

Аліна Денисова, к. ю. н.

Одеський державний університет внутрішніх справ, Україна

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ЯК ОСНОВА ВИДІЛЕННЯ І ХАРАКТЕРИСТИКИ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ

Alina Denisova, PhD in Law

Odesa State University of Internal Affairs, Ukraine

SYSTEM APPROACH AS THE GROUND FOR DISTINGUISHING AND CHARACTERIZING SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE SUPERVISION

The article aims to substantiate the provisions on the subjects of administrative supervision system. Defended the approach on feasibility of studying the system of administrative supervision subjects in statics and dynamics. The specified leads to three levels of scientific analysis, which allows us to characterize a system fully: subject, functional, historical. The conclusion was made that the system of administrative supervision subjects is a complex integral system, which operates within the state executive power bodies. It is proved that the simulation of the system of administrative supervision subjects should be carried out taking into account fundamental properties of the system – integrity and an objective combination of parts and the whole in statics and dynamics.

Key words: administrative supervision, subject, system, elements, properties, statics, dynamics

Постановка проблеми. Сучасні наукові дослідження з адміністративного права і процесу представлені напрацюваннями, спрямованими на пошук узагальнених категорій, за допомогою яких можливе позначення однорідних правових явищ та які враховують тенденції до формування єдиного наукового простору досліджень з адміністративного права і процесу. Серед таких категорій виділяються «суб'єкт владних повноважень», «публічна адміністрація», «орган публічної влади» та інші, а також загальна категорія «суб'єкт адміністративного права», зміст якої у сучасних дослідженнях з адміністративного права практично не знаходить висвітлення. Доречність звернення до наукових напрацювань, присвячених, зокрема, аналізу категорії «суб'єкт владних повноважень» визначає сутність адміністративного нагляду як правового явища імперативного характеру, що актуалізує використання вказаної юридичної конструкції із конкретизацією за предметною ознакою.

Визнаючи необхідність проведення критичного аналізу на рівні формування єдиного підходу для позначення фактично конкретного суб'єкта адміністративного права або сукупності таких суб'єктів, якими, враховуючи предмет дослідження, виступають суб'єкти адміністративного нагляду, тим не менше, слід звернутись до системного підходу як основи дослідження соціальних правових явищ.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблеми адміністративного нагляду представлені напрацюваннями змістовного характеру, в яких розкрито сутність і зміст державного контролю, адміністративного нагляду – О.Ф. Андрійко, В.М. Гарашук, Х.П. Ярмачі. У наукових дослідженнях з адміністративного права системний підхід до визначення і характеристики суб'єктів адміністративного нагляду з позицій теорії систем практично не представлений. Враховуючи вказане, опрацьовано положення філософії права у частині, що стосується застосування системного підходу для дослідження соціальних правових явищ, зокрема – М.С. Кагана, а також І.В. Блауберга і Е.Г. Юдіна, які обґрунтували загальні положення теорії систем.

Мета статті – сформулювати науковий підхід до виділення і характеристики системи суб'єктів адміністративного нагляду

Викладення основного матеріалу. Юридична владність адміністративного нагляду обумовлює звернення до положень правової доктрини стосовно сутності категорії «публічний», а також наукового доробку, присвяченого встановленню сутності категорії «суб'єкт владних повноважень».

Так, категорія «публічний», що використовується як ознака належності певного суб'єкта до окремої групи або віднесення суб'єкта до певного виду, є широкою за змістом. Юридичний зміст цієї категорії розкривається у термінах «публічна інформація», «публічна служба», «публічне обвинувачення», «публічне право», «публічний договір», «публічність судочинства», «публічно-правовий спір», «публічно-правові відносини»¹. Серед перелічених термінів узагальнюючий характер має термін «публічне право», який позначає, насамперед, юридичну сутність категорії «публічний», що відображається у похідних термінах із предметною конкретизацією.

Публічне право визначене як система правових норм, якими регулюються суспільні відносини у сфері публічної влади. Предметом регулювання публічним правом є устрій і функціонування держави та її інститутів, інститути громадянського суспільства, права та свободи людини і громадянина, взаємовідносини людини і держави у сфері громадського правопорядку, механізм і рівні місцевого самоврядування, закріплення публічного інтересу в системі фінансів і праці, основи правової системи, правотворчості й правозастосування, принципи, норми та інститути міждержавних відносин і міжнародних організацій тощо².

