

ІНСТРУМЕНТИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ КРІЗЬ ПРИЗМУ СИСТЕМНОГО ПІДХОДУ

Юрченко В.В.,

кандидат юридичних наук,

приватний нотаріус

ORCID: 0009-0004-4980-4859

Юрченко В.В. Інструменти публічного адміністрування крізь призму системного підходу.

Вказується, систематизація інструментів публічного адміністрування як автономна наукова проблематика набула критичного значення в контексті сучасного реформування адміністративного права та практики публічного управління. Акумуляція значного обсягу досліджень та узагальнення практики застосування чинного та історичного законодавства, що регулює окремі форми впливу публічної адміністрації (адміністративні акти, договори, акти-дії чи акти-плани), генерує необхідність їх розгляду не як ізольованих явищ, а як взаємозалежних компонентів єдиної цілісності – системи.

У статті здійснено спробу системного аналізу інструментів публічного адміністрування. Зокрема, обґрунтовано, що інструменти публічного адміністрування утворюють цілісну систему з притаманними їй ознаками (цілісність, упорядкованість, ієрархічність, структурність, відкритість, цільова спрямованість, самодетермінація). Мета цієї системи полягає у забезпеченні цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин, у межах яких публічна адміністрація здійснює владні повноваження й реалізує публічний інтерес, із гарантуванням передбачуваності, пропорційності та легітимності втручання.

Автором встановлено, що елементний склад системи складають конкретні юридичні й організаційні засоби (зокрема: дозволи, ліцензії, посвідчення, сертифікати, приписи, протоколи, погодження, реєстраційно-фіксаційні та інші процедурно-технічні дії, дорожні карти, графіки перевірок тощо). Ці елементи інтегруються у чотири підсистеми (узагальнені групи інструментів): адміністративні акти, адміністративні договори, акти-дії, акти-плани.

Запропоновано під системою інструментів публічного адміністрування розуміти побудовану на відносно стійких внутрішніх (горизонтальних і вертикальних) та зовнішніх зв'язках сукупність зафіксованих у нормах адміністративного права й реалізовуваних в адміністративних процедурах юридичних засобів (адміністративних актів, адміністративних договорів, актів-дій і актів-планів) та їх елементів (дозволів, ліцензій, посвідчень, сертифікатів, приписів, протоколів, погоджень, реєстраційно-фіксаційних і процедурно-технічних дій тощо), метою якої є забезпечення цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин, у межах яких публічна адміністрація здійснює владні повноваження та реалізує публічний інтерес, із гарантуванням передбачуваності, пропорційності та легітимності її втручання.

Ключові слова: акт-дія, акт-план, адміністративний акт, адміністративний договір, елемент, інструмент, зв'язок, мета, публічне адміністрування, система.

Yurchenko V.V. Public administration tools through the prism of the system approach.

It is indicated that the systematization of public administration instruments as an autonomous scientific issue has acquired critical importance in the context of modern reform of administrative law and public administration practice. The accumulation of a significant amount of research and generalization of the practice of applying current and historical legislation regulating individual forms of public administration influence (administrative acts, contracts, acts-actions or acts-plans) generates the need to consider them not as isolated phenomena, but as interdependent components of a single integrity - a system.

The article attempts to provide a systemic analysis of the tools of public administration. In particular, it substantiates that the tools of public administration constitute an integral system with its inherent features (integrity, orderliness, hierarchy, structuredness, openness, purposiveness, and self-determination). The purpose of this system is to ensure coherent and consistent regulation of public-law relations within which public administration exercises its authoritative powers and realizes the public interest, while guaranteeing predictability, proportionality, and legitimacy of intervention.

It is established that the elements of the system consist of specific legal and organizational means (including permits, licenses, certificates, attestations, injunctions, protocols, approvals, registration-

recording and other procedural-technical actions, roadmaps, inspection schedules, etc.). These elements are integrated into four subsystems (generalized groups of tools): administrative acts, administrative contracts, acts-actions, and acts-plans.

The article proposes to define the system of public administration tools as a set of legal means (administrative acts, administrative contracts, acts-actions, and acts-plans) and their elements (permits, licenses, certificates, attestations, injunctions, protocols, approvals, registration-recording and procedural-technical actions, etc.), which are enshrined in administrative law norms and implemented through administrative procedures. This system is built on relatively stable internal (horizontal and vertical) and external connections, and its purpose is to ensure coherent and consistent regulation of public-law relations within which public administration performs its authoritative powers and realizes the public interest, while guaranteeing predictability, proportionality, and legitimacy of its intervention.

