

ПРАВОВА ФОРМА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У СИСТЕМІ ПОНЯТЬ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

LEGAL FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SYSTEM OF CONCEPTS OF THE SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW

Біла В.Р.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки
Національного університету державної фіскальної служби України*

У статті викладені результати дослідження місця правової форми публічного адміністрування у системі понять науки адміністративного права. Вказано на її співвідношення із такими поняттями, як «функції публічного адміністрування» та «методи публічного адміністрування». Визначено їх взаємозв'язок із функціями та методами адміністративного права.

Ключові слова: публічне адміністрування, управління, функція, метод, органи публічної адміністрації, правова форма.

В статье изложены результаты исследования места правовой формы публичного администрирования в системе понятий науки административного права. Указано на ее соотношение с такими понятиями, как «функции публичного администрирования» и «методы публичного администрирования». Определена их взаимосвязь с функциями и методами административного права.

Ключевые слова: публичное администрирование, управление, функция, метод, органы публичной администрации, правовая форма.

The article presents the results of the study of the place of legal form of public administration in the system of concepts of the science of administrative law. It is indicated on its relation with such concepts as "public administration functions" and "methods of public administration". Their interrelation with functions and methods of administrative law is determined.

Key words: public administration, management, function, method, bodies of public administration, legal form.

Актуальність теми. Формування понятійного апарату адміністративного права має велике методологічне значення як для науки, так і практики законотворення та правозастосування, оскільки дає змогу встановити логіку формування правових понять, виявити принципи та закономірності їх функціонування та взаємодії.

Правові поняття не існують окремо від інших. Основними їх сутнісними характеристиками поряд з обсягом та змістом є системні та змістовні (семантичні) зв'язки. Правове поняття входить до понятійної системи науки адміністративного права, що, за справедливим твердженням А.О. Мелькіна, є об'єктивною закономірністю існування понять у правовому просторі [1, с. 23].

І.М. Панов вказує, що як галузь специфічних знань юридична наука має притаманну їй упорядковану систему взаємопов'язаних і взаємодіючих понять і категорій, які за суттю і змістом визначаються предметом цієї науки й одночасно забезпечують логіко-юридичну організацію знань у сфері держави і права. У своїй єдності правові поняття й категорії утворюють категоріально-понятійний апарат цієї науки [2, с. 3]. Адміністративне право як галузь юридичної науки, своєю чергою, також володіє власним понятійним апаратом, що має бути сформований на основі дослідження сутності і змісту адміністративно-правових категорій шляхом застосування наукових методів пізнання [3, с. 105].

З огляду на те, що понятійному апарату як системному утворенню властиві єдність та цілісність, а

правовим поняттям – здатність комунікації в межах певної правової системи необхідним та своєчасним є вивчення системних зв'язків правового поняття «правова форма публічного адміністрування» з іншими поняттями науки адміністративного права.

Огляд останніх досліджень та публікацій. Незважаючи на теоретичну цінність вивчення логічних зв'язків між поняттями науки адміністративного права, варто констатувати поодинокість та фрагментарність висвітлення цієї проблематики у науковій та навчальній літературі. Варто погодитись із твердженням про те, що, на відміну від загальних понять права та принципів права, щодо яких сформувались більш-менш усталені погляди сучасних дослідників, поняття функцій у праві ще потребує свого аналізу, а також нових теоретичних і методологічних підходів до свого визначення [4, с. 10]. Дослідники обмежуються вказівкою на взаємозв'язок форм і методів публічного адміністрування, не зважаючи на те, що система понять являє собою багаторівневе утворення і включає родові та видові поняття, забезпечувальні та додаткові поняття, які можуть перебувати у різних логічних зв'язках.

Відповідно, метою цього дослідження є встановлення логічних зв'язків поняття «правова форма публічного адміністрування» з іншими поняттями науки адміністративного права.

Виклад основного матеріалу. Пошук місця поняття «правова форма публічного адміністрування» у понятійному апараті науки адміністративного права має відбуватись із визначення родового

поняття, яким доцільно розглядати поняття функцій публічного адміністрування.

