

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.922

Біла В.Р.

Університет державної фіскальної служби України

ФОРМА ТА ЗМІСТ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті висвітлено результати дослідження понять «форма публічного адміністрування» та «зміст публічного адміністрування» на основі застосування діалектичного методу пізнання парних правових категорій. З'ясовано їх співвідношення та взаємодію.

Ключові слова: публічне адміністрування, форма, зміст, матерія, функції, діалектика.

Постановка проблеми. Публічне адміністрування є достатньо новим терміном серед соціальних наук, що відображає якісні перетворення у меті, складі, характері та суб'єктах виконання державних функцій, що полягають у зміні вектору діяльності державних інституцій на задоволення публічних інтересів, гласності, поширенням використання диспозитивних методів впливу на свідомість і поведінку громадян та рядом інших положень.

За справедливим твердженням Т.О. Коломоєць, відбувається не просто процес заміни термінів, а ідеологічно відмінне змістовне наповнення одного з основних інститутів адміністративного права [1, с. 167], що закономірно зумовлює і зміни у поняттях форми і змісту діяльності органів публічного адміністрування.

Попри тривале застосування у науці адміністративного права термінів «форма державного управління», «метод державного управління», їх поняття та підходи до співвідношення залишились майже незмінними з радянських часів, а поступова заміна термінів «форма публічного адміністрування», «інструменти діяльності публічної адміністрації», «методи діяльності публічної адміністрації» відбувається на підставі зміни обсягу поняття, шляхом включення до суб'єктів застосування названих форм і методів органів місцевого самоврядування, та в окремих випадках інститутів громадянського суспільства без переоцінки їх змісту. Така ситуація призводить до парадокса, коли у науковий обіг вводиться

новий термін, що позначає вже наявне поняття без зміни його змісту.

Очевидно, що наукове обґрунтування нових понять науки адміністративного права, що об'єктивно відображатимуть діяльність публічної адміністрації вимагає глибокого наукового аналізу, серед методів якого особливе місце займає діалектичний, який є фундаментальним науковим принципом дослідження багатопланової і суперечної дійсності в усіх її проявах. Діалектичний підхід дає змогу обґрунтувати причинно-наслідкові зв'язки, процеси диференціації та інтеграції [2, с. 88].

Постановка завдання. Можливість та доцільність застосування діалектичного методу пізнання явищ форми та змісту публічного адміністрування зумовлений віднесенням їх до парних категорій діалектики, що одночасно доповнюють і взаємозаперечують одна одну [3, с. 104]. Перспективи використання діалектичного методу у дослідження правових категорій були обґрунтовані А.М. Васильєвим і полягають у тому, що розгляд певних понять юридичної науки не лише як співвідносних, а як парних категорій відкриває можливості до вивчення нових зв'язків та взаємодії у межах протилежностей даної пари, дозволяє отримати нові висновки та характеристики їх єдиної сутності, показати їх рух [4, с. 258].

Відповідно метою даного дослідження є вивчення форм і змісту діяльності публічної адміністрації як парних категорій науки адміністративного права.

Виклад основного матеріалу дослідження. У найзагальнішому вигляді зміст – це сукупність елементів, процесів, зв'язків, відносин, що утворюють даний феномен, а форма – спосіб існування, зовнішній прояв, структура змісту [5, с. 119]. Є.О. Луньов указував, що у формі практично реалізуються функції і методи управління, вони і є зовнішнім виявом управлінської діяльності, способом вираження змісту такої діяльності у конкретних умовах. Форма – це та або інша управлінська дія, виражена ззовні [6, с. 26].

Такі твердження залишилися майже не змінними у сучасній науці адміністративного права. Під формами публічного адміністрування розуміють той чи інший спосіб зовнішнього вираження (оформлення) змісту цієї діяльності [7, с. 308], зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [8, с. 44], зовнішнє вираження змісту управління, межі конкретних управлінських дій [9, с. 154]. Наведені твердження у цілому дають уявлення про поняття форми публічного адміністрування, але не розкривають його змісту. Так, одні вчені до змісту, що виражаються формою публічного адміністрування, відносять методи публічного адміністрування як правовий засіб, що використовується для досягнення цілей, вирішення задач та здійснення функцій державно-управлінської діяльності [9, с. 193]. Інші вказують, що змістом управлінської діяльності виступають відповідні функції, що мають конкретний зміст і здійснюються за допомогою конкретних форм та методів управління [10, с. 95].

