

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 342.95

ПРАВОВІ ФОРМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЯК СИСТЕМНЕ ЯВИЩЕ

Вікторія БІЛА,

кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника факультету підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції з навчально-методичної роботи Університету державної фіскальної служби України

АНОТАЦІЯ

У статті викладено результати дослідження правових форм публічного адміністрування з методологічних позицій системного підходу. На підставі аналізу спеціальної літератури встановлено ті компоненти внутрішньої будови системи, що властиві правовим формам публічного адміністрування як системному явищу: елемент, зв'язки, взаємодія, мета. Акцентовано увагу на властивостях системи правових форм публічного адміністрування як системного явища: цілісність, структурність, ієрархічність, емерджентність. Структуру системи правових форм публічного адміністрування запропоновано представляти двома компонентами: матеріальні та процесуальні форми, кожна з яких містить відповідні правові форми. Вказано, що система правових форм публічного адміністрування належить до відкритого типу систем, розкрито зв'язки взаємодії системи правових форм із підсистемами, метою системи – механізмом адміністративно-правового регулювання та зовнішнім середовищем – публічним адмініструванням.

Ключові слова: система, правова форма, публічне адміністрування, функція, зв'язок, елемент, розвиток, мета, взаємодія, структура.

LEGAL FORMS OF PUBLIC ADMINISTRATION AS A SYSTEMIC PHENOMENON

Victoriia BILA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Faculty For Tax Police Officers Training, Retraining and Professional Development for Educational and Methodical Work of the University of the State Fiscal Service of Ukraine

SUMMARY

The article presents the results of the study of public administration's legal forms from the methodological positions of the system approach. Based on the analysis of the special literature, those components of the internal structure of the system, which are inherent in the legal forms of public administration as a systemic phenomenon: element, communication, interaction, purpose, are established. The attention is focused on the properties of the system of legal forms of public administration as a systemic phenomenon: integrity, structural, hierarchy, and emergence. The structure of the system of legal forms of public administration is proposed to represent two components: material and procedural forms, each of which contains the appropriate legal forms. It is indicated that the system of public administration's legal forms refers to the open type of systems, the links of the interaction of the system of legal forms with subsystems, the purpose of the system – the mechanism of administrative-legal regulation and the external environment – public administration are disclosed.

Key words: system, legal form, public administration, function, communication, element, development, purpose, interaction, structure.

Постановка проблеми. Сучасний стан публічного управління в Україні характеризується зростаючою кількістю зв'язків публічної адміністрації з приватними суб'єктами, якісним перетворенням та різновекторністю напрямів взаємодії. Вплив публічної адміністрації на суспільні процеси отримує практичну реалізацію у правових формах, що не лише об'єктивують волевиявлення суб'єктів владних повноважень, однак і гарантують реалізацію прав юридичних і фізичних осіб у відносинах з публічною адміністрацією. Незважаючи на значення правових форм для впровадження принципів належного врядування, натепер є низка проблем, вирішення яких вимагає системного розгляду правових форм публічного адміністрування.

Актуальність теми дослідження. Системний підхід до проведення наукових досліджень отримує широке застосу-

вання під час вивчення правових явищ, що зумовлено особливостями розгляду об'єкта дослідження і можливістю його комплексного вивчення. Вивчення певного об'єкта як системи дає змогу виявити його внутрішню структуру, елементи, їх функції, зв'язки всередині системи, її взаємодію з іншими системами та майбутній розвиток. Сучасні форми публічного адміністрування, в тому числі правові, перебувають в активній фазі розвитку, що має як позитивний, так і негативний характер. Саме системне дослідження дає змогу мінімізувати ризики, які закономірно виникають під час оновлення та перегляду класичних постулатів про реалізацію державно-управлінських функцій.

Стан дослідження. Натепер немає єдиного визначення поняття «система», що зумовлено, з одного боку, полісемією та багатоаспектністю цього поняття [1, с. 20; 2, с. 38; 3, с. 173],

а з іншого – потребами дослідницького методу, де зміст поняття «система» визначається залежно від аспекту розгляду та вибору домінуючих ознак у цьому понятті [4, с. 62]. Однак така невизначеність не вважається недоліком у сучасній теорії систем [5]. Ключовим, на думку дослідників, у визначенні системи вважається перелік понять, що відображають внутрішню будову системи, її функціонування та розвиток.