Термін функція етимологічно виникає від латинського *functio* – здійснення, виконання, звершення, і тлумачиться у довідниковій літературі як: спосіб діяння речі або елемента системи, спрямований на досягнення певного ефекту [5, с. 784]; робота кого-, чого-небудь, коло діяльності когось, чогось [6, с. 814], як явище, яке залежить від іншого явища, є формою його виявлення й змінюється відповідно до його змін [7, с. 675].

У юридичній літературі термін «функція» набуває специфічного змісту. Так, В.М. Протасов вважає, що функція – це та діяльність, той вплив, який має здійснювати та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія тощо), щоб вирішити поставлені перед нею завдання, досягти своїх цілей [6, с. 27]. У теорії адміністративного права термін «функція» переважно розглядається як напрям певної діяльності, що характеризується однорідністю і цілеспрямованістю, від якого залежать інші аналізовані вченими та дослідниками явища правової дійсності.

Так, під функціями управління розуміють певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю [9, с. 46]; складники змісту управлінської діяльності, що відображають окремі напрями (види) цієї діяльності, включаючи відносно самостійні групи якісно однорідних дій керуючого суб'єкта [10, с. 17], а функціями публічного управління І.Л. Бородін пропонує визначати самостійні та якісно однорідні складники діяльності суб'єктів публічного управління, об'єднані між собою єдиною метою, особливостями реалізації [11, с. 26].

Функціями виконавчої влади називають провідні напрями діяльності її органів, у яких виражається цільова направленість цієї гілки влади і з якими безпосередньо пов'язаний наданий органами виконавчої влади обсяг державно-владних повноважень [12, с. 15]; основні напрями її діяльності і цілі, які держава ставить перед виконавчою владою, а також правові засоби, за допомогою яких досягають поставлених цілей [13, с. 24], певні напрями діяльності її органів, які характеризуються однорідністю та цільовою спрямованістю [14, с. 395].

Т.О. Мацелик розуміє функції органів публічної адміністрації як провідні напрями їх діяльності, у яких виражається цільове навантаження, з якими прямо пов'язані обсяг і зміст публічно-владних повноважень, що надаються цим суб'єктам [15, с. 205].

Наведені визначення об'єднують визначення функцій як основних напрямів діяльності суб'єкта адміністративного права, детермінованих його цілями і завданнями, які стосовно публічної адміністрації визначені державою. Залежними від напрямів діяльності називають обсяг і зміст владних повноважень.

К.Л. Бугайчук, досліджуючи функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України, акцентує увагу на їх управлінському змісті та визначає їх як зумовлені цілями та завданнями

Національної поліції України конкретні складники змісту публічного адміністрування, які мають об'єктивний, універсальний та державно-владний характер, складаються з груп відносно самостійних, однорідних дій, здійснюються уповноваженими суб'єктами та спрямовані на оптимізацію організаційної структури системи Національної поліції України, врегулювання внутрішніх управлінських процедур, впорядкування організаційних відносин, а також організацію забезпечувальних процедур адміністрування в системі Національної поліції [16, с. 116].

Підтримуючи позицію автора щодо змістових характеристик поняття «функції публічного адміністрування», а також у частині виділення функцій публічного адміністрування у внутрішньоорганізаційній сфері, вкажемо на недоцільність ототожнення функцій публічного адміністрування із функціями управління, зокрема і державного, виходячи із самого змісту поняття «публічне адміністрування», яке має сприйматися в обсязі всіх регульованих адміністративним правом суспільних відносин, не обмежуючись управлінням [17, с. 35].

Так, К.С. Бельський пропонує виділяти такі функції органів виконавчої влади: охорони громадського порядку і забезпечення національної безпеки; регулятивно-управлінська та забезпечення прав і свобод громадян [18, с. 36]; а Ю.М. Козлов до них відносить правоохоронну функцію, функцію координації, регулювання і функцію організації [19, с. 3–12], Д.В. Бусуйок – управлінську, регулятивну, репресивну, контрольну, правозабезпечувальну, правозахисну та функцію ресурсного забезпечення [16, с. 114].