Key words: act-action, act-plan, administrative act, administrative contract, element, tool, connection, purpose, public administration, system.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Систематика інструментів публічного адміністрування як самостійна наукова проблема набула особливого значення в сучасних умовах реформування адміністративного права та практики публічного адміністрування. Накопичення великої кількості досліджень та узагальнень практики застосування чинного та ретроспективного законодавства, що стосується окремих форм впливу публічної адміністрації (адміністративних актів, договорів, актів дій чи актів-планів), породжує потребу їх розглядати не ізольовано, а як взаємопов'язані елементи єдиного цілого – системи. Окремо слід зазначити про відсутність узгодженої моделі, яка б забезпечувала чітке місце кожного інструмента у загальній структурі, створює труднощі у правозастосуванні, зокрема при виборі належного засобу впливу, визначенні меж втручання та забезпеченні пропорційності й легітимності адміністративних дій.

Особливу актуальність у цьому контексті, безумовно, має системний підхід, який у сучасній юридичній науці розглядається як універсальний метод аналізу складних соціально-правових явищ. Використання його ресурсу дозволяє виявити цілісність та упорядкованість інструментарію публічного адміністрування, простежити вертикальні та горизонтальні зв'язки між його елементами й підсистемами, забезпечити передбачуваність та сталість управлінських процесів та процедур. Очевидно, що для адміністративного права системний підхід має особливе значення, оскільки саме він створює основу для стабільності та ефективності публічного адміністрування, формує умови для інституційної рівноваги та підвищує довіру до рішень і дій публічної влади з боку громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор в яких розглядають цю проблему і підходи її розв'язання. Слід зауважити, що питання публічної адміністрації, її повноважень та їх зовнішнього прояву (форми, інструменти тощо) є предметом дослідження багатьох вітчизняних учених-адміністративістів. У цьому контексті вирізняються праці таких дослідників, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Р.В. Васильєв, В.М. Гаращук, Т.О. Гуржій, П.В. Діхтієвський, О.Ю. Дрозд, Т.О. Коломoeць, А.Т. Комзюк, С.О. Кузнiченко, О.В. Кузьменко, Р.О. Куйбіда, П.С. Лютіков, А.Б. Маслова, Р.С. Мельник, О.І. Миколенко, Р.В. Миронюк, С.О. Мосьондз, Д.В. Приймаченко, А.О. Селіванов, С.Г. Стеценко, Т.П. Мінка, В.П. Тимошук, В.Г. Чорна, А.М. Школик та інші.

Безпосередньо проблема інструментів публічного адміністрування досліджувалася у працях І.В. Патерило [1; 2], В.О. Хоменка [3], О.В. Першина [4], О.М. Черненького [5] та багатьох інших. Разом з тим, слід відзначити, що саме під кутом зору системного підходу, вказана проблематика залишається майже не дослідженою.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою цього дослідження є вивчення інструментів публічного адміністрування крізь призму системного підходу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Як зазначається на шпальтах наукової літератури, система є філософською категорією, яка досить часто використовується для дослідження певного об'єкта пізнання. Такий підхід зумовлений широким розвитком у філософії системних досліджень, системного методу, загальної теорії систем, що пов'язується зі збільшенням ролі вивчення складних, у тому числі соціальних, об'єктів. У філософському розумінні поняття «система» визначається як обмежена множинність елементів, що знаходяться у стійких взаємозв'язках [6, с. 163-164].

Вказане філософське розуміння системи як обмеженої множини елементів у стійких взаємозв'язках, дає підстави розглядати інструменти публічного адміністрування як систему, що має наступні ознаки: цілісність (властивості цілого не зводяться до суми властивостей окремих інструментів),

упорядкованість (кожний інструмент є необхідним для функціонування системи), ієрархічність (поділ на підсистеми та елементи), структурність (впорядкована мережа внутрішніх і зовнішніх зв'язків), відкритість (взаємодія із зовнішнім середовищем – системами публічного адміністрування в цілому, адміністративних процедур, суб'єктів тощо), цільова спрямованість і самодетермінація. І саме тому, виходячи з наведених характеристик системи та узагальнюючи підходи системологічних наукових досліджень, підкреслимо, що розгляд системи інструментів публічного адміністрування має відбуватися крізь призму таких базових системних категорій як: мета, елементи, підсистеми та зв'язки, що у своїй сукупності формують її структуру.