У дослідженні проблем адміністративного права системний підхід набуває все більшого значення під час вивчення таких складаних явищ, як суб'єкти адміністративного права [6], функції адміністративного права [7], адміністративно-правові режими [8] тощо. Водночас правові форми публічного адміністрування не ставали предметом системного розгляду, що може негативно вплинути на реформування сфери публічного адміністрування через неврахування особливостей їх взаємодії, впливу на суспільні відносини, ролі та місця у механізмі адміністративно-правового регулювання.

Метою та завданням дослідження є розгляд правових форм публічного адміністрування як системного явища.

Виклад основного матеріалу. Розгляд правових форм публічного адміністрування як системного явища вимагає дослідити щонайменше такі елементи внутрішньої будови системи, як елемент, зв'язок, взаємодія та мета [1, с. 7].

Під елементом системи розуміють мінімальний компонент системи [3, с. 170] або найпростішу неподільну частину системи [2, с. 40]. Причому необхідно враховувати що, по-перше, така частина системи володіє певним ступенем самостійності відносно такої системи [1, с. 7]; по-друге, елемент системи є найменшою одиницею, що здатна до відносно самостійного виконання певної функції; по-третє, для системного дослідження важливим є не субстрат елемента, а його функціональна характеристика, у зв'язку з чим під час дослідження елементів системи не береться до уваги їхня будова (склад), складові елементи системи не розглядаються як компоненти такої системи; по-четверте, будь-яка система може поділятися різними способами, тому для кожної системи поняття елемента не може вважатися однозначно визначеним [3, с. 184–185], а самі елементи можуть бути неоднорідними [9; 10].

Названим характеристикам елемента системи відносно системи правових форм публічного адміністрування відповідатимуть: нормативні акти органів публічного адміністрування, індивідуальні акти, адміністративні договори, акти-дії, акти-плани, акти-програми, акти-волевиявлення, адміністративні процедури та провадження. Кожен з названих елементів є відносно самостійним, зовнішньо відокремленим від інших, здатним як відносно самостійно виконувати певну функцію у механізмі адміністративно-правового регулювання (регуляції, організації, застосування та тлумачення норм права), так і у зв'язках з іншими елементами забезпечувати реалізацію функцій адміністративного права.

Системність правових форм публічного адміністрування розкривається не лише у наявних елементах, наявність зв'язків між ними – те, що дає змогу розглядати їх як ціле. Поняття «зв'язок» входить до базових понять системи, що відображає її внутрішню будову і забезпечує виникнення і збереження структури і цілісності системи [2, с. 41]. Якщо поняття системи і цілісності виконують переважно стратегічно-орієнтовану функцію в системному дослідженні, то поняття зв'язку є, як правило, і засобом дослідження [3, с. 186].

Зв'язок – сукупність залежностей властивостей одного елемента від властивостей інших елементів системи. Встановити зв'язок між двома елементами означає виявити наявність залежностей їхніх властивостей [1, с. 8].

Є декілька варіантів класифікації зв'язків у системах, серед яких найбільшою методологічною цінністю для дослідження публічно-правових явищ володіє варіант, запропонований Е. Юдіним та І. Блаубергом [3, с. 188–190]. Важливо

зауважити, що не всі типи зв'язків елементів системи, запропоновані вченими, будуть властиві системі форм публічного адміністрування, а опис усіх типів зв'язків неможливий та недоцільний у межах нашого дослідження. Зупинимось на основних.