Виходячи з доктринального визначення публічного права, можна вказати, що категорія «публічний» позначає владу відносини, а також відносини, що стосуються публічного інтересу. Зважаючи на вказане, не можна ототожнювати терміни «владний» і «публічний». Ознаки «владний», «публічний» відображають сутність певного правового явища. Такі ознаки можуть бути застосовані для виділення суб'єктів адміністративного нагляду та відображення специфіки їх діяльності, що є суто юридичною і не може здійснюватись поза межами регулюючого впливу правової норми. Зазначені ознаки співвідносяться як частка і загальне, причому загальною є ознака «публічний». Імперативний характер повноважень суб'єктів адміністративного нагляду об'єктивно притаманний, що впливає із завдань, які виконують вказані суб'єкти, реалізуючи правоохоронну і правозахисну функції держави. Зважаючи на такий характер повноважень суб'єктів адміністративного нагляду, слід виділити юридичну владність як ознаку відповідного суб'єкта, а публічність відображає сутність виконуваних ними завдань. Отже, до ознак суб'єктів адміністративного нагляду слід віднести публічний характер і юридичну владність здійснюваних дій.

К.Ю. Пуданс-Шушлебїна, аналізуючи генезис формування підходу до визначення сутності категорії «суб'єкт владних повноважень», починаючи з кінця ХХ сторіччя і по теперішній час вказує про відсутність єдиної думки серед вчених. Синонімічне змістовне наповнення мають такі категорії як «адміністративний орган», «орган публічної влади», «суб'єкт публічного права» або узагальнюючі поняття не використовуються в понятійно-термінологічному апараті процесуального законодавства зарубіжних країн. На думку К.Ю. Пуданс-Шушлебїної для позначення владного характеру функціонування суб'єкта, який виконує владні управлінські функції, цілком доречно використання юридичної конструкції «орган публічної влади» із визначенням його як суб'єкта загальнодержавного або місцевого рівня, який у публічно-правових відносинах діє в межах, наданих йому законом, або в порядку делегування публічно-владних повноважень щодо правового регулювання, надання адміністративних послуг, здійснення нагляду та контролю, а також здійснення інших виконавчо-розпорядчих повноважень щодо вирішення питань про права, свободи та інтереси фізичних і юридичних осіб³.

За запропонованим К.Ю. Пуданс-Шушлебїною підходом суб'єкт адміністративного нагляду можна розглядати як різновид суб'єкта публічної влади. Крім того, якщо застосувати системний підхід до узагальнення певних правових явищ за суб'єктною ознакою і ознакою характеру їх діяльності, можливе виділення системи суб'єктів публічної влади, у межах якої суб'єкти адміністративного нагляду доцільно об'єднати у окрему підсистему.

Така теза ґрунтується на сутності системного підходу та загальних ознаках системи.

Характеристику системи можна здійснити, спираючись на теоретичні положення, сформульовані М.С. Каганом стосовно засад системного аналізу. Вчений зазначав, що: а) початок

¹ Шемшученко, Ю.С. (2012). *Великий енциклопедичний юридичний словник*. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: «Юридична думка», 769-771.

² Шемшученко, Ю.С. (2012). *Великий енциклопедичний юридичний словник*. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: «Юридична думка», 769-770.

³ Пуданс-Шушлебїна, К.Ю. (2013). *Суб'єкт владних повноважень як відповідач у справах адміністративної юрисдикції*: автореф. дис. к. ю. н. 12.00.07. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 4-5.

системи впливає з упорядкованості множини елементів, з яких утворюється єдине ціле із новими властивостями, які обумовлені властивостями кожного елементу системи; б) до самого високого типу системи належать такі, яким притаманні: складна ієрархічна організація; зовнішнє та внутрішнє функціонування; саморегуляція на основі зворотного зв'язку; спроможність змінювати свої стани, зберігаючи, при цьому, якісну визначеність; історична динаміка, яка виражається у закономірному процесі формування, еволюціонування та завершення існування даної системи маються на увазі біологічні і соціальні системи); в) системою охоплено усі системні об'єкти, незалежно від їх типу (класу) складності. Остання засада системного аналізу обумовлює необхідність дослідження історії формування системи. При цьому історичний підхід не повинен бути формальним і виведеним за межі системного підходу, але має позначатись на сутності і специфіці функціонування системи¹.

Теоретичні положення основ системного аналізу правових явищ, запропонований М.С. Каганом, дозволяє виділити такі ознаки системи у її правовому значенні як:

- складна ієрархічна побудова елементів системи,
- взаємозв'язок елементів,
- спроможність до саморегуляції, що є умовою динамізму її розвитку,
- історизм та змістовні особливості, що впливають з генезису формування та визначають тенденції функціонування й організаційної побудови;
- якісна визначеність елементів системи, що дозволяє виділити їх, виходячи з ознак, похідних від загальних ознак системи, проте із особливостями, визначеними призначенням кожного елементу системи;
- система охоплює усі її елементи, незалежно від їх складності та місця у системній ієрархії.

