

СУТНІСТЬ ТА ВИДИ ФОРМ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ ЯК СУБ'ЄКТІВ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ

THE ESSENCE AND TYPES OF FORMS OF ACTIVITY OF LAW ENFORCEMENT BODIES AS SUBJECTS OF THE FORMATION AND IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY AND DEFENSE

Макарчук В. В.

Кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права та
теоретико-правових дисциплін,
Білоцерківський національний аграрний університет,
м. Біла Церква, Україна
ORCID: 0000-0002-9099-8921

Vitaliy Makarchuk

Candidate of Law Sciences,
Associate Professor of the Department of Constitutional Law and
Theoretical and Legal Disciplines,
Bila Tserkva National Agrarian University,
Bila Tserkva, Ukraine

*Стаття присвячена дослідженню сутності та видів форм діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Досліджено адміністративно-правовий інструментарій правоохоронних органів як правова категорія загалом та у контексті здійснення ними повноважень щодо формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Проаналізовано форми діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Розглянуто досягнення адміністративної науки в аспекті інструментів діяльності суб'єктів владних повноважень – як новітній заміник формам їхньої адміністративної діяльності або ж ймовірні елементи механізму здійснення такої діяльності. **Ключові слова:** публічна адміністрація, форми діяльності правоохоронних органів, адміністративно-правовий інструментарій правоохоронних органів, адміністративна діяльність, національна безпека і оборона.*

*The article is devoted to the study of the essence and types of forms of activity of law enforcement agencies as subjects of the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense. The administrative-legal toolkit of law enforcement agencies as a legal category in general and in the context of their exercise of powers regarding the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense has been studied. The forms of activity of law enforcement agencies as subjects of formation and implementation of state policy in the field of national security and defense are analyzed. The achievements of administrative science in the aspect of the tools of the subjects of power are considered - as the latest substitute for the forms of their administrative activity or probable elements of the mechanism of such activity. Leading administrative try to expand the scientific achievements of other scientists, taking into account modern realities, historical retrospect and focusing on the research of foreign assets in a specific researched field. In particular, there is no unity of opinion among scientists regarding the issue of tools for public administration. At the same time, the administrative-legal toolkit of law enforcement agencies as a legal category in general and in the context of their exercise of powers regarding the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense also does not have an established scientific definition. Analysis of the essence and types of forms of activity of law enforcement agencies as subjects of the formation and implementation of state policy in the field of national security and defense allows us to assert that the raised issues are revealed by a purely subjective view of the scientist. **Key words:** public administration, forms of activity of law enforcement agencies, administrative and legal tools of law enforcement agencies, administrative activity, national security and defense.*

Постановка проблеми. Адміністративна наука сучасності представлена низкою доктринальних положень щодо предмета означеної галузі права. Думки вчених щодо окремої проблематики можуть різнитися як одиничним змістовим аспектом, так і бути кардинально суперечливими. Провідні адміністративісти намагаються розширити наукові доробки інших вчених, враховуючи при цьому сучасні реалії, історичну ретроспективу та орієнтуючись на дослід зарубіжних надбань в конкретному досліджуваному полі. Зокрема відсутня єдність думок вчених щодо питання інструментарію діяльності публічної адміністрації. При цьому адміністративно-правовий інструментарій правоохоронних органів як правова категорія загалом та у контексті здійснення ними повноважень щодо формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони теж не має усталеного наукового визначення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти форми діяльності правоохоронних органів досліджувались у працях В. Галуцька, І. Голосніченка, А. Гука, Л. Могілевської, А. Танько, Н. Шевченко та інших вчених.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). На прикладі адміністративно-правового інструментарію правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони внести ясність щодо сутності цього інституту адміністративно-правової галузі знань.

Виклад основного матеріалу дослідження. Перш за все, уточнимо, що «Академічний тлумачний словник української мови» визначає термін «інструментарій» як набір інструментів, що застосовується в якій-небудь спеціальності [1]. Водночас термін «інструмент» трактується як знаряддя для праці [2]. Практично можна говорити, що як для теслі рубанок (теслярський інструмент), так для суб'єкта публічної адміністрації адміністративний акт (інструмент публічного адміністрування) є професійним знаряддям праці [3, с. 143].

