

УДК: 340.11:342.9

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ВИЗНАЧЕННЯ ІНСТРУМЕНТАРІЮ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

*О. Є. Костюченко, кандидат юридичних наук, доцент
Харківський інститут банківської справи
Університету банківської справи НБУ*

Досліджено сучасні підходи до визначення поняття правових засобів. Окрему увагу приділено аналізуванню правових засобів у галузі адміністративного права. Виділено галузеву своєрідність адміністративно-правових засобів та перспективи подальшого розвитку інструментальної теорії з метою підвищення ефективного адміністративно-правового регулювання відносин, що є предметом адміністративного права.

Ключові слова: *правові засоби, адміністративно-правові засоби, правовий інструментарій, механізм правового регулювання.*

Постановка проблеми. Глобалізація світу та сплеск всесвітніх і локальних фінансових криз свідчать про необхідність винайдення нових шляхів подолання кризових явищ в економіці, проте реалізація програми протидії негативним наслідкам у соціально-економічній сфері без участі науковців неможлива. На нашу думку, тільки науково обґрунтовані засоби протидії можуть надати позитивний ефект у врегулюванні проблем щодо стану фінансової безпеки як держави у цілому, так і окремих економічних суб'єктів. Опрацьовуючи заходи протидії для подолання наслідків фінансових криз, окрему увагу слід приділити тому, якими саме засобами протидіяти та яким саме чином управляти кризовими явищами. У цьому напрямі провідне місце належить науці адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Свого часу багато науковців присвячували свої дослідження аналізу правових засобів. Джерельною базою нашого дослідження стали роботи таких науковців, як С. Алексєєв, Д. Андрєєв, М. Волкова, В. Комзюк, О. Куций, О. Малько, М. Матузов, Є. Ольховський, О. Онуфрієнко, В. Сапун, К. Шундиків.

Формулювання цілей. Метою статті є визначення правових засобів (інструментів), здатних вплинути на процес управління кризовими явищами в економіці, зокрема у сфері фінансової безпеки. Для цього у роботі вирішено такі завдання: розкрито сутність правових засобів та охарактеризовано своєрідність правового інструментарію адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Розпочинаючи аналіз адміністративно-правових засобів забезпечення фінансової безпеки, вважаємо за потрібне зазначити, що названі засоби у дослідженні розглядатимуться з позиції інструментальної теорії у праві. Наша позиція ґрунтується на доведеній у літературі думці про те, що узагальнено поняття механізму правового регулювання визначається як узятя в єдності система правових засобів, за допомогою якої забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини [1, с. 267]. Метою такого підходу для дослідження адміністративно-правових засобів забезпечення фінансової безпеки є визначення набору цих засобів та їх характеристика.

В основу дослідження покладено провідні ідеї С. Алексеєва щодо механізму правового регулювання. Науковець виділив чотири основні елементи механізму правового регулювання: юридичні норми, індивідуальні приписи застосування права (факультативний елемент), правовідносини, акти реалізації прав і обов'язків [1, с. 282; 2, с. 27]. Однак наукові здобутки автора не обмежуються визначенням елементів механізму правового регулювання та його характеристикою. Він науково послідовно обґрунтував різні підходи до механізму правового регулювання, зокрема інструментальний та спеціально-юридичний, психологічний аспекти [1, с. 267–279; 2, с. 9–24]. Беручи за основу позицію С. Алексеєва щодо механізму правового регулювання та різноманітні його аспекти, цікавим для нашого дослідження вважаємо інструментальний підхід, який надає можливість охопити усі засоби (правові інструменти) науки адміністративного права у процесі здійснення належного правового регулювання відносин із забезпечення фінансової безпеки. Такий підхід ми обрали, виходячи з того, що зазначені відносини, зокрема їх правове регулювання, лише зароджуються в Україні, і для того, аби забезпечити адекватне регулювання цих відносин, слід визначити, які адміністративно-правові засоби можуть бути використанні для досягнення головної практичної мети регулювання – реалізації та захисту прав і свобод громадян, суб'єктів господарювання та держави, зокрема у частині їх фінансової безпеки.