Цікаву точку зору щодо обґрунтування видів функцій органів публічної адміністрації висловлено Т.О. Мацелик, якою до них віднесено ті види діяльності, що є предметом адміністративно-правового регулювання: функція публічного управління, функція надання адміністративних послуг; правоохоронна функція (притягнення до адміністративної відповідальності); функція контролю; функція мобілізації (ресурсозабезпечення); нормотворча функція; правозастосовна функція; інформаційна функція [15, с. 207].

Такий перелік функцій органів публічної адміністрації є найбільш повним та об'єднує всі напрями публічного адміністрування.

Належна реалізація функцій публічного адміністрування передбачає наявність конкретного суб'єкта або їх сукупності (наприклад, суб'єкти надання адміністративних послуг, суб'єкти нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності), що уповноважені на її виконання, зовнішньої форми, що дає змогу виявити її здійснення, та певних специфічних засобів, якими буде виконана функція – методів публічного адміністрування.

Погодимось, що функції публічної адміністрації реалізуються у формах публічного адміністрування за допомогою методів публічного адміністрування, під якими розуміють засоби цілеспрямованого

владного впливу на суспільство [20, с. 808]. Такий висновок є справедливим для всіх функцій публічного адміністрування, окрім нормотворчої, що реалізується за допомогою методів адміністративно-правового регулювання, які визначають сукупності певних загальних і специфічних способів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права [21, с. 34].

Методи публічного адміністрування та методи адміністративно-правового регулювання перебувають у тісному взаємозв'язку, однак не тотожні один одному. Обидва є засобами регулюючого впливу, однак у першому випадку такий вплив досягається за рахунок встановлення приписів, дозволів та заборон, у другому – вжиття різного роду заходів: переконання, заохочення, примусу. Методи правового регулювання поширюються на всіх учасників суспільних відносин, включаючи публічну адміністрацію та невідомі суб'єктів, тоді як методи адміністрування використовуються тільки суб'єктами владних повноважень [20, с. 36]. Однак суб'єкти публічної адміністрації, виконуючи нормотворчі функції, використовують і методи адміністративно-правового регулювання. Тісний зв'язок названих методів призводить до їх розгляду як порівняних сумісних понять, що перебувають у відносинах перехреснення, коли обсяг одного з понять включає в себе частину обсягу другого. Так, О.А. Савостін вказує, що метод адміністративно-правового регулювання включає методи публічного адміністрування в тій частині, що потребує нормативно-правового регулювання [22, с. 106], а автори підручника «Курс адміністративного права» доходять висновку про те, що у методах публічного адміністрування знаходять відповідне вираження методи адміністративно-правового регулювання [20, с. 38].

Варто погодитись, що вирішення цієї колізії лежить у площині функцій, що реалізуються за допомогою методів. Реалізації функцій адміністративного права сприятиме застосування методів адміністративно-правового регулювання, а реалізації функцій публічного адміністрування – методів публічного адміністрування. Функції та методи публічного адміністрування та функції і методи адміністративно-правового регулювання є непорівняними поняттями, з відмінним обсягом та змістом. Саме правова форма здатна поєднати частину обсягу і змісту цих понять, зробити їх сумісними та забезпечити виконання нормотворчої функції публічної адміністрації методами адміністративно-правового регулювання, забезпечити практичну реалізацію приписів, дотримання заборон і дозволів за допомогою методів публічного адміністрування – переконання, заохочення, примусу.

Таким чином, суб'єкти публічної адміністрації, реалізуючи функції держави, використовують дві категорії методів: методи адміністративно-правового регулювання та методи публічного адміністрування, яким властиві різні правові форми. У першому випадку йдеться про нормативні акти управління, у другому – адміністративні акти, адміністративні договори, юридично значимі дії тощо.

У дослідженні зв'язку «правова форма публічного адміністрування – метод публічного адміністрування» варто звернути увагу на такі його прояви: правові форми створюють правову основу для визначення і подальшого використання сукупності методів публічного адміністрування, юридично оформлюють порядок (процедури) їх застосування [21, с. 56]; за допомогою правових форм визначаються підстави, суб'єкти та межі застосування методів публічного адміністрування у конкретній ситуації. Йдеться не лише про встановлення у нормативних актах вищевказаних положень, однак і про визначення у адміністративному договорі заходів, що можуть бути вжиті у разі порушення однією зі сторін зобов'язань.