У словнику іншомовних слів знаходимо визначення даного терміну як засобу для досягнення певної мети [4]. У свою чергу, у загальноприйнятому значенні під засобом розуміється прийом, якась спеціальна дія, що дає можливість здійснити що-небудь, досягти чогось; спосіб; те, що служить знаряддям у якій-небудь дії, справі [5, с. 307]. «Прийом» – це спосіб виконання або здійснення чого-небудь; певний захід для здійснення чого-небудь, досягнення якоїсь мети; засіб вираження [6, с. 630]. «Спосіб» – певна дія, прийом або система прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось; те, що служить знаряддям, засобом і т. ін. у якій-не-

будь справі, дії [7, с. 578]. «Захід» – сукупність дій або засобів для досягнення, здійснення чого-небудь [5, с. 380]. Відповідно, схематично інструмент – це засіб; засіб – це прийом; прийом – це спосіб або захід; спосіб – це певна дія; захід – це сукупність дій. З вищевикладеного виникає логічне запитання: інструментарій діяльності публічної адміністрації і повноваження це тотожні категорії? Дійсно, присутня спільність, однак не тотожність, адже повноваження – це абстрактні можливості, закріплені за певним суб'єктом, тоді як інструменти виступають чинником їх реалізації, перетворюючи їх на реальні зовнішньо спрямовані дії [8, с. 374].

Зокрема сучасні позиції науковців зводяться до того, що до інструментів публічного адміністрування належать: форми й методи адміністративної діяльності публічної адміністрації [3, с. 144; 9, с. 234]. Як приклад, у межах власної праці А. Гук зазначає: «аналіз наведених підходів до визначення поняття «форма адміністративного права» в юридичній літературі дозволяє узагальнити його сутнісні ознаки, що, перш за все, стосується зовнішнього вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій 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» [10, с. 82]. Ймовірно вченим припущено помилку у формулюваннях, адже загалом він аналізував адміністративно-правові форми публічного врядування. Так ним же виявлено, що вона являє собою юридично значимі способи реалізації суб'єктами адміністративного права своїх повноважень, прав і обов'язків, що відображають особливості їх правового статусу. Вчений відзначає, що у правовій науці, на відміну від науки державного управління, правові форми втілюються в життя через різного характеру дії правомочних представників органів управління – службових осіб. Відповідно, зовнішнє вираження управлінської діяльності в конкретних практичних діях іменується формою управління, і тут форма розглядається як зовнішнє вираження будь-якого змісту. Звідси формою реалізації адміністративної складової діяльності органів публічного врядування треба вважати будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій представницького органу, його структурних підрозділів і службових осіб, котрі здійснюються з метою реалізації функцій управління [10, с. 80-81].

Загалом у науці є два визначення форми адміністративної діяльності. Згідно з першим із них вона є зовнішнім виразом змісту управлінської діяльності, організаційно-правовим вираженням

конкретних однорідних за змістом дій державних органів (службовців) із попередження та припинення адміністративних (кримінальних) порушень, організації та забезпечення громадського порядку. Друге ж визначення пропонує розуміти форми адміністративної діяльності як однорідні за характером і правовою природою групи адміністративних дій, які мають зовнішнє вираження й за допомогою яких забезпечуються безпека, охорона громадського порядку, охорона прав громадян та здійснюється боротьба з правопорушеннями [11, с. 160].

Так, характеризуючи форми діяльності органів системи внутрішньої безпеки, О. Бандурка пов'язує їх суть із зовнішніми виявами державної влади, за сприяння яких організовується і практично здійснюється виконання завдань цих правозахисних інституцій [12, с. 78]. Так само і М. Ковалів визначає форму діяльності органів внутрішніх справ як зовнішній вияв сукупності спільних за видом і суттю службових дій, що забезпечують досягнення правоохоронних завдань і реалізацію функцій державної влади в галузі захисту прав людини [13, с. 45; 14, с. 201].

І. Голосніченко та Я. Кондратьєв розуміють форми діяльності органів внутрішніх справ як однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека та здійснюється боротьба з правопорушеннями [15, с. 104; 16, с. 129].