Першим і визначальним елементом системного аналізу виступає мета. Мета – це те, чого прагнуть досягти, бажаний кінцевий стан. Як зазначає «Словник української мови», «мета» означає «те, що хочуть досягти, прагнуть досягти» [7, с. 23]. Етимологія ж цього терміну пояснюють нині так: латинське *mēta* означало «межу», «фініш» – намичку, і походить від того самого кореня, що й слова «кіл», «межа» [8, с. 112]. Таке пояснення виразно вказує на те, що мета завжди містить у собі ідею кінцевого рубежу, до якого спрямовані зусилля, та водночас орієнтир руху й спрямованості розвитку.

У нашому ж дослідженні під метою системи інструментів публічного адміністрування ми пропонуємо розуміти такий бажаний стан її функціонування, за якого взаємодія всіх елементів і підсистем забезпечує ефективне, пропорційне та правомірне впорядкування публічно-правових відносин. Мета системи, таким чином, не зводиться до простого підсумку цілей окремих інструментів (акту, договору, дії чи плану), а полягає у створенні цілісного результату – забезпеченні належного публічного адміністрування як процесу.

При цьому, зауважимо, що слід розрізняти суб'єктивні та об'єктивні цілі системи [9]. Суб'єктивна мета відображає наукове бачення та прагнення дослідника чи суб'єкта владних повноважень, які формують ідеальні орієнтири розвитку інструментарію адміністрування. Об'єктивна мета – це реальний стан, до якого система інструментів публічного адміністрування рухається під впливом адміністративно-правових норм, адміністративних процедур, правозастосовчої практики та потреб суспільства. Ці два рівні мети не завжди збігаються, оскільки, на нашу думку, теоретично можна окреслювати ідеальні устремління, яких неможливо досягти в повному обсязі, проте вони визначають стратегічний вектор розвитку. Натомість об'єктивні цілі фіксуються у вигляді конкретних результатів, що зокрема полягають у підвищенні ефективності надання адміністративних послуг, забезпеченні справедливості у застосуванні державного примусу, прозорості адміністративних процедур тощо.

Отже, варто наголосити, що мета системи інструментів публічного адміністрування полягає у забезпеченні цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин, у межах яких публічна адміністрація виконує свої владні повноваження та забезпечує реалізацію публічного інтересу. Інакше кажучи, система інструментів адміністрування покликана не лише формувати юридично значущі результати діяльності суб'єктів, що їх застосовують, а й гарантувати передбачуваність, пропорційність та легітимність їх втручання у сферу прав і свобод людини та громадянина.

Сформульована таким чином мета системи інструментів публічного адміністрування задає загальний вектор її функціонування, проте сама по собі вона, очевидно, є лише орієнтиром, а не конкретним механізмом. Досягнення цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин можливе лише через сукупність реально дієвих способів та засобів, що й становлять елементний склад цієї системи. Саме елементи, будучи найпростішими та водночас базовими її складовими, наповнюють систему реальним змістом, трансформуючи абстрактну мету в конкретні юридично значущі результати.

Елементом системи називають найпростішу складову частину системи, яку умовно розглядають як неподільну. Поняття неподільності є умовним та визначається залежно від конкретних завдань [9; 10, с. 79]. У контексті дослідження інструментів публічного адміністрування доцільно виходити з того, що елементами цієї системи можуть бути конкретні юридичні та організаційні засоби, через які публічна адміністрація здійснює впорядкування публічно-правових відносин. Кожен із цих елементів має власне призначення, сферу застосування та форму зовнішнього вираження, в сукупності яких досягається системний ефект.

У свою чергу, елементний склад системи інструментів публічного адміністрування має визначатися за рахунок класифікації вказаних інструментів, яка є своєрідним результатом узагальнення наукових доктринальних підходів та критичного їх переосмислення. З урахуванням проаналізованих доктринальних підходів, авторських міркувань та методологічних правил класифікації, у попередніх публікаціях нами було запропоновано виділяти чотири базові групи інструментів публічного адміністрування, кожна з яких, у свою чергу, має власні підгрупи:

Адміністративні акти: дозвольні; реєстраційні; зобов'язальні (приписові, розпорядчі); санкційні; заохочувальні; інформаційно-встановлювальні тощо.

Адміністративні договори: координаційні; про надання повноважень; сервісні у публічно-правовій площині; відшкодувально-компенсаційні тощо.

Акти-дії: реєстраційно-фіксаційні забезпечувальні в адміністративному процесі; процедурно-технічні дії з юридичним ефектом; акти фіксації результатів контрольної процедури тощо.