Висновки. Функції, що виконуються публічною адміністрацією є змістом правових форм публічного адміністрування, завдяки їм отримують практичну реалізацію та входять до сфери дії права. Правова форма публічного адміністрування утворює зв'язки між різними функціями публічної адміністрації, надаючи результатам їх виконання юридичного значення. Функції публічного адміністрування не мають обмежуватись винятково управлінням, їх зміст набагато ширший, однак правової форми можуть набувати лише ті види діяльності, що є предметом адміністративно-правового регулювання.

Правові форми публічного адміністрування та методи публічного адміністрування, на відміну від усталеного уявлення, є несумісними поняттями і перебувають у відносинах супідрядності. Вони входять до одного і того ж роду понять – є зовнішнім вираженням та засобами реалізації функцій публічної адміністрації, однак їх обсяг не збігається в жодній своїй частині. Правова форма є зовнішнім вираженням функцій суб'єктів публічного адміністрування, метод – засобами, якими вони реалізуються. У правових формах публічного адміністрування виражені як методи публічного адміністрування, так і методи адміністративного права. Саме правова форма дає можливість застосувати їх у сукупності, забезпечити регулюючу дію управлінських рішень публічної адміністрації.

Перспективами подальших розвідок у зазначеному напрямі є дослідження окремих видів правових форм публічного адміністрування як зовнішньої форми практичної реалізації функцій органів публічної адміністрації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Мелькин А.А. Формирование юридических понятий в российской правовой системе: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.01. Москва, 2008. 150 с.
2. Панов М.І. Проблеми методології формування категоріально-понятійного апарату юридичної науки. Проблеми законності: зб. наук. пр. Харків, 2014. Вип. 126. С. 3–13.
3. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

4. Бобылев А.И. Понятие, принципы и функции права: Право и политика. 2004. № 4. С. 4–14.
5. Шинкарук В.І. Філософський словник. Київ, 2002. С. 800.
6. Бусел Т.В. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.). Київ; Ірпінь: Перун, 2005. VIII, 1728 с.
7. Яременко В., Сліпушко О. Новий тлумачний словник української мови: підручник. Київ. АКОНІТ, 2007. 862 с.
8. Марченко Н.М. Общая теория государства и права. В 3-х т. Т. 3. Государство, право, общество: академ. курс / М.Н. Марченко, С.Н. Бабурин и др. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Норма: НИЦ ИНФРА, 2013. 720 с.
9. Петков С.В., Армаш Н.О., Соболев Є.Ю. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї: навч. посібник. КНТ 2015. 148 с.
10. Аверьянов В.Б. Функции и организационная структура органа государственного управления. Наук. думка, 1979. 150 с.
11. Бородін І.Л. Функції публічного управління. Юридичний вісник Нац. авіац. ун-ту. Київ 2014. № 3 (32). с. 24–29.
12. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти: монографія. Государство и право. № 3. 1997. С. 15–16.
13. Чесноков А.С. Исполнительная власть в Российской Федерации: теоретико-правовой анализ: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва. 2001. 212 с.
14. Бусуйок Д.В. Функції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у сфері забезпечення раціонального використання та охорони земель: бібліографія. Держава і право. 2011. С. 395–400.
15. Мацелик Т.О. Функції органів публічної адміністрації – провідних суб'єктів адміністративного права. Вісник Запорізького національного університету. 2012. № 1 (I). С. 205–209.
16. Бугайчук К.Л. Функції публічного адміністрування в органах Національної поліції України: поняття та класифікація. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 5. С. 112–117.
17. Яковлев І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2016. 206 с.
18. Бельский К.С. Феноменология административного права. Изд-во Смоленского гуманитарного ун-та, Смоленск 1995. 144 с.
19. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции. Вестник Моск. ун-та. Сер. II. Право. 1992. № 4. С. 3–12.
20. Коваленко В.В. Курс адміністративного права: підручник. Національна академія внутрішніх справ, Київ. 2012. 808 с.
21. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. У двох томах: Том 1. Загальна частина. Видавництво «Юридична думка», 2004. С. 584.
22. Савостин А.А. Методы административно-правового регулирования общественных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2005. 416 с.