При цьому, як вважає А. Рум'янцева-Козовник, формам діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони притаманна універсальність, оскільки діяльність цих органів щодо реалізації їхніх завдань і функцій здійснюється в рамках тих форм, які визначено для них законом [17, с. 116-117].

Уточнимо, що за переконаннями Н. Шевченко [11, с. 160], досліджуючи класифікацію форм адміністративної діяльності правоохоронних органів, слід враховувати, що вона тісно пов'язана та переплітається з класифікацією форм державно-управлінської діяльності, що цілком зрозуміло враховуючи те, що адміністративна діяльність правоохоронних органів є окремим проявом (випадком) державного управління. Вчена уточнює, що у сучасній адміністративно-правовій науці та теорії державного управління критерії класифікації форм управління розрізняються залежно від ступеня їх правової регламентації, характеру правових наслідків їх застосування, характеру та змісту форм, способу вираження (встановлення), спрямованості дій суб'єктів управління, а також за способом реалізації методів управління [11, с. 160].

Цікавою є точка зору Л. Іванової, яка розглядає та поділяє форми адміністративної діяльності правоохоронних органів за способом, цілеспрямованістю та змістом. За змістом дослідниця виокремлює дві правові форми, а саме правозастосовну та нормотворчу. Правозастосовна передбачає діяння суб'єктів із застосування норм права, а нормотворча застосовується ними лише в межах їхніх повноважень. За способом виокремлюються правозастосовні форми адміністративної діяльності: внутрішні та зовнішні, правоохоронні та регулятивні, які своєю чергою можуть бути усними (розпорядження, вказівки, накази), конклюдентними (певні регулюючі жести), письмовими (індивідуальний акт). За цілеспрямованістю (мається на увазі мета використання) правові форми адміністративної діяльності поділяються на внутрішні, тобто такі, що пов'язані з внутрішньою діяльністю в правоохоронному органі (діловодство, матеріальне забезпечення тощо), і зовнішні, які використовуються для реалізації суб'єктами адміністративної діяльності покладених завдань і функцій. Неправові форми поділяються на форми, що виявляються в організаційних діях (нарада, інструктаж тощо), і форми, що виявляються в матеріально-технічних діях (виконання матеріалів, видання довідок, складання звітів тощо) [18, с. 57-60; 16, с. 130].

Вчений В. Галуцько під здійсненням матеріально-технічних операцій визначає забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. До них належать такі дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, були вони спрямовані на ці наслідки чи ні [19, с. 138]. Відповідно, здійснення матеріально-технічних операцій передбачає комплекс різноманітних дій щодо обслуговування діяльності правоохоронних органів у ході здійснення ними повноважень щодо формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони. Зокрема це ведення діловодства, внесення реєстраційних записів, збирання та оброблення статистичної інформації, ведення відповідних реєстрів тощо.

Висновки. Отже, адміністративно-правовий інструментарій правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони можна визначити як сукупність адміністративних дій, що слугують практичним проявом їхніх повноважень. Відповідно, форми діяльності правоохоронних органів як суб'єктів формування та реалізації дер-

жавної політики у сфері національної безпеки і оборони можна класифікувати за різними класифікаційними чинниками, що обумовлено специфікою питання, яке ставиться під час розкриття їхньої сутності.

На наш погляд, з огляду на проведений аналіз думок вчених щодо розкриття різновидів форм адміністративної діяльності публічної адміністрації загалом та правоохоронних органів – зокрема, можна констатувати, що доцільним є здійснення їхнього розподілу на дві групи: класичні та інноваційні.