Розв'язання проблеми змісту публічного адміністрування, як видається, є подібним до розв'язання філософської проблеми співвідношення матерії і змісту. Вперше як самостійна категорія зміст з'являється у філософській системі І. Канта, а у більш розвинутій і чіткій формі – у Гегеля. Сутність різниці між матерією та змістом Гегель вбачав у тому, що зміст – це більш багатогранне та конкретне поняття; воно включає матерію і форму, змістом будь-якої речі є не матерія взагалі, а якісно-визначена для кожного типу речей і процесів особлива, тобто оформлена, матерія [11, с. 634].

Д.А. Керімовим, за деякими виключеннями, були підтримані висновки Гегеля. Науковець указував, що такий підхід дозволяє розглядати зміст права як більш високий ступінь його розвиненості, як більш глибоку залежність форми права від його змісту, як дійсний процес формоутворення в його

різних фазах. Поняття змісту права включає не лише субстрат державної волі, однак і його певний внутрішній стан, складну систему зв'язків і відносин його компонентів як між собою, так і з зовнішнім середовищем, які характеризуються багатьма ознаками, спрямованістю, метою, перспективами. Саме цей момент змісту детермінує особливості тієї чи іншої правої форми, які іманентна специфічному стану змісту, який знаходиться у розвитку [12, с. 177].

Зауваження вченого вкрай важливе для розуміння змісту діяльності публічної адміністрації. Втілення у життя нормативних приписів, тобто субстрату державної волі є лише матерією, однак не змістом такої діяльності. Участь у формуванні норм адміністративного права, побудова правових зв'язків між публічною адміністрацією та недержавними суб'єктами адміністративного права, забезпечення регулюючого впливу норм адміністративного права на різні галузі суспільного життя складає зміст публічного адміністрування з точки зору права. Звісно, власне зміст публічного адміністрування значно ширший, якщо прийняти його за ціле, то окреслені напрями діяльності публічної адміністрації – та з частин цілого, що становить предмет адміністративно-правового регулювання і може бути забезпечена засобами адміністративного права.

Утім, наведене міркування все ще не дозволяє однозначно стверджувати як про зміст, так і про форму публічного адміністрування. Їх сутність можливо встановити за допомогою емпіричного дослідження практики діяльності публічної адміністрації, так і за допомогою дослідження діалектичних зв'язків форми і змісту як парних категорій науки адміністративного права. Перший шлях дозволить систематизувати вже наявні форми і методи публічного адміністрування, другий – встановити найсуттєвіші ознаки цих явищ, встановити напрями їх розвитку, перспективи визнання правовими нових форм і методів діяльності публічного адміністрування.

При вивченні певних категорій як парних необхідно встановити їх родову основу, у силу якої дані категорії доповнюють та тяжіють одна до одної [4, с. 257]. Очевидно, що такою родовою основою виступатимуть функції публічного адміністрування, які розкривають основні напрями цілеспрямованого впливу органів управління на об'єкти. У свою чергу форми і методи показують, якими шляхами і засобами здійснюється цей вплив [10, 88]. У загальному, «функція» – це та діяльність, той вплив, які повинна здійснювати

та чи інша система (держава, право, державний орган, наука, теорія і ін.), щоб вирішити поставлені перед нею завдання, досягти своїх цілей [13, с. 27]. Визнаючи, що проблема визначення функцій публічного адміністрування є предметом окремого дослідження, укажемо, що у першому наближенні уявлення про функції публічного адміністрування може бути сформоване виходячи з аналізу норм Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», де до основних функцій таких органів віднесено: надання адміністративних послуг; здійснення державного нагляду (контролю); управління об'єктами державної власності; забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку тощо [14].

Саме виконання названих функцій складають зміст і знаходять зовнішнє вираження у формах публічного адміністрування. Так, видання нормативного акту управління як правова форма публічного адміністрування відповідатиме функції нормативно-правового регулювання, а видання індивідуальних правозастосовних актів – функції з надання адміністративних послуг, актів-планів – функції визначення пріоритетних напрямів розвитку. Різниця між функціями і змістом публічного адміністрування полягатиме у наступному. Функція як напрям діяльності визначатиме у загальному основні засади здійснення того чи іншого виду діяльності, процедурне забезпечення якого (строки, послідовність та перелік конкретних дій) може значно відрізнитись, залежно від суб'єкта та об'єкта реалізації функції. Так, реалізація функції з надання адміністративних послуг, загальні засади здійснення якої визначені Законом України «Про адміністративні послуги» [15], буде відрізнитись залежно від суб'єкта надання адміністративної послуги та виду адміністративної послуги. Різні вимоги можуть бути встановлені і для різних категорій отримувачів послуг. Практична реалізація конкретної функції публічного адміністрування з урахуванням обставин справи (правових статусів учасників такої справи, об'єкту, з приводу якого суб'єкти права вступають в адміністративні правовідносини тощо) складатиме зміст публічного адміністрування. Форма ж публічного адміністрування фіксує результати такої діяльності.