Дослідження суб'єктів адміністративного нагляду на засадах системного підходу передбачає, у першу чергу, сприйняття кола суб'єктів як надскладної системи, що характеризується суспільною, соціально-правовою, такою, яка має історію становлення і розвитку та заснована на принципах загальної теорії систем, зміст яких враховує специфіку організації функціонування зазначених суб'єктів.

Згідно загальним положенням теорії систем, сформульованим І.В. Блаубергом і Е.Г. Юдіним, до загальних ознак (системо утворюючих чинників) системи належать: наявність спільної для усіх елементів системи мети; формування завдань, які мають бути вирішені у межах кожного елементу системи, відповідно загальної мети функціонування системи; свідоме виконання завдань, визначених відповідно загальної мети системи; реалізація кожним елементом системи функцій, відповідних встановленим завданням; існування взаємовідносин між елементами системи – прямих і зворотних, що дозволяє забезпечити динаміку розвитку системи. Наявність властивості емерджентності виступає найважливішою особливістю соціальної системи. Зазначена властивість проявляється у наступності завдань, які повинні бути вирішені на наступному етапі розвитку системи, але у межах загальної мети її функціонування². У юридичному значенні властивість емерджентності відображає можливість системи стати ширшою, ніж проста множина складових її елементів³. По суті властивість емерджентності може бути охарактеризована як об'єктивне поєднання часток і цілого у статичі і динаміці.

Наведені загальні положення теорії систем, будучи застосованим до предмету наукового аналізу – формування системи суб'єктів адміністративного нагляду – дозволяє доповнити наведений вище перелік загальних ознак системи як правового явища такими ознаками як:

- реалізація кожним елементом системи функцій, що впливають із загальних завдань системи;
- наявність взаємовідносин між елементами системи – прямих і зворотних, що є умовою розвитку системи;
- притаманність властивості емерджентності.

Сформульовані загальні ознаки системи як правового явища можуть бути покладені в основу виділення системи суб'єктів адміністративного нагляду. При цьому слід враховувати властивість

¹ Каган, М.С. (2006). Избранные труды в VII т. Санкт-Петербург: ИД «Петрополис». Т. I: Проблемы методологии, 11.

² Блауберг, И.В., Юдин, Э.Г. (1973). Становление и сущность системного подхода. Москва: Наука.

³ Шемшученко, Ю.С. (2012). Великий енциклопедичний юридичний словник. 2-ге вид., переробл. і доповн. Київ: «Юридична думка», 16.

емержентності, що притаманна виділеному типу (виду) соціальної системи у її правовому значенні, що позначається на динаміці розвитку системи вказаних суб'єктів і означає потенційну і реальну можливість трансформації окремих суб'єктів із збереженням цільового призначення і напрямку функціонування усієї системи суб'єктів адміністративного нагляду. Зазначене теоретичне положення повною мірою ілюструє (підтверджує) тенденція до зміни суб'єктів адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, коли за умови збереження призначення і сутності цього виду нагляду змінювались суб'єкти його здійснення – від органів внутрішніх справ (у особі дільничних інспекторів міліції, інших уповноважених органів міліції) до Національної поліції.

Слід вказати на доцільність застосування двох аспектного підходу до вивчення системи суб'єктів адміністративного нагляду, що об'єктивно визначений виділенням відповідної системи. Такий підхід передбачає розгляд і аналіз статичної і динаміки системи суб'єктів адміністративного нагляду. Статика дозволяє абстрагувати систему, виділивши коло суб'єктів, які до неї входять (елементи, компоненти, підсистеми), а також виділити власне таку систему, зважаючи на взаємозв'язок між її елементами (суб'єктами, компонентами, підсистемами). Динамічний аспект дослідження зазначеної системи дозволяє проаналізувати її становлення і розвиток, встановити відповідні тенденції еволюції (або деволуції), враховуючи вплив зовнішніх і внутрішніх чинників. Динаміка системи суб'єктів адміністративного нагляду позначається у завданнях та функціях суб'єктів, їх компетенції. При цьому актуальними є три рівні наукового аналізу, проведення якого дозволяє охарактеризувати повною мірою відповідну систему: предметний, функціональний, історичний. Предметний рівень наукового аналізу спрямований на виділення предмету (об'єкту) функціонування системи, що позначається на її функціональному призначенні (функціональний аспект аналізу) та визначений специфікою генезису становлення і розвитку (історичний аспект).

Виділяючи елементи системи суб'єктів адміністративного нагляду слід враховувати властивість їх цілісності. Така властивість визначена як необхідні і достатні умови функціонування власне системи. М.С. Каган зазначав, що тільки дотримання умов необхідного і достатнього можна виділити органічно притаманні їй елементи від елементів, які привнесені ззовні штучно¹.

