

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ІНСТРУМЕНТІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

CONCEPT AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE TOOLS IN THE FIELD OF ENSURING ECONOMIC SECURITY

Першин О.В., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

Наукова стаття спрямована на визначення змісту поняття «В науковій статті здійснено порівняльну характеристику правових категорій «адміністративні форми» та «адміністративні інструменти», а також з'ясовано їх співвідношення із такими категоріями як «методи адміністрування» й «правові механізми». Доведено, що забезпечення економічної безпеки нашої держави потребує більш дієвих способів правового регулювання й адміністрування ніж ті, які застосовувались від моменту набуття Україною незалежності й до сьогодні. Управлінська діяльність держави в сфері розвитку національної економіки та забезпечення економічної безпеки вимагає комплексного використання об'єктивних економічних та соціальних закономірностей шляхом цілеспрямованого, узгодженого, стратегічного адміністративно-правового унормування. Останнє неможливе без використання потенціалу широкого кола різноманітних суб'єктів, в тому числі ненаділених державно-владними повноваженнями. Прогресивним знаряддям, придатним для відповідного правового регулювання, виступає категорія «адміністративні інструменти».

Характерною особливістю «адміністративних інструментів» як правової категорії, що переживає своє становлення, є використання типових адміністративно-правових «форм» та «методів» регулювання змістовно наповнених істотним зв'язком із сферою застосування управлінського впливу (як то: фінанси, податки, мито, інші сфери економіки).

«Інструмент адміністрування» варто розуміти як спосіб правового унормування, який виступає засобом використання, спрямування, стимулювання або іншого коригуючого впливу на об'єктивно існуючі закономірності й можливості. В свою чергу, «адміністративні інструменти в сфері економічної безпеки» передусім спрямовані на оперування економічними, соціальними та безпековими потенціалами суспільства.

Ключові слова: адміністративно-правові інструменти, правові інструменти, економічна безпека, економіка, політика, планування, стратегія, управління, форма, метод, механізм.

The scientific article is aimed at defining the content of the concept "In the scientific article, a comparative characterization of the legal categories "administrative forms" and "administrative tools" was carried out, as well as their relationship with such categories as "administration methods" and "legal mechanisms" was clarified. It has been proven that ensuring the economic security of our state requires more effective methods of legal regulation and administration than those that have been used since Ukraine gained independence until today. The administrative activity of the state in the field of development of the national economy and provision of economic security requires the comprehensive use of objective economic and social laws through purposeful, coordinated, strategic administrative and legal regulation. The latter is impossible without using the potential of a wide range of various subjects, including those not endowed with state power. The category of "administrative tools" is a progressive tool suitable for appropriate legal regulation.

A characteristic feature of "administrative tools" as a legal category undergoing its formation is the use of typical administrative-legal "forms" and "methods" of regulation meaningfully filled with a significant connection with the sphere of application of managerial influence (such as: finance, taxes, customs, other areas of the economy).

"Administrative tool" should be understood as a method of legal regulation, which acts as a means of using, directing, stimulating or other corrective influence on objectively existing regularities and possibilities. In turn, "administrative tools in the field of economic security" are primarily aimed at operating the economic, social and security potential of society.

Key words: administrative and legal instruments, legal instruments, economic security, economy, policy, planning, strategy, management, form, method, mechanism.

Постановка проблеми. Категорія «інструмент» все частіше використовується вченими при дослідженні різних адміністративно-управлінських проблем. Втім, означена категорія все ще залишається інноваційною, а кількість наукових робіт, що стосуються саме правового забезпечення економічної безпеки, порівняно невелика. Наукові напрацювання в цьому напрямку пов'язані із одночасним розв'язанням одразу двох питань. По-перше, з'ясуванням змісту «адміністративних інструментів у сфері забезпечення економічної безпеки». А по-друге, уточненням самого поняття «адміністративні інструменти» в цілому.