Інструментальний підхід С. Алексеєва до механізму правового регулювання ґрунтується на тому, що: а) правові засоби – це найбільш загальна, універсальна категорія [3, с. 31]; б) у загальному вигляді правові засоби в галузі юридичного регулювання можуть бути згруповані у вигляді своєрідної «трійці» – первинної значущості: заборона, позитивне зобов'язання, дозвіл. Усі інші правові засоби, підкреслює автор, є модифікацією або комбінуванням засобів юридичного регулювання [3, с. 32]; в) у міру розвитку суспільства ускладнюються склад та зміст правових засобів. Найбільш суттєвих із цих процесів – два. По-перше, це типізація правових засобів, при якій почали формуватися правові конструкції та системні структурні підрозділи. По-друге,

це набуття правовими засобами (і на первинному рівні, і на рівні правових конструкцій, структурних підрозділів) нормативного характеру [3, с. 33, 35].

С. Алексєєв зазначає, що питання правових засобів, — це не стільки питання відокремлення до особливого підрозділу тих чи інших фрагментів правової дійсності, скільки питання їх особливого бачення у суворо визначеному ракурсі — їх функціонального призначення, їх ролі як інструментів оптимального вирішення соціальних завдань. Автор наголошує на тому, що в усіх випадках перед нами фрагменти правової дійсності, які розглядаються під кутом зору їх функцій, їх ролі як інструментів юридичного впливу [4, с. 218, 223].

З метою забезпечення всебічного розгляду правових засобів та інструментальної теорії у праві (розробленої С. Алексєєвим) слід зупинитися на підходах інших науковців до визначення сутності правових засобів та їх тлумачення. Так, у названій сфері наукових знань заслуговують на увагу роботи російських науковців О. Малька, К. Шундікова, В. Сапуна, М. Волкової та представника української правової науки О. Онуфрієнка. О. Малько [5] в цілому підтримує ідеї С. Алексєєва про те, що під правовими засобами розуміються інституціональні явища правової дійсності, втілюючи регулятивну силу права, його енергію, яким належить роль її активних центрів [6, с. 14]. У Великому юридичному словникові за загальною редакцією О. В. Малька визначено, що правові засоби — це правові явища, виражені в інструментах (установленнях) та діяннях (технології), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення поставлених соціально корисних цілей. Властивості правових засобів визначаються таким чином: 1) мають спеціально-юридичну природу, є феноменом суто правового характеру, бо засновані на правових нормах та мають юридичну форму; 2) нерозривно пов'язані із цілями правової політики, оскільки створюються і функціонують для досягнення цих орієнтирів; 3) поєднуючись певним засобом, правові засоби виступають основними працюючими частинами (елементами) дії права, механізму правового регулювання; 4) забезпечуються державою, їх відрізняє гарантованість мірами власного впливу, бо реалізація регулятивних можливостей права передбачає відому підтримку; 5) призводять до певних юридично значущих наслідків, конкретних результатів того чи іншого ступеня ефективності або дефектності правового регулювання [7]. Отже, розвиваючи ідеї С. Алексєєва, О. Малько виділив загальні властивості правових засобів, що у свою чергу сприяє подальшим дослідженням правового інструментарію з метою його застосування для розв'язання проблем галузевих правових наук.

Далі, К. Шундіков у дисертаційному дослідженні «Цілі та засоби в праві» пише, що юридичні (правові) засоби — це взята в єдності сукупність правових установлень (інструментів) та форм правореалізаційної практики, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права та забезпечується досягнення соціально корисних цілей [8, с. 63]. Науковець наголошує на особливості та

великому практичному значенні саме засобів правореалізаційної діяльності. Автор вважає, що їх основне завдання — практичне втілення юридичних цілей у життя, вони утворюють технологію, завдяки якій необхідність стає можливістю та втілюється у результат, вони виступають працюючими частинами дії права і безпосередньо призводять до певних результатів, юридично значущих наслідків [8, с. 73–74]. Ми погоджуємося з К. Шундіковим та вважаємо, що значне коло проблем стосовно реалізації прав, свобод і законних інтересів у публічній сфері та правореалізаційній діяльності органів державної влади може бути вирішено закріпленням конкретних інструментів як форм реалізації. Наприклад, сьогодні широко застосовується «ліцензування» як форма реалізації права на здійснення того чи іншого виду підприємницької діяльності. Подібно до цього низка інших прав, свобод і законних інтересів, які є сферою регулювання адміністративних норм, можуть набути конкретних форм реалізації.