При цьому визначаючи надскладний характер системи суб'єктів адміністративного нагляду, слід її розглядати як цілісну, що функціонує у межах певної мета системи органів державної виконавчої влади.

Такий підхід спирається на наукову думку М.С. Кагана, який зазначав, що у разі визначення певної надскладної системи цілісною, її слід сприймати частиною певної мета системи, у яку вона вписана і у межах якої вона функціонує².

Визнання доцільності застосування наукового підходу М.С. Кагана відносно властивості цілісності та її прояву у надскладних системах дозволяє зазначити про необхідність структуризації системи органів державної виконавчої влади за системним підходом. Така структуризація можлива тільки за умови виділення сукупності певних органів державної виконавчої влади як окремих підсистем мета системи органів державної виконавчої влади на засадах властивості цілісності, яка характеризується наступними положеннями: єдине цільове призначення створення та функціонування сукупності певних органів державної виконавчої влади; організаційна відокремленість, похідний характер мети діяльності окремих органів державної виконавчої влади від цільового призначення сукупності відповідних органів тощо.

Системний підхід до аналізу системи суб'єктів адміністративного нагляду передбачає моделювання її внутрішньої структурної побудови, дослідження сучасного стану організації діяльності та прогнозування можливих та ймовірних напрямків вдосконалення. Виділення елементів системи суб'єктів адміністративного нагляду діалектично пов'язане із аналізом її структурних елементів, який здійснюється, спираючись на існуючі взаємозв'язки між ними, що надають цій системі властивість цілісності у сукупності із властивістю емерджентності. Таке поєднання спільного (цілісність) і різниці (емержентність) дозволяє охарактеризувати сукупність суб'єктів адміністративного нагляду як системи із відтворенням внутрішньої упорядкованості її елементів із єдиною (спільною) цільовою спрямованістю функціонування та похідними від неї завданнями

¹ Каган, М.С. (2006). *Избранные труды в VII т.* Санкт-Петербург: ИД «Петрополис». Т. I: *Проблемы методологии*, 12.

² Каган, М.С. (2006). *Избранные труды в VII т.* Санкт-Петербург: ИД «Петрополис». Т. I: *Проблемы методологии*, 13.

і функціями кожного елементу системи – окремого суб'єкта адміністративного нагляду, його правового статусу і правосуб'єктності.

Висновки. Отже, на підставі загальних ознак теорії систем, запропонованих І.В. Блаубергом і Е.Г. Юдіним, а також положень, сформульованих М.С. Каганом, виділено наступні ознаки системи, що характеризують її як правове явище і можуть бути покладені в основу визначення і характеристики системи суб'єктів адміністративного нагляду: складна ієрархічна побудова елементів системи; взаємозв'язок елементів; спроможність до саморегуляції, що є умовою динамізму її розвитку; історизм та змістовні особливості, що впливають з генезису формування та визначають тенденції функціонування й організаційної побудови; якісна визначеність елементів системи, що дозволяє виділити їх, виходячи з ознак, похідних від загальних ознак системи, проте із особливостями, визначеними призначенням кожного елементу системи; система охоплює усі її елементи, незалежно від їх складності та місця у системній ієрархії; реалізація кожним елементом системи функцій, що впливають із загальних завдань системи; наявність взаємовідносин між елементами системи – прямих і зворотних, що є умовою розвитку системи; притаманність властивості емерджентності.

Система суб'єктів адміністративного нагляду має бути досліджена у статичі і динаміці. Статику і динаміку наукового пошуку враховує три рівні наукового аналізу, проведення якого дозволяє охарактеризувати повною мірою відповідну систему: предметний, функціональний, історичний. Система суб'єктів адміністративного нагляду є надскладною цілісною системою, яка функціонує у межах мета системи органів державної виконавчої влади.

References:

1. Shemshuchenko, Yu.S. (2012). *Velykyy entsyklopedychnyy yurydychnyy slovnyk* [The big encyclopedic law dictionary]. Kyiv: Yurydychna dumka. [in Ukrainian].
2. Pudans-Shushlebina, K.Yu. (2013). *Subyekt vladnykh povnovazhen yak vidpovidach u spravakh administratyvnoyi yurysdyktsiyi* [The subject of authority as a defendant in cases of administrative jurisdiction]: avtoref. dys. k. yu. n. 12.00.07 [synopsis of the thesis for PhD degree in law]. Kyiv [in Ukrainian].
3. Kagan, M.S. (2006) *Izbrannyye trudy v VII t* [Selected works in 7 volumes]. St.Petersburgh: ID Petropolis., *T. I: Problemy metodologii* [Problems of methodology]. [in Russian].
4. Blauberh, Y.V., Judin, Je.G. (1973) *Stanovlenie i sushhnost sistemnogo podhoda* [Formation and essence of the system approach]. Moscow: Nauka. [in Russian].