Аналіз останніх досліджень. Варто вказати наукові роботи з різних сфер знань, які безпосередньо стосуються розгляду категорій «інструменти» та «правові інструменти». А саме: *дисертаційне дослідження з адміністративного права* – «Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні» (В. Хоменко; 2016 рік) [1]; *дисертаційне дослідження з державного управління* – «Механізми державного регулювання забезпечення економічної безпеки фінансового сектора України» (О. Денисюк; 2016 рік) [2]; *наукова стаття* – «Інструменти та діагностика умов забезпечення економічної безпеки держави інструментами державного управління» (Л. Акімова; 2018 рік) [3]; *наукова стаття* – «Адміністративно-пра-

вові інструменти забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України» (Е. Казмиришин; 2019 рік) [4]; *наукова стаття* – «Форми та методи адміністративно-правового регулювання чи інструменти діяльності публічної адміністрації: порівняльний аналіз» (М. Жуков; 2020 рік) [5]; *наукова стаття* – «Інструменти адміністративно-правового забезпечення фінансової безпеки держави» (В. Люх; 2020 рік) [6]; *наукова стаття* – «Поняття та ознаки адміністративно-правових інструментів здійснення превентивної діяльності Національної поліцією України» (В. Шевченко; 2023 рік) [7]; *дисертаційне дослідження з адміністративного права* – «Адміністративні інструменти у сфері забезпечення національної безпеки» (Г. Лоркіпанідзе; 2024 рік) [8].

Мета цього дослідження полягає в визначенні поняття «адміністративні інструменти в сфері забезпечення економічної безпеки».

Завдання дослідження потребують: з'ясувати співвідношення понять «адміністративні інструменти», «адміністративні форми», «правові методи», а також «правові механізми»; виявити характерні ознаки, що притаманні «адміністративним інструментам у сфері забезпечення економічної безпеки»; визначити зміст категорії «адміністративні інструменти в сфері забезпечення економічної

безпеки». Для виконання поставлених завдань використано загальнонауковий метод порівняння, який забезпечує пошук і виявлення схожості та розбіжності однотипових властивостей (ознак, змін, тенденцій розвитку) досліджуваних об'єктів» [9].

Виклад основного матеріалу. Одразу зауважимо, що дослідники в галузі адміністративного права наразі не доходять загальноновизнаної думки не лише щодо природи та змісту поняття «правовий інструмент», але й навіть щодо доцільності використання цієї категорії при пошуку вирішення практичних правових проблем.

Так в 2020-му році М. Жуков зазначає, що: «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» [5].

Підкреслимо, що розгляд М. Жуковим співвідношення категорій «форми» та «інструменти» фактично побудований на відслідковуванні хронології трансформацій та розвитку адміністративно-правової думки. Отже, результати проведеного аналізу пояснюють існуючий стан речей, проте, не обґрунтовують подальших векторів або кроків удосконалення. Втім, якщо задатися питанням пошуку практичного способу поліпшення національної економіки та рівня забезпечення економічної безпеки держави, тожність «адміністративно-правових форм» та «адміністративно-правових інструментів» зовсім не видається очевидною.

Так, «форми», як зовнішній прояв управлінської діяльності, завжди можуть розглядатись виключно в контексті роботи певного окремого суб'єкта. З цього приводу зауваження щодо недоречності віднесення організаційних дій до «форм адміністративно-правового регулювання», хоча й обґрунтоване історично, але втрачає свою практичну корисність. Адже багатоманітність «форм» організації та координації є очевидним та беззаперечним фактом, який не залежить від того, чи тягнуть такі «форми» за собою правові наслідки, чи ні. Означена багатоманітність витікає із щільного зв'язку різних за своєю суттю суспільних сфер/галузей – права та управління. Відтак багатоманітність «форм» адміністрування/управління безпосередньо впливає на якість управлінської діяльності певного суб'єкта адміністрування.