Таким чином, аналіз сутності та видів форм діяльності правоохоронних органів як суб'єктів фор-

мування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони дозволяє стверджувати, що піднята проблематика розкривається суто суб'єктивним поглядом науковця. Оскільки це питання не має законодавчо обґрунтованого вирішення, а наукова доктрина не має усталеного погляду на її специфіку, то доцільним є твердження, що всі правоохоронні органи як суб'єкти формування та реалізації державної політики у сфері національної безпеки і оборони повсякденно реалізуючи свої повноваження застосовують ту форму діяльності, яка задовольняє потреби цільового спрямування та відповідає сьогочасним викликам безпекової та оборонної сфери.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Тлумачення, значення слова «інструментарій». Словник української мови. SUM. URL: <http://sum.in.ua/s/instrumentarij> (дата звернення: 22.08.2022).
2. Тлумачення, значення слова «інструмент». Словник української мови. SUM. URL: <http://sum.in.ua/s/instrument> (дата звернення: 22.08.2022).
3. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
4. Лук'янюк В. Словник іншомовних слів : Інтернет-ресурс Володимира Лук'янюка. URL: <https://www.jnsm.com.ua/cgibin/u/book/sis.pl?Qry=%B3%ED%F1%F2%F0%F3%EC%E5%ED%F2&page=2&action=search&found=384> (дата звернення: 22.08.2022).
5. Словник української мови : в 11 т. / гол. ред. І. К. Білодід. Київ : Наукова думка. 1972. Т. 3. 744 с.
6. Словник української мови : в 11 т. / гол. ред. І. К. Білодід. Київ : Наукова думка. 1976. Т. 7. 723 с.
7. Словник української мови : в 11 т. / гол. ред. І. К. Білодід. Київ : Наукова думка. 1978. Т. 9. 916 с.
8. Замрига А. В. Інструментарій публічної адміністрації, що реалізує адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності України: теоретичний аспект. *Право та закон*. 2018. № 4. С. 372-377.
9. Оксін В. Ю. Місцевий розвиток в Україні: теорія та практика публічного адміністрування : дис... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпро, 2021. 498 с.
10. Гук А. С. Адміністративні форми та методи публічного врядування. Актуальні проблеми державного управління. 2013. № 1. С. 78-83.
11. Шевченко Н. Л. Форми адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення дотримання прав людини в правоохоронних органах України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017, Вип. 6, Т. 2. С. 159-161.
12. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення : монографія. Харків : Основа, 1996. 398 с.
13. Ковалів М. В. Основи управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. Львів : ЛьвівДУВС, 2010. 329 с.
14. Танько А. В. Стратегічні завдання та форми діяльності органів Національної поліції України як суб'єкта реалізації державної політики у сфері забезпечення прав і свобод людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 7. С. 199-205. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.7.34>
15. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник для студ. вищ. навч. закл. / за ред. І. П. Голосніченко. Київ : Укр. акад. внутр. справ, 1995. 177 с.
16. Могілевська Л. Г. Форми діяльності Національної поліції у сфері забезпечення прав і свобод дитини. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 128-132. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.1.23>
17. Рум'янцева-Козовник А. В. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 116-122.
18. Іванова Л. Ю. Класифікація форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2012. № 4. С. 57-61.
19. Галуцько В. В., Курило В. І., Короед С. О. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Херсон : Грін Д.С., 2015. 272 с.

REFERENCES:

1. Tlumachennia, znachennia slova «instrumentarii». Slovyk ukrainskoi movy. SUM. [Interpretation, meaning of the word «instrumentary». Dictionary of the Ukrainian language.] Retrieved from <http://sum.in.ua/s/instrumentarij>
2. Tlumachennia, znachennia slova «instrument». Slovyk ukrainskoi movy. SUM. [Interpretation, meaning of the word «instrument». Dictionary of the Ukrainian language.] Retrieved from <http://sum.in.ua/s/instrument>
3. Halunko V., Dikhtievskiy P., Kuzmenko O., & Stetsenko S. (2018). Administratyvne pravo Ukrainy. Povnyi kurs. [Administrative law of Ukraine. Full course]. (2nd. ed.). Kherson : OLDI-PLIuS [in Ukrainian].