В. Сапун у дисертації «Теорія правових засобів і механізм реалізації права» пише, що в аспекті інструментального підходу правові явища у співвідношенні з іншими характеристиками розглядаються як правові засоби — юридичні інститути, конструкції, забезпечуючи відповідно з правовими засадами вирішення різноманітних соціальних завдань. Правові явища, представлені в дисертаційній роботі як правові засоби, зазначає автор, мають регулятивний потенціал, різняться за реальним застосуванням, їх використанням у процесі юридичної діяльності та призводять до досягнення соціально значущих результатів. Особливе навантаження несуть правові засоби у механізмі реалізації права. Від правильного добору правових засобів залежать досягнення цілей правового регулювання і в кінцевому результаті ефективність права в цілому [9]. Таким чином, за допомогою правових засобів відкриваються нові можливості розв'язання низки проблем щодо ефективності правового регулювання, дієвості законів та виконання службової ролі законодавства у частині забезпечення реалізації прав і свобод громадян.

Підтвердженням цього є і результати дослідження М. Волкової. Так, авторка у дисертаційній роботі «Правові засоби забезпечення прав і свобод людини: теоретико-правовий аналіз» зробила спробу винайти резерв правового забезпечення основних прав і свобод людини і громадянина. Вона обґрунтувала, що правові засоби забезпечення прав і свобод людини і громадянина є одним з елементів механізму правового забезпечення та діяльності держави в цілому, умовою здійснення свобод і прав людини, гарантом його правового забезпечення, «примушують» владу надати правовому статусу людини юридичної значущості [10]. Вітчизняний науковець О. Онуфрієнко у дисертаційній роботі «Правові засоби у контексті інструментальної теорії права», досліджуючи інструментальну теорію С. Алексєєва, пропонує власну класифікацію правових засобів, поділяючи їх на дві групи, зокрема: 1) правові засоби

субстанціонального характеру — засоби, що власною системою утворюють «матерію права», об'єктивовану в текстах різних джерел права [11, с. 97]; 2) правові засоби діяльнісного характеру — правові засоби, що являють собою практичну діяльність щодо застосування правових засобів субстанціонального характеру [11, с. 98]. Автор зазначає, що залежно від структури, субстанціональні правові засоби можна розподілити на прості («примітивні» — заборона, дозвіл, зобов'язання) та складні, що складаються з простих. Складні у свою чергу утворюють правові засоби-конструкції та правові засоби-конструкції нормативного характеру [11, с. 97]. Наведена класифікація не суперечить підходу С. Алексеева до поділу правових засобів, але вона є кроком на шляху до розвитку цієї теорії і, на нашу думку, сприяє її подальшому використанню у цьому дослідженні.

Разом із тим О. Онуфрієнко критикує низку галузевих досліджень правових засобів [11, с. 78–86]. Його критика щодо занадто широкого, неконкретизованого визначення правових засобів є цілком виправданою. Так, дійсно, на сьогодні поняття «правові засоби» науковці підмінюють іншими поняттями на кшталт «заходи», «міри», «правові форми», «правовий вплив», «правове регулювання» тощо. Не применшуючи наукового результату науковця, не погоджуємося з ним стосовно критики, яка побудована на тезі про те, що проаналізовані ним галузеві дослідження непридатні для розкриття категорії «правові засоби». Вважаємо, що кожний науковець, досліджуючи ту чи іншу проблему у конкретній галузі права, певною мірою перебуває в «обмеженому» становищі. Це пояснюється тим, що дослідження спрямовуються на розв'язання поставленої проблеми виключно в межах галузі та інструментарію. У той же час з позиції галузевого застосування правових засобів проводити узагальнення на рівні теорії права не завжди є завданням дослідника. Безумовно, теорія права слугує базою для подальших практично-прикладних досліджень, але галузева своєрідність досліджень є ключовим критерієм, який визначально впливає на набір та зміст правових засобів, притаманних тій чи іншій галузі права. Переважно це стосується модифікованих або комбінованих засобів юридичного регулювання.

Цікавими та практично значущими є результати, одержані В. Онуфрієнком щодо аналізу поняття «правові засоби» у зарубіжній літературі. Автор дійшов висновку про те, що у таких роботах правовий аспект немає поширеного застосування. Це у підсумку доводить відсутність концептуальних правових висновків, які б надали можливість прояснити сутність «правових заходів». З огляду на викладене, наше дослідження визначення адміністративно-правових засобів побудоване на російських та вітчизняних роботах.

На нашу думку, галузевий підхід до інструментальної теорії у праві придатний для розв'язання практичних проблем адміністративного права. Наприклад, стосовно забезпечення фінансової безпеки в Україні адміністративно-

правові засоби дають можливість напрацювати у правозастосовній діяльності низку правових моделей реалізації законних фінансових інтересів економічних суб'єктів та досягти соціально значущої мети – фінансової безпеки в державі.