Наступним кроком у дослідженні парних категорій є визначення їх суттєвих відмінностей, протилежних ознак [4, с. 257]. Д.А. Керімов зазначав, що зміст є первинним щодо форми і представляє визначальний бік об'єкта. При всій багатоманітності зовнішніх форм вираження права всі вони

так або інакше у кінцевому рахунку залежать від свого змісту [12, с. 174]. М.А. Аржанов підкреслював, що зміст може виступати у різних, однак не будь-яких формах. Форма може бути формою різного, однак не будь-якого змісту. Повної самостійності, повної байдужості тут немає і бути не може, незалежно від того якою б значною вона в окремих випадках не була [16, с. 29]. Специфіка самого змісту права передбачає юридично «розвинуту» форму у сенсі її найбільш повної відповідності своєму змісту [12, с. 174]. Підхід щодо «байдужості» форми до змісту критикує Д.А. Керімов, справедливо відмічаючи, що саме від форми залежатиме юридична сила конкретної норми права [12, с. 173]. З точки зору діалектичної логіки, як писав Л.І. Спірідонов, форма є обґрунтованим і опосередкованим буттям, сутнісною визначеністю предмету – те, що відрізняє одне явище від іншого у межах цілого [17, с. 108].

Форма є зовнішнім виразом, об'єктивацією публічного адміністрування, що дозволяє скласти іншим суб'єктам права уявлення про таку діяльність, надати юридичного значення її результатам. У свою чергу зміст – сукупність дій, типових для кожної функції, що здійснюються для виконання покладених на орган публічної адміністрації завдань. Якщо зміст є внутрішньою стороною публічного адміністрування, то форма – зовнішньою.

Зміст – визначений, тобто взятий в єдності зі структурою матеріальний субстрат, специфічний для даного роду явищ. Структура, внутрішня упорядкованість – необхідний компонент змісту. Форма, фіксуючи різноманітні модифікації змісту, способи його існування та прояву також володіє певною структурою [11, с. 634].

Відповідно структура форми публічного адміністрування – її іманентна властивість, яка, однак, не отримала належної розробки у науковій літературі. Утім, наведені протилежні ознаки не стільки протиставляють категорії форми і змісту, скільки підкреслюють їх взаємодію та діалектичні переходи.

У формі публічного адміністрування відбуваються якісні перетворення методів та функцій публічного адміністрування, які з абстрактних приписів норм адміністративного права стають засобами виконання завдань публічної адміністрації у конкретній юридичній справі, ситуації. У формі публічного адміністрування здійснюється перехід від належного до сущого, від абстрактного до конкретного, від загального до одиничного.

Взаємодія змісту і форми включає як вплив різних компонентів змісту на форму, так і різних компонентів форми на зміст, однак із врахуванням субординації змісту і форми. Форма, володіючи відносною самостійністю, здійснює зворотний активний вплив на зміст: форма, що відповідає змісту, прискорює його розвиток, тоді як форма, що не відповідає зміненому змісту, зупиняє його подальший розвиток [11, с. 634]. Невідповідність між формою та змістом може бути вирішена декількома шляхами – від повного відкидання старих форм (наприклад, при зміні політичної чи соціально-економічної формації), до використання цих старих форм зі суттєвою зміною змісту. Однак і у цьому випадку форма не залишається без змін, вона повинна бути модифікована, пристосована до нового змісту [11, с. 634; 18, с. 167]. Суперечності між змістом і формою є і тоді, коли вже існує нова форма, яка надає змісту широкі можливості для розвитку, однак самий зміст ще не здатний у достатній мірі їх реалізувати [11, с. 634; 18, с. 167]. Яскравим прикладом такого протиріччя було введення у законодавчий і та науковий обіг феномену адміністративного договору, який попри детальну розробку як у працях науковців, так і у законодавчому закріпленні ще не набув достатньої широти застосування у діяльності публічної адміністрації.