Так, елементи системи правових форм публічного адміністрування перебувають у зв'язках взаємодії, серед яких розрізняють зв'язки властивостей та зв'язки об'єктів. У соціальних системах такі зв'язки опосередковуються метою, яку переслідує кожна зі сторін взаємодії, у зв'язку з чим у межах такого типу зв'язків виділяють кооперативні та конфліктні зв'язки [3, с. 188]. Зв'язки властивостей правових форм публічного адміністрування проявляються на рівні виконання функцій у механізмі адміністративно-правового регулювання: регулятивна властивість нормативного акта отримує практичну реалізацію за допомогою застосування його нормативних приписів у індивідуальних актах; акти-дії здійснюються на виконання приписів нормативних актів і на підставі індивідуальних актів; організуюча властивість актів-програм реалізується за допомогою актів-планів. Кооперативні зв'язки іманентно властиві елементам системи правових форм публічного адміністрування, однак не винятком є і конфліктні зв'язки, що виникають у зв'язку із незаконністю (нікчемністю чи оспорюваністю) одного з елементів цієї системи.

Форми публічного адміністрування володіють генетичними зв'язками, коли один елемент витупає підґрунтям для виникнення іншого [3, с. 189]. Генетичні зв'язки утворюються завдяки нормативно-правовим актам та нормативним адміністративним договорам, на підставі та з метою виконання яких застосовуються інші форми публічного адміністрування.

Значну роль у системі правових форм публічного адміністрування відіграють зв'язки перетворення, для утворення яких необхідна наявність певного елемента, який забезпечує чи інтенсифікує таке перетворення [3, с. 187]. Зв'язки перетворення у системі правових форм адміністрування утворюються завдяки адміністративній процедурі та адміністративним провадженням. Саме вони дають змогу об'єктивувати в праві діяльність органів публічного адміністрування, забезпечити практичну реалізацію завдань і функцій публічного адміністрування.

Елементи системи правових форм публічного адміністрування пов'язані і функціональними зв'язками, що забезпечують життєдіяльність системи. Елементи, що об'єднані функціональними зв'язком, спільно реалізують визначену функцію, яка може характеризувати як один із цих об'єктів, так і більш широке ціле, відносно якого і здійснюється функціонування зв'язку цих елементів. У найзагальнішому вигляді зв'язки функціонування поділяються на зв'язки станів (коли наступний за часом стан є функцією від попереднього) і зв'язки об'єктів, що здійснюють реалізацію єдиної функції [3, с. 189]. Функціональні зв'язки правових форм публічного адміністрування проявляються у зв'язку із виконанням функцій адміністративного права, що можуть бути реалізовані або одним із елементів системи (правовстановлювальну функцію виконують лише нормативні акти управління), так і їх сукупністю (наприклад, виконання публічно-сервісної функції вимагає взаємодії процедурної форми з індивідуальними актами та актами-діями).

Ще одним видом зв'язків елементів системи є зв'язки управління або системоутворюючі зв'язки. Над системою, що функціонує, завжди є щось, що містить у собі загальну схему відповідного процесу, якщо б не існувало такої схеми, то не можна було б вести мову про закони функціонування або розвитку. Це «щось» і є у власному сенсі системою управління, а зв'язки управління – це ті засоби, за допомогою яких вона реалізує схему [3, с. 192]. Такою «схемою» стосовно правових форм публічного адміністрування виступає механізм адміністративно-правового регулювання.

Зв'язки управління скеровують дослідницький пошук у напрямку наступного елемента внутрішньої будови системних явищ – взаємодії як динамічної характеристики системи. У системі правових форм публічного адміністрування вона існує як між підсистемами та елементами системи (внутрішня взаємодія), так і між системою, зовнішнім середовищем та оточуючими її системами (зовнішня взаємодія) [2, с. 40].

Наступним структурним елементом внутрішньої будови системи є мета як ідеальне спрямування, що виступає базисом для визначення ефективності функціонування системи [2, с. 41]. Метою системи правових форм публічного адміністрування у першому наближенні варто назвати встановлення та реалізацію прав та повноважень, забезпечення виконання обов'язків суб'єктами адміністративного права на підставі та в межах, встановлених законом.

Дослідження правових форм публічного адміністрування не вичерпується визначенням її внутрішньої будови. Система як категорія методології наукового пізнання володіє низкою важливих властивостей, що дають змогу глибше пізнати сутність досліджуваного явища.