Акти-плани: стратегічно-операційні (дорожні карти, плани заходів з конкретними виконавцями та строками); індикативно-розпорядчі (графіки перевірок, прийомів, розподіл навантаження); програмно-процесуальні (плани реалізації конкретної адміністративної процедури) тощо.

Отже, у нашому баченні, до цього складу належать дозволи, ліцензії, посвідчення, сертифікати, приписи, протоколи, погодження, реєстраційно-фіксаційні дії, різноманітні процедурно-технічні дії з юридичним ефектом, дорожні карти, графіки перевірок і т.д.

Разом із тим, цілком очевидно, що названі елементи, що досліджується, не функціонують ізольовано, а утворюють певні узагальнені групи, які можна визначити як підсистеми системи інструментів публічного адміністрування. Знову ж таки, з урахуванням запропонованої класифікаційної моделі, такими підсистемами є: адміністративні акти; адміністративні договори; акти-дії; акти-плани. У цьому аспекті, слід зауважити, що саме в цих підсистемах інструментарій публічного адміністрування набуває впорядкованості, а його окремі елементи отримують логічне місце в системі, що дозволяє досліджувати не лише їхню природу, але й характер взаємозв'язків між ними.

Зв'язок є співвідношенням між компонентами системи, що ґрунтується на взаємозалежності й взаємозумовленості. Це поняття відображає чинники виникнення та збереження цілісності й властивостей системи. Як у теоретичних, так і в прикладних науках зв'язки прийнято характеризувати за напрямом, силою та характером. Відповідно, за напрямом вони можуть бути спрямовані й неспрямовані; за силою – сильні та слабкі; за характером (видом) – зв'язки підпорядкування, породження (генетичні), рівноправні, управління. Деякі з названих класів можуть деталізуватися: наприклад, зв'язки підпорядкування можуть бути типу «рід – вид», «частина – ціле»; зв'язки породження – по типу «причина – наслідок». Крім того, зв'язки класифікують і за місцем розташування (внутрішні та зовнішні), і за спрямованістю процесів у системі в цілому чи в окремих її підсистемах (прямі й зворотні), а також за низкою більш конкретних ознак. У реальних системах вони, як правило, поєднують у собі кілька характеристик одночасно [9; 6, с. 167]

У свою чергу, саме зв'язки формують структуру системи. Структурою системи вважається сукупність необхідних і достатніх для досягнення її цілей відношень між компонентами. При цьому у складних системах структура відображає не всі елементи та зв'язки між ними, а лише найбільш істотні, які мало змінюються під час поточного функціонування й забезпечують стабільність існування системи та її основних властивостей. Структура характеризує організованість системи, стійку упорядкованість її елементів і взаємозв'язків [9; 10, с. 80; 6, с. 167].

У системі інструментів публічного адміністрування особливого значення набувають внутрішні горизонтальні та вертикальні зв'язки. Так, горизонтальні зв'язки проявляються у взаємодії рівнопорядкових інструментів, коли застосування одного з них зумовлює або підсилює ефективність іншого. Наприклад, адміністративний акт про надання ліцензії (ліцензія на провадження певного виду господарської діяльності) часто супроводжується реєстраційними діями (актами-діями), які фіксують інформацію у відповідних реєстрах. Так само й адміністративний договір (наприклад, про делегування повноважень) може реалізовуватись через акти-плани (плани-графіки тощо). Усі ці інструменти існують незалежно, але їх застосування у комплексі створює узгоджений регулятивний ефект.

Водночас, вертикальні зв'язки ілюструють відношення підпорядкування по типу «частина – ціле». Зокрема, окремі елементи (дозволи, свідоцтва, протоколи, приписи тощо) є так би мовити компонентною деталізацією більш широких за змістом підсистем. Наприклад, припис інспектора чи протокол про адміністративне правопорушення є елементами підсистеми «акти-дії», тоді як наказ органу публічної влади про видачу ліцензії чи сертифіката – елементи підсистеми «адміністративні акти». Зі свого боку, ці підсистеми у сукупності формують систему інструментів публічного адміністрування як цілісне утворення.

На противагу цьому, зовнішні зв'язки системи інструментів публічного адміністрування простежуються у взаємодії з ще більш широкими за змістом складових компонентів правовими та організаційними системами. Зокрема, можна виокремити такі рівні:

- система публічної влади як найвищий рівень, у межах якого інструменти публічного адміністрування об'єктивуються як складові механізму здійснення владних повноважень органами виконавчої влади, як окремої складової публічної влади, що взаємодіє з іншими гілками влади;
- система публічного адміністрування в цілому, що задає інституційне середовище для функціонування та застосування інструментів;

- система адміністративних процедур, що забезпечує механізм реалізації інструментів у процесуальній формі.

