменко [11], дисертаційними дослідженнями [12].

Цікавим є й те, що у тих підручниках, де поняття форми замінено на інструменти, все одно продовжує вживатися поняття методи регулювання, в контексті того, що вони лежать в основі втілення інструментів публічної адміністрації [10, с. 167]. У підручнику Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка зазначається, що суб'єкт розгляду адміністративної скарги об'єктивно існуватиме, зокрема, за умови використання у межах ієрархічної (нестанційної) моделі організації суб'єктів публічної влади жорстких владно-примусових методів публічного управління [8, с. 355]. А отже, незважаючи на заміну методів і форм поняттям «інструменти публічної адміністрації», методи як такі не втрачають свого існування.

Враховуючи вказане, сьогодні у доктрині адміністративного права продовжують паралельно існувати вчення про форми і методи адміністративно-правового регулювання та про інструменти діяльності публічної адміністрації. Спів між прибічниками двох концепцій і досі залишається актуальним і не вирішеним. Водночас зауважую, що вивчення інституту шляхом дослідження його форм і методів адміністративно-правового регулювання є більш повним. Одночасно із цим можна наголосити і на тому, що у вивченні адміністративного права у вищих навчальних закладах і у практичному втіленні адміністративних норм набагато простіше виглядає вчення саме про інструменти діяльності публічної адміністрації.

Крім того, поділяючи вчення про форми і методи адміністративно-правового регулювання, доцільним є їх постійна трансформація. Так, сьогодні до форм адміністративно-правового регулювання не слід відносити організаційні дії, особливо дії внутрішнього направлення суб'єкта публічної адміністрації. Таким чином, сучасне вчення про форми адміністративно-правового регулювання, зокрема їхні види, повинно фактично повторювати за своїм змістом вчення про інструменти діяльності публічної адміністрації (мається на увазі їх види). Єдина відмінність між двома паралельно існуючими вченнями полягає в окремому дослідженні методів адміністративно-правового регулювання.

Наука адміністративного права тяжіє до спрощення її розуміння, що, у свою чергу, зумовлює появу та подальше розповсюдження вчення про інструменти діяльності публічної адміністрації, яке конкурує із вченням про форми і методи адміністративно-правового регулювання.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України : підручник / Битяк Ю.П., Богущкий В.В. та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
2. Адміністративне право України : підручник / Бандурка О.М., Бугайчук К.Л., Гуменюк А.А. та ін. ; за ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Нац. Ун-ту внутр. Справ, 2004. 480 с.
3. Адміністративне право України : навчальний посібник / за заг. ред. Т.О. Коломoeць, Г.Ю. Гулевської. Київ : Істина, 2007. 216 с.
4. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
5. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
7. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. кол. : В.Б. Авер'янов. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2004. 584 с.
8. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
9. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 27 (2). С. 174–178. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/nvuzhpr_2014_27%282%29_45.
10. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
11. Курс адміністративного права України : підручник / за ред. О.В. Кузьменко. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 904 с. URL: https://pidruchniki.com/1896080148173/pravo/kurs_administrativnogo_prava_ukrayini.
12. Адміністративно-правові методи правового регулювання: сутність та зміст : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М-во освіти і науки України, Харків. нац. ун-т ім. В.Н. Каразіна. Харків, 2017. 18 с.
13. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова ; за ред. В.В. Галунька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.