С. Кудж пропонує виділяти такі ознаки систем, як: цілісність; множинність елементів; множинність властивостей та відносин; структурність (система є множинністю елементів, що утворюють структуру і забезпечують певну поведінку в умовах оточуючого середовища [2, с. 41], та низку інших ознак, якими володіють системи різного роду (системи в автоматизації, управлінні, біології). Автор наголошує, що послідовність ознак системи можна продовжувати, однак головна ідея полягає в тому, що чим більше аспектів розгляду системи (її спеціалізації), тим більше параметрів опису з'являється у визначенні системи.

І. Блаумберг та Е. Юдін наголошують, що характерними властивостями будь-якої системи є зв'язок, цілісність та зумовлена ними стійка структура [3, с. 174].

І. Гараєва, розглядаючи властивості соціальних систем, до найважливіших їх властивостей відносить: цілісність, структуру, ієрархічність, функціональність, негентропійність, цілеспрямованість, керованість, передбачуваність, зумовленість, самоорганізацію, стійкість, модуляцію [11, с. 103].

Очевидно, що не всі з названих властивостей будуть притаманні системі правових форм адміністрування, водночас важливим є виявлення принаймні таких її основних властивостей, як цілісність та структура.

Цілісність системи визначають як такий її якісний стан, коли якості системи в цілому не можуть бути зведені до суми якостей її елементів [12, с. 54]. Принцип цілісності означає, що, по-перше, властивості цілого не зводяться до його складових частин, по-друге, властивості цілого не можуть бути виведені із його складових елементів і компонентів, по-третє, залежність властивостей і взаємин між частинами, компонентами та елементами цілого від їх місця усередині цілого [13].

У літературі наголошується, що, незважаючи на те, що у багатьох системних дослідженнях йдеться про цілісність системи, фактично це поняття стосується не системи, а способу її дослідження. У цьому сенсі воно вимагає особливого розгляду системи загалом, коли її властивості не зводяться до властивостей її елементів, а також інтенцію на особливу протилежність системи її зовнішньому середовищу, в основі якої – внутрішня активність системи [3, с. 185–186].

Система існує серед інших матеріальних об'єктів та систем, що об'єднуються поняттям «зовнішнє середовище». Окресленням та виявленням системи є поділ певної сфери матеріального світу на дві частини, одна з яких розглядається як система – об'єкт аналізу (синтезу), інша – як зовнішнє середовище [1, с. 7]. Таким зовнішнім середовищем для системи правових форм публічного адміністрування є власне публічне адміністрування як сукупність інституцій та інструментів демократичного врядування, що функціонують у державі з

метою реалізації і захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб. За слушним зауваженням В. Афанасьєва, до середовища належать ті об'єкти, які, будучи зовнішніми стосовно системи, беруть участь у формуванні її інтегративних якостей не прямо, а опосередковано, через окремі компоненти системи або систему в цілому [14, с. 108]. Так, якісні і кількісні характеристики публічного адміністрування впливають не лише на елементний склад системи форм публічного адміністрування, однак і на зв'язки розвитку і функціонування, де все більша роль відводиться заявним процедурам та договірному регулюванню.

Публічне адміністрування як демократична ідея врядування та взаємодії держави із суспільством визначає нові цілі і функції правових форм його об'єктивації. Однак системно вищого порядку для системи правових форм виступає механізм (система) адміністративно-правового регулювання. Власне кажучи, система правових форм публічного адміністрування є підсистемою механізму адміністративно-правового регулювання.

Цілісність системи зумовлює появу якості емерджентності, тобто такого стану, коли властивості системи не зводяться до суми властивостей її елементів. Якості системи правових форм публічного адміністрування справді недоцільно та й неможливо звести до суми якостей її елементів. Тільки як єдине ціле окремі форми публічного адміністрування здатні забезпечити регулюючу дію норм адміністративного права на відносини публічного адміністрування, об'єктивувати в праві діяльність суб'єктів публічного адміністрування, зробити її «видимою» для невіддільних суб'єктів.