Працюючи над добром адміністративно-правових засобів, приділимо увагу тому, як у науці адміністративного права застосовуються поняття «правові засоби», «адміністративно-правові засоби» тощо. Так, О. Куций у дисертації «Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах» пише: «Адміністративно-правові засоби — це передусім акти управління у конкретній сфері діяльності... Правові засоби, як поняття синтетичного характеру, представлено юридичними інститутами, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права при досягненні визначеної мети» [12, с. 121, 122]. В. Комзюк у дисертації «Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи» аналізує роботи С. Алексеєва щодо його інструментальної теорії та галузеву специфіку адміністративно-правових засобів. Автор робить такий висновок: «Адміністративно-правові засоби в комплексі є одним з ефективних структурних елементів охоронної діяльності органів держави, спрямованої на формування і розвиток суспільних відносин у різних галузях (у тому числі й у сфері митної справи) на належній нормативній основі» [13, с. 44–45]. Далі він пише: «Аналіз чинного адміністративного законодавства і практики його застосування надає підстави зробити висновок, що серед адміністративно-правових засобів здійснення митної справи можна виділити два блоки. Перший з них — це засоби організації управління митною справою. До них належать: а) засоби визначення видів та структури органів виконавчої влади, які діють у сфері здійснення митної справи; б) засоби визначення правового статусу цих органів; в) засоби організації проходження державної служби в митних органах. Другий блок утворюють адміністративно-правові методи управлінської діяльності митних органів» [13, с. 48–49]. Отже, у межах галузі адміністративного права правові засоби слід розмежовувати на ті, що забезпечують організацію управління, та засоби управлінської діяльності.

Д. Андреев у дисертаційній роботі «Адміністративно-правові засоби захисту прав власників цінних паперів», розглядаючи загальнотеоретичну характеристику адміністративно-правових засобів захисту прав власників цінних паперів, досліджує: сутність та гарантії забезпечення правопорядку на фондовому ринку України; поняття та класифікацію заходів адміністративно-правового примусу на фондовому ринку України; діяльність саморегулювальних організацій як спеціальний адміністративно-правовий засіб захисту прав інвесторів у цінні папери [14, с. 11–13]. На наш погляд, такий підхід у цілому дещо невиправдано звужує поняття адміністративно-правових засобів до «заходів», хоча і торкається засобів захисту.

Є. Ольховський у дисертації «Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки» розглядає: заходи запобігання (попередження) та припинення адміністративно-правових правопорушень у сфері громадської безпеки, їх види, місце та значення в системі адміністративного примусу; адміністративну відповідальність у системі адміністративно-правових заходів забезпечення громадської безпеки. Автор пише: адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки складають більшість серед інших правових приписів та організаційних заходів, оскільки безпосередньо стосуються сфери управління та захисту прав і свобод громадян... Реалізація адміністративно-правових засобів у правовій державі характеризується демократизмом, базується на довірі та підтримці народу. Форми реалізації можуть змінюватися, вдосконалюватися, однак мають здійснюватися на основі законності, що гарантується систематичним контролем за реалізацією заходів впливу, здійсненням прокурорського нагляду, можливістю оскарження та іншими способами, закріпленими в законодавстві [15, с. 31, 34]. На наш погляд, плідність висновків Є. Ольховського полягає у поділі засобів управлінської діяльності на ті, що запобігають порушенням, припиняють порушення, ті, що відновлюють правопорядок, ті, що управляють процесами, та ті, що захищають права і свободи громадян.

Висновки. Викладене надає підстави заглибитись у своєрідність адміністративно-правових засобів, яку можна представити так.

Адміністративно-правові засоби мають публічно-правову природу, яка ґрунтується на нормах адміністративного права. Ці засоби спрямовують свій регулюючий вплив на досягнення цілей державного управління, що має організаційний та виконавчо-розпорядчий характер. Саме цілі державного управління є визначальними у класифікації адміністративно-правових засобів і впливають на їх чисельність та варіативність.

Адміністративно-правові засоби є діючими (працюючими) частинами правової дійсності, які «переводять» правила поведінки у конкретну практичну поведінку учасників адміністративно-правових відносин.