4. Lukianiuk V. Slovnnyk inshomovnykh sliv : Internet-resurs Volodymyra Lukianiuka. [Dictionary of foreign words: Internet resource of Volodymyr Lukianiuk]. Retrieved from <https://www.jnsm.com.ua/cgi-bin/u/book/sis.pl?Qry=%B3%ED%F1%F2%F0%F3%EC%E5%ED%F2&page=2&action=search&found=384>
5. Bilodid I. K. (1972) Slovnnyk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language]. (Vol. 3). Kyiv : Naukova dumka [in Ukrainian].
6. Bilodid I. K. (1976) Slovnnyk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language]. (Vol. 7). Kyiv : Naukova dumka [in Ukrainian].
7. Bilodid I. K. (1978) Slovnnyk ukrainskoi movy [Dictionary of the Ukrainian language]. (Vol. 9). Kyiv : Naukova dumka [in Ukrainian].
8. Zamryha A. V. (2018) Instrumentarii publichnoi administratsii, shcho realizuie administratyvno-pravove zabezpechennia hospodarskoi diialnosti Ukrainy: teoretychnyi aspekt [Tools of the public administration, which implements the administrative and legal provision of economic activity of Ukraine: theoretical aspects]. *Law and law*, 4, 372-377. [in Ukrainian].
9. Oksin V. Yu. (2021) Mistsevyi rozvytok v Ukraini: teoriia ta praktyka publichnoho administruvannia [Local development in Ukraine: theory and practice of public administration]. Candidate's thesis. Dnipro [in Ukrainian].
10. Huk A. S. (2013) Administratyvni formy ta metody publichnoho vriaduvannia [Administrative forms and methods of public administration]. *Actual problems of public administration*, 1, 78-83. [in Ukrainian].
11. Shevchenko N. L. (2017) Formy administratyvnoi diialnosti publichnoi administratsii shchodo zabezpechennia dotrymanna prav liudyny v pravoohoronnykh orhanakh Ukrainy [Forms of administrative activity of the public administration to ensure the maintenance of human rights in law enforcement agencies of Ukraine]. *Scientific bulletin of public and private law*, Iss. 6, Vol 2, 159-161. [in Ukrainian].
12. Bandurka O. M. (1996) Osnovy upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav Ukrainy: teoriia, dosvid, shliakhy udoskonalennia [Fundamentals of management in internal affairs bodies of Ukraine: theory, experience, ways of improvement]. Kharkiv : Osnova [in Ukrainian].
13. Kovaliv M. V. (2010) Osnovy upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav [Fundamentals of management in internal affairs bodies]. Lviv : LvivDUVS [in Ukrainian].
14. Tanko A. V. (2020) Stratehichni zavdannia ta formy diialnosti orhaniv Natsionalnoi politsii Ukrainy yak subiekta realizatsii derzhavnoi polityky u sferi zabezpechennia prav i svobod liudyny [Strategic tasks and forms of activity of the National Police of Ukraine as a subject of implementation of state policy in the sphere of ensuring human rights and freedoms]. *Entrepreneurship, economy and law*, 7, 199-205. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.7.34> [in Ukrainian].
15. Holosnichenko I. P. (1995) Administratyvna diialnist orhaniv vnutrishnikh sprav. Zahalna chastyna [Administrative activity of internal affairs bodies. General part]. Kyiv : Ukr. akad. vnutr. Sprav [in Ukrainian].
16. Mohilevska L. H. (2020) Formy diialnosti Natsionalnoi politsii u sferi zabezpechennia prav i svobod dytyny [Forms of activity of the National Police in the field of ensuring the rights and freedoms of the child]. *Entrepreneurship, economy and law*, 1, 128-132. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.1.23> [in Ukrainian].
17. Rumiantseva-Kozovnyk A. V. (2014) Formy ta metody administratyvnoi diialnosti OVS z okhorony prav dytyny [Forms and methods of administrative activity of the Office of Child Rights Protection]. *European perspectives*, 3, 116-122. [in Ukrainian].
18. Ivanova L. Yu. (2012) Klasyfikatsiia form administratyvno-yurysdyktsiinoi diialnosti orhaniv vnutrishnikh sprav [Classification of forms of administrative and jurisdictional activity of internal affairs bodies]. *Law and security*, 4, 57-61. [in Ukrainian].
19. Halunko V. V., Kurylo V. I., & Koroied S. O. (2015) Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative law of Ukraine]. *Zahalne administratyvne pravo* (Vol. 1). Kherson : Hrin D.S [in Ukrainian].