Наведені міркування зумовлюють вивчення наступної якості системи – її структури. Під структурою розуміють сукупність елементів і зв'язків між цими елементами, що визначають внутрішню побудову та організацію об'єкта як цілісної системи [6, с. 440]. Структура – це вид (або форма) упорядкування елементів системи, який інваріантний відносно деяких її змін, перетворень [15, с. 21]. Структура – це статична модель системи і характеризує лише будову системи як цілого та не враховує властивості та стани її елементів [1, с. 9].

Структуру системи правових форм публічного адміністрування утворюватимуть матеріальні та процедурні форми публічного адміністрування. Незалежно від зміни якостей конкретного елемента системи правових форм публічного адміністрування, появи нових їх видів, зміни функцій зв'язок матеріальних та процедурних форм залишається стійким та незмінним. Саме за допомогою процедурних форм отримують практичну реалізацію форми матеріальні, і навпаки, існування матеріальних форм зумовлює застосування форм процедурних. Як правильно зазначає І. Зав'явалова, саме тоді, коли форма отримує практичну реалізацію у адміністративній процедурі, можна вести мову про якість та ефективність виконання функцій, досягнення мети та виконання завдань публічного адміністрування [16, с. 5].

Відсутність процедури застосування (прийняття, виконання, доведення змісту до виконавців) матеріальної форми нівелює її значимість для публічного адміністрування, залишає волевиявлення суб'єкта публічного адміністрування лише декларацією, яка позбавлена функціонального впливу на суспільні відносини в сфері публічного адміністрування.

Поняття структури органічно пов'язане з поняттям «ієрархічність», яка визначає, що кожен компонент системи може розглядатися як сама система, а досліджувана система являє собою лише один із компонентів більш широкої та складної системи [11, с. 205]. І матеріальні, і процесуальні форми як компоненти системи правових форм публічного адміністрування, що утворюють її структуру, можуть бути представлені як системи, елементами

яких виступатимуть нормативні акти управління, індивідуальні акти управління, адміністративні договори – для матеріальних форм, та нормотворче провадження, акції, адміністративні процедури, інші види регулятивних та охоронних проваджень – для процесуальних форм, які, своєю чергою, також поділяються на певні елементи: для нормативних актів – норми права, що складаються із гіпотез, диспозицій, санкцій, для адміністративних проваджень – дія, стадія, етап.

Системою вищого рівня для системи правових форм публічного адміністрування виступатиме механізм адміністративно-правового регулювання, який, окрім норм права різної юридичної сили, актів тлумачення та правозастосування, також включає і принципи правового регулювання, адміністративні правовідносини, а у працях окремих учених і правосвідомість та правову культуру.

У сучасних уявленнях система – це не просто сукупність елементів, що перебувають у відносинах, це елементи, об'єднані інтегральною ознакою, – системоутворюючим фактором [17, с. 28]. Інтегрованість проявляється у функціональній орієнтованості взаємодій елементів системи на збереження і розвиток цілісності шляхом зняття актуальних протиріч системи [18, с. 25]. Інтегративність – єдність системи стосовно зовнішнього середовища. Системоутворюючим фактором стосовно системи правових форм публічного адміністрування виступатимуть функції адміністративного права, завдяки і задля реалізації яких функціонує така підсистема механізму адміністративно-правового регулювання, як правові форми. Якщо функції публічного адміністрування визначатимуть розвиток системи правових форм, то функції адміністративного права – її стійкість та цілісність. Розглядаючи функції адміністративного права як інтегральну ознаку системи правових форм публічного адміністрування, вкажемо, що такими властивостями володітимуть лише юридичні функції адміністративного права, якими на думку Ю. Пірожкової, виступатимуть: регулятивна (правовстановлювальна, правообмежувальна, правозобов'язальна); охоронна (правовідновлювальна, превентивна, каральна); процедурна (правозабезпечувальна, публічно-сервісна) [7, с. 208].

Одним із основних постулатів системного підходу є розгляд об'єкта у його розвитку, тобто зміні станів системи, зумовленої неможливістю збереження наявних форм функціонування. Умовою такого переходу є зміна організації об'єкта [3, с. 179]. Однією із значних змін у стані системи правових форм публічного адміністрування стала легітимація в Кодексі адміністративного судочинства України поняття «адміністративний договір», наступною – практична реалізація концепту адміністративної послуги, на часі – деперсоніфікація учасників адміністративних правовідносин, впровадження електронних сервісів та електронних перевірок. Наведене актуалізує питання адміністративних процедур та правових наслідків, що виникають на підставі юридичних фактів-подій.