В той же час, «адміністративно-правові інструменти» на перший погляд видаються менш численними. Втім, якщо розглядати не лише їх суто правову складову але й змістовну частину, то остання буде пов'язана не з особливостями суб'єкта адміністрування, а із сферою управління (як то фінанси, податки, митна справа, економіка в цілому тощо, при цьому важко уявити собі ситуацію,

коли реально діючі «адміністративні інструменти» в цих сферах не будуть мати правового характеру).

З викладеного витікає, що зміст «адміністративно-правових інструментів» на відміну від «адміністративних форм», нерозривно пов'язаний із специфікою сфери їх застосування. Враховуючи цю особливість, висновок про подібність вчення про «форми» та «інструменти» видається дещо передчасним. Втім перед сучасними дослідниками залишається дилема: який підхід використовувати при розгляді окремих адміністративних проблем – заснований на вивченні «форм», чи «інструментів».

З цього приводу в своєму докторському дисертаційному дослідженні Д. Кошиков підкреслює, що: «актуальні наукові публікації все частіше торкаються питання необхідності переходу на дослідження інструментів діяльності публічної адміністрації замість форм та методів адміністративно-правового регулювання, що, з позиції відповідних авторів, обумовлено невідповідністю змісту останніх сучасній доктрині адміністративного права та потребам практичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації. Активними представниками вчення про інструменти діяльності публічної адміністрації є Р. Мельник та І. Патерило. (Втім, посилаючись на напрацювання М. Жукова, автор стверджує), що ґрунтовне вивчення окремих сфер адміністративно-правового регулювання потребує звернення саме до форм та методів адміністративно-правового регулювання, (адже) при дослідженні питань реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави не можна виходити з вчення «інструментів публічної адміністрації» з огляду на те, що відповідна діяльність нерозривно пов'язана також з активністю інституцій громадянського суспільства, які не відносяться до суб'єктів публічної адміністрації» [10, с. 256-257].

Наведене твердження дозволяє виділити важливу особливість, що притаманні категорії «інструмент» в сфері права. Так, виходячи із викладеного, певні «правові інструменти» належать виключно окремій соціальній групі або суб'єкту. Їх належність позначається тим словом, що додається до поняття «інструмент». Відтак можна казати про суто «адміністративні інструменти», тобто ті, які можуть використовувати суб'єкти державної адміністрації, а також про «публічно-адміністративні інструменти», тобто ті, використання яких належить й до компетенції органів місцевого самоврядування.

Але наведений перелік вочевидь не враховує всіх суб'єктів, які діють в сфері економічної безпеки держави. А саме: різноманітні інституції громадянського суспільства (про які й каже Д. Кошиков); а також самоорганізовані приватні особи, які належать до кола бізнес суб'єктів і здатні відігравати важливу роль в державно-приватному партнерстві (в тому числі в сфері безпеки); крім того існують також й суб'єкти міжнародного права, які можуть активно впливати на міжнародні відносини та економічну політику.

Отже, вплив перерахованих суб'єктів, або залишається поза увагою категорії «адміністративно-правові інструменти», що значно знизить дієвість цієї категорії, або ж виходячи з такої потреби той момент, коли такий вплив набуває «правового», чи «адміністративно-правового» статусу.

При цьому, не варто забувати, що *правовими є ті норми, вимоги та правила, які прийняті із дотриманням належної процедури, відповідають власним якостям дієздатності суб'єкту їх ухвалення та додержання яких гарантується певним державним механізмом.* Цікаво, що виходячи із такого трактування сутності «правових норм, вимог та правил» можна віднайти приклади, в яких певні вимоги встановлюють зовсім не органи державної влади, чи місцевого самоврядування.

Згадані приклади особливо помітні в сфері економіки (тобто того повного циклу діяльності, що починається від виробництва й триває до споживання продуктів й послуг).

Так, в сферах управління й економіки наразі загальновідомим є застосування стандартів для вирішення певних управлінських питань. Наприклад, таких як: підвищення конкурентоздатності або забезпечення високої якості тощо. Відомою системою стандартів є ISO, також поширеними є стандарти HACCP або IRIS та інші. Нагадаємо деякі відомості про їх походження та призначення.