Але названі протиріччя не відкидають необхідності пошуку нових форм діяльності публічної адміністрації, а лише вказують на необхідність ґрунтовного опрацювання можливостей їх

використання. Ураховуючи те, що у взаємовідносинах змісту і форми, зміст являє собою динамічний бік цілого, а форма охоплює систему стійких зв'язків предмету [18, с. 167], вважаємо, що саме зміна змісту публічного адміністрування повинна приводити до зміни форм його зовнішнього вираження.

Висновки. Проведене дослідження форми і змісту публічного адміністрування як парних категорій науки адміністративного права дозволяє дійти таких висновків. Форма виражає зміст діяльності публічної адміністрації, який доцільно вбачати не лише у втіленні у життя субстрату державної волі, однак і в активній участі у формуванні адміністративного права, залучення до нього самоврядних організацій та інших інститутів громадянського суспільства, побудові його зв'язків із зовнішнім середовищем. Форма є способом існування змісту діяльності публічної адміністрації, тобто дозволяє відмежувати за зовнішніми ознаками, виокремити на зовні різні за своєю суттю види діяльності публічної адміністрації, надати юридичної сили її велінням; форма володіє власною структурою, її призначення – організувати, упорядкувати зміст діяльності публічної адміністрації, тим самим надати не лише юридичної сили правилам поведінки, що складатимуть сутність права, однак і забезпечити їх ієрархію, утворити та забезпечити стійкість зв'язків як між елементами адміністративного права, так і правом та іншими явищами суспільного життя, що потребують юридичної регламентації.

Список літератури:

1. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К. : Юрінком Інтер, 2001. 576 с.
2. Чернілевський Д.В. Методологія наукової діяльності: навчальний посібник. К.: Видавництво Університету Україна, 2008. 478 с.
3. Філософія: підручник / Є.М. Причепій, А.М. Черній, Л.А. Чекаль. 2-ге вид., випр. та доп. К., 2008. 592 с.
4. Васильев А.М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М.: Юридическая литература, 1976. 264 с.
5. Лапшина Л.П., Салеев Т.Ф. Понятие формы деятельности государственных органов в современной науке. Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. № 2. Т 25. 2015. С. 119-125.
6. Советское административное право. Методы и формы государственного управления / руковод. авт. кол. А.Е. Лунев. М.: Юрид. лит., 1977. 336 с.
7. Курс адміністративного права України: підручник / за заг. ред. В.В. Коваленка. НАВС, 2012. 808 с.
8. Колпаков В.К. Поняття форм публічного адміністрування. Адміністративне право і процес. 2012. № 2 (2). С. 43-51
9. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. 3-е изд., пересмотр, и доп. М.: Норма, 2007. 816 с.
10. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
11. Энциклопедия эпистемологии и философии науки / гл. ред. И.Т. Касавин. М.: Канон+, 2009. 1248 с.

12. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права): монография. 2-е издание. М.: Аванта+, 2001. 560 с.
13. Общая теория государство и права: Академический курс в трех томах. Т. 2 / отв. ред. Н.М. Марченко. М.: Норма, 2007. 804 с.
14. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2011. № 38. Ст. 385.
15. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2013. № 32. ст.409
16. Аржанов М.А. Соотношение государства и права. Советское государство и право. № 2. 1941. С. 19–37.
17. Спиридонов Л. И. Избранные произведения. Философия и теория права. Социология уголовного права. Криминология. СПб: Изд-во СПб. ин-та права им. Принца П. Г. Ольденбургского, 2002. 392 с.
18. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л.Ф. Ильичёв, П.Н. Федосеев, С.М. Ковалёв, В.Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. 840 с.

ФОРМА И СОДЕРЖАНИЕ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

В статье представлены результаты исследования понятий «форма публичного администрирования» и «содержание публичного администрирования» на основе применения диалектического метода познания парных правовых категорий. Установлено их взаимоотношение и взаимодействие.

Ключевые слова: *публичное администрирование, форма, содержание, материя, функции, диалектика.*

FORM AND CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

The results of the study of the concepts «form of public administration» and «content of public administration» on the basis of the application of the dialectical method of cognition of paired legal categories are presented in the article. Their relationship and interaction are established.

Key words: *public administration, form, content, matter, functions, dialectics.*