Висновки. Розгляд правових форм публічного адміністрування з методологічних позицій системного підходу дає змогу дослідити найважливіші аспекти їх існування: внутрішню будову та зв'язки між її елементами, що характеризують статистику системи; функції, взаємодію із підсистемами, метою системи – механізмом адміністративно-правового регулювання та зовнішнім середовищем – публічним адмініструванням, що визначає динаміку існування системи, та спрогнозувати перспективи розвитку системи.

Система правових форм публічного адміністрування є відкритою і чутливою до змін зовнішнього середовища: зміни у суб'єктах та методах публічного адміністрування безпосередньо впливають на елементи та зв'язки у системі правових форм.

Список використаної літератури:

1. Чернышов В.Н., Чернышов А.В. Теория систем и системный анализ : учебное пособие. Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. 96 с.
2. Кудж С.А. Многоаспектность рассмотрения сложных систем. *Перспективы науки и образования*. 2014. № 1. С. 38–43.
3. Блаумберг И.В., Юдин С.Н. Становление и сущность системного подхода. Москва : Наука, 1973. 269 с.
4. Малкин А.С. Методологические аспекты теории систем. *Проблемы науки и техники*. 2005. Т. 2. № 5. С. 61–69.
5. Tsvetkov V.Ya. Complexity Index. *European Journal of Technology and Design*. 2013. Vol.(1). № 1. P. 64–69.
6. Мацелик Т.О. Система суб'єктів адміністративного права. *Право України*. 2012. № 3–4. С. 439–445.
7. Пірожкова Ю.В. Система функцій адміністративного права України: сучасна архітектура та властивості. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. № 9. С. 205–208
8. Коваленко Н.В. Системний та біхевіористський підходи до вивчення поняття адміністративно-правового режиму. *Наука право*. 2016. № 3. С. 65–71.
9. Kudz S.A., Solovjev I.V., Tsvetkov V.Y. System Elements Heterogeneity. *European Researcher*. 2013. Vol. (60). № 10–1. Pp. 2366–2373.
10. Цыганов В.В., Бородин В.А., Шишкин Г.Б. Интеллектуальное предприятие: механизмы овладения капиталом и властью. Москва : Университетская книга, 2004. 770 с.
11. Гареева И.А. Системообразующие признаки и свойства социальных систем. *Вестник ТОГУ*. 2009. № 3. С. 201–206.
12. Веденеев В.А. О применении системного подхода в исследовании права (введение в методологию проблемы). *Проблемы государства и права: Труды научных сотрудников и аспирантов*. 1974. Вып. 9. С. 50–60.
13. Мусиенко Т.В. Лукин В.Н. Системный подход как теоретическая основа компаративного исследования микрополитики. URL: <http://credonew.ru/content/view/340/55>.
14. Афанасьев В. Г. О системном подходе в социальном познании. *Вопросы философии*. 1973. № 6. С. 107–120.
15. Тюхтин В.С. Отражение, системы, кибернетика. Москва, 1972. 256 с.
16. Завьялова И.С. Процессуальные основы реализации форм государственного управления в Российской Федерации: теория, практика и способы решения актуальных проблем : дис ... канд. юрид. наук : 12.00.14. Воронеж, 2007. 241 с.
17. Бабичев И.В. Системно-структурный подход к исследованию юридических конструкций (на примере муниципально-правовых систем). *Государство и право*. № 9. 2009. С. 27–37.
18. Автономов А.С. Правовая онтология политики. Москва, 1999. 368 с.

ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

Біла Вікторія Русланівна – кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника факультету підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників податкової міліції з навчально-методичної роботи Університету державної фіскальної служби України

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Bila Viktoriia Ruslanivna – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Deputy Head of the Faculty For Tax Police Officers Training, Retraining and Professional Development for Educational and Methodical Work of the University of the State Fiscal Service of Ukraine

bila.viktoriia@musta.edu.ua