International Organization for Standardization (ISO) – міжнародна організація стандартизації. Метою її діяльності є ратифікація стандартів, розроблених спільними зусиллями делегатів від різних країн (в тому числі й України) [11]. «Міжнародна організація зі стандартизації, об'єднує світових експертів, щоб узгодити найкращий спосіб виконання завдань – від створення продукту до управління процесом. Будучи однією з найстаріших неурядових міжнародних організацій, ISO сприяє торгівлі та співпраці між людьми й компаніями в усьому світі з 1946 року» [12].

Варто підкреслити, що наразі в Україні далеко не всі стандарти ISO можна вважати обов'язковими. Деякі з них набувають такого правового статусу, а в сфері дії інших українською державою створюються державні стандарти – ДСТУ.

Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) – система аналізу ризиків, небезпечних чинників і контролю критичних точок [13]. «Система HACCP ... дозволяє гарантувати виробництво безпечної продукції шляхом ідентифікації й контролю небезпечних чинників. Концепція HACCP була розроблена в 60-х роках минулого століття спільними зусиллями компанії «Pillsbury», збройних сил США і Національного управління з аеронавтики і космонавтики (NASA) під час роботи над американською космічною програмою. Система HACCP схвалена в усьому світі, зокрема, Комісією харчового кодексу (Комісія ООН — Codex Alimentarius) та Європейським Союзом, а також прийнята рядом країн, у т. ч. Канадою, Австралією, Новою Зеландією та Японією як обов'язкова до застосування. Найбільш важливим законодавчим актом ЄС, що регламентує сферу застосування HACCP, – є Директива 93/43/ЄЕС «Про гігієну харчових продуктів». Вона застосовується на всіх підприємствах, які працюють з харчовими продуктами» [14, с. 20-21].

Враховуючи викладене стає очевидним, що механізм правового унормування вимог HACCP на національному рівні аж ніяк не може бути простим. Крім того він вочевидь проходив різні етапи свого правового становлення й розвитку, як на міжнародному, так і на державному рівнях.

International Railway Industry Standard (IRIS) – міжнародний стандарт залізничної галузі. IRIS розроблений Асоціацією європейської залізничної промисловості (UNIFE), є загальноприйнятим глобальним методом оцінки систем управління бізнесом у всьому залізничному ланцюгу поставок. Він заснований на ISO 9001 і адаптований до конкретних вимог міжнародної залізничної галузі. Положення та рекомендації IRIS, які є обов'язковими для секторів рухомого складу та сигналізації з 2009 року, забезпечують прозорість аудиту постачальників залізничного транспорту та застосовуються до постачальників обладнання та компонентів [15].

Так, наявність сертифікації IRIS має підтверджувати опанування виробником належним чином побудованих бізнес процесів. Але в той же час, навіть якщо якість про-

дукції виробника вкрай висока, він все одно не зможе бути конкурентним на відповідному міжнародному ринку, якщо не приєднається до виконання відповідного міжнародного стандарту. Адже його продукцію просто не будуть купувати аби не брати на себе непотрібну відповідальність.

В цьому контексті (хоча сутність системи IRIS полягає й зовсім не в тому) наявність сертифікату IRIS нагадує вхідний квиток у відповідну економічну галузь. А формує вимоги для отримання цього квитка аж ніяк не державна чи публічна адміністрація. З викладеного витікає висновок, що при управлінні сучасною економікою, а тим більше її безпекою неможна ігнорувати вплив, який здатні завдавати суб'єкти, що не відносяться до державної й публічної адміністрації.