Поряд із цим, існують й інші можливі системи взаємодії – наприклад, система засобів адміністративного контролю, система інструментів забезпечення прав і свобод людини, система публічно-правових режимів тощо.

Так, у межах системи публічної влади адміністративні акти про призначення чи звільнення посадових осіб, розпорядження про передачу державного майна або погодження кандидатур безпосередньо пов'язують інструменти адміністрування з конституційним механізмом функціонування виконавчої влади. У системі публічного адміністрування адміністративні договори про делегування повноважень центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування чи координаційні угоди між державними органами (наприклад, між ДСНС України і Національною поліцією України) демонструють інтегративний характер таких інструментів. Водночас, у межах системи адміністративних процедур інструменти реалізуються через процедурну форму. Так, скажімо, адміністративний акт про видачу ліцензії можливий лише після проходження встановленої дозвільної процедури і т.д. Ці приклади засвідчують, що зовнішні зв'язки системи інструментів публічного адміністрування є багатовимірними і виходять далеко за межі суто юридичної конструкції, інтегруючи її у ширший простір публічно-правових відносин.

Інакше кажучи, зовнішні зв'язки системи інструментів публічного адміністрування демонструють її інтегрованість у системи публічної влади та відповідні спеціальні публічно-правові режими. Разом з цим, слід наголосити, що як внутрішні, так і зовнішні взаємозв'язки не є лише допоміжними характеристиками. Саме вони утворюють структуру системи, забезпечуючи її цілісність, упорядкованість і здатність до функціонування. Таким чином, під структурою системи інструментів публічного адміністрування доцільно розуміти сукупність відносно стійких зв'язків між її елементами та підсистемами, які забезпечують досягнення визначеної мети системи – забезпечення цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин, у межах яких публічна адміністрація виконує свої владні повноваження та забезпечує реалізацію публічного інтересу.

Висновок. Підсумовуючи викладене, виходячи із розуміння філософського змісту категорії «система» та її ознак, системного аналізу предмету нашого дослідження, пропонуємо під системою інструментів публічного адміністрування розуміти побудовану на відносно стійких внутрішніх (горизонтальних і вертикальних) та зовнішніх зв'язках сукупність зафіксованих у нормах адміністративного права й реалізовуваних в адміністративних процедурах юридичних засобів (адміністративних актів, адміністративних договорів, актів-дій і актів-планів) та їх елементів (дозволів, ліцензій, посвідчень, сертифікатів, приписів, протоколів, погоджень, реєстраційно-фіксаційних і процедурно-технічних дій тощо), метою якої є забезпечення цілісного й узгодженого впорядкування публічно-правових відносин, у межах яких публічна адміністрація здійснює владні повноваження та реалізує публічний інтерес, із гарантуванням передбачуваності, пропорційності та легітимності її втручання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Патерило І.В. Адміністративно-правові інструменти діяльності публічної адміністрації України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2015. 442 с.
2. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: адміністративно-правове дослідження: монографія. Харків: Діса плюс, 2014. 432 с.
3. Хоменко В.О. Інструменти діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2016. 19 с.
4. Першин О.В. Адміністративно-правові інструменти забезпечення економічної безпеки в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2025. 21 с.
5. Черненко О.М. Приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації: теоретико-правові та праксеологічні аспекти застосування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2025. 211 с.
6. Юровська В.В. Методи адміністративного права: теоретико-правові та праксеологічні аспекти: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 428 с.
7. Словник української мови: в 11 т. Т. 6: П-Поїти / ред: А.В. Лагутіна, К.В. Ленець. К.: Видавництво «Наукова думка», 1975. 832 с.
8. Етимологічний словник української мови: В 7 т. Т. 5: Р-Т / Ред. кол.: О.С. Мельничук (гол. ред.), В.Т. Коломієць, Т.Б. Лукінова, Г.П. Півторак, В.Г. Складенко, О.Б. Ткаченко; Укладачі: Р.В. Болдирев, В.Т. Коломієць, Т.Б. Лукінова, О.С. Мельничук, В.Г. Складенко, І.А. Стоянов, А.М. Шамота. НАН України. Ін-т мовознавства ім. О.О. Потебні. К.: Наукова думка, 2006. 705 с.
9. Система // Вікіпедія: вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Система>.
10. Перегудов Ф.І., Тарасенко Ф.П. Вступ до системного аналізу : навч. посіб. для вишів. М.: Вища школа, 1989. 367 с.