Інструментарій адміністративного права не тільки забезпечується державою, а й застосовується державними органами та їх посадовцями з державно-владними повноваженнями у процесі публічного управління. Юридична значущість застосування адміністративно-правових засобів має публічну природу та висвітлює конкретний рівень реалізації прав, свобод та законних інтересів у виконавчо-владній сфері.

У цілому дослідженню проблеми адміністративно-правових засобів у сучасній науці не приділено належної уваги, однак поряд із цим проаналізовані галузеві дослідження переконливо свідчать про розмаїття правових засобів, що використовуються в науці адміністративного права. Разом із тим

наведені дисертаційні роботи доводять актуальність та перспективність застосування інструментального підходу до спроб розв'язання нагальних проблем галузі. Це у свою чергу доводить необхідність розвитку інструментальної теорії в адміністративному праві та необхідність систематизації існуючих адміністративно-правових засобів за різними класифікаційними ознаками.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев, С. С. Общая теория права : учебник / С. С. Алексеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : ТК Велби, Проспект, 2008. — 576 с.
2. Алексеев, С. С. Общая теория права : в 2 т. / С. С. Алексеев. — М. : Юрид. лит. 1982. — Т. 2. — 360 с.
3. Алексеев, С. С. Право на пороге нового тысячелетия : некоторые тенденции мирового правового развития — надежда и драма современной эпохи / С. С. Алексеев. — М. : Статут, 2000. — 256 с.
4. Алексеев, С. С. Теория права / С. С. Алексеев. — Изд. 2-е перераб. и доп. — М. : БЭК, 1995. — 420 с.
5. Теория государства и права : курс лекций / под ред. А. В. Малько, Н. И. Матузов. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрист, 2001. — 776 с.
6. Алексеев, С. С. Правовые средства : постановка проблемы, понятие, классификация / С. С. Алексеев // Сов. государство и право. — 1987. — № 6 — С. 12–19.
7. Большой юридический словарь / А. В. Малько, К. Е. Игнатенкова, Г. Н. Комкова и др. ; под ред. А. В. Малько. — М. : Проспект, 2009. — 704 с.
8. Шундигов, К. В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / К. В. Шундигов. — Саратов, 1999. — 182 с.
9. Сапун, В. А. Теория правовых средств и механизм реализации права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / В. А. Сапун. — Н. Новгород, 2002. — 321 с.
10. Волкова, М. В. Правовые средства обеспечения прав и свобод человека : теоретико-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. В. Волкова. — Краснодар, 2010. — 205 с.
11. Онуфрієнко, О. В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Онуфрієнко. — Х., 2004. — 196 с.
12. Куций, О. А. Адміністративно-правові засоби забезпечення прав фізичних осіб у податкових правовідносинах : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. А. Куций. — Одеса, 2004. — 192 с.
13. Комзюк, В. Т. Адміністративно-правові засоби здійснення митної справи : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. Т. Комзюк. — Харків, 2003. — 191 с.
14. Андреев, Д. О. Адміністративно-правові засоби захисту прав власників цінних паперів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Д. О. Андреев. — К., 2008. — 21 с.
15. Ольховський, Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Є. В. Ольховський. — Х., 2004. — 191 с.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ИНСТРУМЕНТАРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Костюченко Е. Е.

Исследованы современные подходы к определению понятия правовых средств. Отдельное внимание уделено анализу правовых средств административного права. Выделены отраслевая своеобразие административно-правовых средств и перспективы дальнейшего развития инструментальной теории с целью повышения эффективности административно-правового регулирования отношений, которые являются предметом административного права.

Ключевые слова: *правовые средства, административно-правовые средства, правовой инструментарий, механизм правового регулирования.*

THEORETICAL BASIS OF TOOLS OF ADMINISTRATIVE LAW

Kostiuchenko O. O.

The article examines current approaches to the definition of legal means. Special attention is paid to the analysis of legal remedies in the field of administrative law. Highlight sectoral originality administrative and legal means and prospects of further development of the instrumental theory to enhance effective administrative and legal regulation of relations that are the subject of administrative law.

Key words: *legal means, administrative legal remedies, legal instrumentariy, mehanizm legal reguluyvannya.*

УДК 343.988(075)

СУЧАСНИЙ СТАН ЛАТЕНТНОЇ ВІКТИМНОСТІ В УКРАЇНІ

*І. О. Христич, кандидат економічних наук, доцент
Національний університет
«Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

Розглянуто поняття латентної віктимності особистості, її стан в Україні на сучасному етапі та перспективи її зменшення. Звернено увагу