В цьому випадку завдання держави полягає як раз в тому, щоб виявити можливості й потенціал такого впливу та перевести їх в площину адміністративного права (в широкому розумінні адміністрування як управління). При цьому адміністративні методи впливу (як обов'язковий складник) мають доповнити й підсилити об'єктивно існуючі економічні закономірності, зробивши їх тим самим більш керованими. Забезпечити все це можливо лише використовуючи категорію «адміністративно-правовий інструмент». Адже «адміністративно-правові форми» занадто сконцентровані на управлінському впливі окремого суб'єкта адміністрування і не здатні ефективно досягнути більш широкого охоплення проблемних ситуацій де суб'єктом управління виступає держава в цілому.

Висновки. Порівнявши між собою правові категорії «адміністративні форми» та «адміністративні інструменти», а також з'ясувавши їх співвідношення із такими категоріями як «методи адміністрування» й «правові механізми» можна аргументувати такі висновки.

Наголошено на тому, що забезпечення економічної безпеки нашої держави потребує більш дієвих способів правового регулювання й адміністрування ніж ті, які застосовувались від моменту набуття Україною незалежності й до сьогодні. Управлінська діяльність держави в сфері розвитку національної економіки та забезпечення економічної безпеки вимагає комплексного використання об'єктивних економічних та соціальних закономірностей шляхом цілеспрямованого, узгодженого, стратегічного адміністративно-правового унормування. Останнє неможливе без використання потенціалу широкого кола різноманітних суб'єктів, в тому числі ненаділених державно-владними повноваженнями. Прогресивним знаряддям, придатним для відповідного правового регулювання, виступає категорія «адміністративні інструменти».

Характерною особливістю «адміністративних інструментів» як правової категорії, що переживає своє становлення, є використання типових адміністративно-правових «форм» та «методів» регулювання змістовно наповнених істотним зв'язком із сферою застосування управлінського впливу (як то: фінанси, податки, мито, інші сфери економіки).

«Інструмент адміністрування» варто розуміти як спосіб правового унормування, який виступає засобом використання, спрямування, стимулювання або іншого коригуючого впливу на об'єктивно існуючі закономірності й можливості. В свою чергу, «адміністративні інструменти» в сфері економічної безпеки передусім спрямовані на оперування економічними, соціальними та безпековими потенціалами суспільства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Київ, 2016. 220 с.
2. Денисюк О.В. Механізми державного регулювання забезпечення економічної безпеки фінансового сектора України: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Харків, 2016. 201 с.
3. Акімова Л.М. «Інструменти та діагностика умов забезпечення економічної безпеки держави інструментами державного управління». *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 18/2018. С. 62-66.

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. 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. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2020-2/55>
6. 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>
7. Шевченко В.М. Поняття та ознаки адміністративно-правових інструментів здійснення превентивної діяльності Національною поліцією України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 6. С. 148-153. DOI: <https://doi.org/10.32782/2408-9257-2023-6-24>
8. Лоркіпанідзе Г.Г. Адміністративні інструменти у сфері забезпечення національної безпеки: дис. ... канд. юр. наук: 12.00.07. Київ, 2024. 224 с.
9. Чепак В.В., Савельєв Ю.Б. Аналіз порівняльний // Велика українська енциклопедія (ВУЕ). URL: https://vue.gov.ua/Аналіз_порівняльний
10. Кошиков Д.О. Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави: дис. ... док. юр. наук: 12.00.07. Харків, 2021. 485 с.
11. Вільна енциклопедія (Вікіпедія), «Міжнародна організація зі стандартизації». URL: https://uk.wikipedia.org/Міжнародна_організація_зі_стандартизації
12. ISO, «About ISO». URL: <https://www.iso.org/about>
13. Вільна енциклопедія (Вікіпедія), «НАССР». URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/НАССР>
14. Сирохман І.В. Товарознавство харчових продуктів функціонального призначення: навч. пос. для студ. вищ. навч. закл. / І.В. Сирохман, В.М. Завгородня. К.: Центр учбової літератури, 2009. 544 с.
15. SGS, «International Railway Industry Standard (IRIS) Certification Services». URL: <https://www.sgs.com/en-ch/services/international-railway-industry-standard-iris-certification-services>