

**Legin L.M. Correlation of Public Law and Administrative Law. – Article.**

The article explores the essence of the concept of public law, its main features. The main idea of the article is that public law is a subsystem of the legal system. The place of Administrative Law in Public Law subsystem is defined.

*Key words:* system of law, public law, administrative law, industry law mandatory method of regulating public relations, public interest.



**УДК 342.9 : 351/354**

**А. Й. Француз**

доктор юридичних наук, професор,  
зав. кафедри державно-правових  
дисциплін Університету економіки  
та права «КРОК»

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОДОЛАННЯ НЕГАТИВНИХ  
ФАКТОРІВ СКЛАДНИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ СИСТЕМ**

***Постановка проблеми.***

Становлення та розвиток державності в умовах розбудови незалежності України, в реаліях складності сьогодення, де є пряма загроза державності країни, повинна супроводжуватись активними, реальними процесами реорганізації і ефективного вдосконалення системи управління, мати реноваційний характер.

Фактично повинен розпочатися реальний процес дієвого оновлення всієї сфери управління, теоретичне обґрунтування та моделювання якого є одним із найважливіших завдань, що має розв'язати юридична наука. У зв'язку з цим, особливої гостроти набувають питання відносно тих конкретних об'єктів, якими виступають складні адміністративні системи, що безпосередньо реалізують функції управління як в державній, так і в недержавній сферах.

Отже, проблемність зумовлена необхідністю змістовного теоретичного аналізу проблем, що виникають у процесі реалізації

складними адміністративними системами своєї діяльності.

Проблемність завдань відтворення системи ефективного, демократичного, політико-економічного та соціально-правового управління, проблеми формування механізмів узгодження державних інтересів та окремих складних адміністративних систем, які спроможні гарантувати дієвий і реальний розвиток держави, запобігти і ефективно протидіяти дезінтеграційним і деструктивним процесам.

Тому сучасні вимоги до організаційно-правового забезпечення їх діяльності стають зрозумілими лише у зв'язку з тими причинами, що обумовлюють потребу у самій практиці функціонування складних адміністративних систем, які покликані узгодити ідеали демократії, забезпечити права людини та соціальну відповідальність перед суспільством, активне входження України до прогресивної міжнародної спільноти.

#### ***Аналіз останніх досліджень і публікацій.***

Даній проблематиці присвячена велика кількість публікацій, які мають широку палітру поглядів, думок, діаметральних позицій. Так, зокрема, питання щодо необхідності проведення політико-правових та структурно-організаційних студій основних властивостей функціонування складних адміністративних систем визначались у працях видатних українських вчених В. Авер'янова, М. Цвіка, В. Копейчикова, О. Петришина, Ю. Тодики, М. Козюбри, П. Рабіновича, В. Сіренко, М. Орзіха, О. Скрипнюка, І. Пахомова; у дослідженнях, пов'язаних з проведенням адміністративно-правової реформи, виконанням цілого ряду законопроектних робіт – Л. Воронова, В. Геєць, А. Соколовська, С. Кораблін, Л. Лещенко та інші.

#### ***Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.***

Необхідність загальнотеоретичного дослідження проблем правових та організаційних основ спричинена як сучасним станом вітчизняної науки, так і невирішеними проблемами не здійсненої в Україні адміністративної реформи.

***Формування цілей статті:*** подолання негативних факторів; проблеми запобігання негативних ефектів в функціонуванні складних адміністративних систем в його організаційно-правовому аспекті;

окреслення питання про місце і роль права в організуючій і настановчій діяльності досліджуваних ними суб'єктів управління.

***Виклад основного матеріалу дослідження.***

Організаційно-правові засади функціонування складних адміністративних систем у сферах їх діяльності дають підстави продемонструвати і те, що процес забезпечення їх функціонування включає в себе, окрім різноманітних форм нормативно-законодавчої структурної та функціональної регламентації, ще й систему заходів по забезпеченню подолання, виправлення та презентації тих негативних ефектів, що виникають в ході діяльності будь-якої управлінської системи взагалі, а також безпосередньо і будь-якої складної адміністративної системи.

Вочевидь, досліджуючи діяльність складних адміністративних систем в галузі державного управління, адже більшість проблем правозабезпечення виникає саме відносно них (оскільки у недержавній сфері, як правило, включаються фактори економічної ефективності, які змушують складні управлінські системи діяти відповідним чином), - ми повинні ще раз звернути увагу на те, що їх специфіка, як зауважують Т. Ковальова та Д. Бакатін [1, с.32] полягають в тому, що від всіх інших систем управління їх відрізняють чотири засадничі ознаки:

1. Всі вони наділені повноваженнями по здійсненню нормотворчої діяльності.
2. Видані ними норми є обов'язковими для виконання.
3. Вони мають повноваження щодо контролю над процесом виконання прийнятих ними рішень.
4. Вони, у більшості випадків, наділені правом накладання санкцій у разі невиконання чи неналежного виконання їх приписів.

Визначальною рисою управління здійснюваного складними адміністративними системами є його організуючий характер, оскільки кінцевою метою управління завжди виступає організація та впорядкування суспільно-політичних, суспільно-функціональних відхилень в діяльності розглядуваних систем управління. Тому, щоб обґрунтовано вести мову стосовно організаційно-правових засад,

механізмів та шляхів подолання тих негативних явищ, що за цілого ряду причин об'єктивно виникають у процесі діяльності складних адміністративних систем, необхідно описати самі явища, а також визначити які з них піддаються правовому впливу і в якому напрямку даний правовий вплив повинен здійснюватись.

В основу одного з найбільш поширених в сучасній науці управління варіантів класифікації чинників неефективного функціонування складних адміністративних систем було покладено запропонована Г. Кунцом та С. О'Донелом тезу про засадничий зв'язок між тими чи іншими «збоями» в системі управління чи в діяльності окремих складних адміністративних систем, з причинами, що їх породжують. Отже, відповідно в залежності від того, які саме причини висуваються на місце засадничих чи основних, проводиться і класифікація управлінських деформацій. Досить цікавим для прикладу є дослідження у даному аспекті І. Володимирової, яка вказує, що однією з основних причин виникнення негативних ефектів в процесі діяльності складних адміністративних систем є невідповідність їх внутрішньої організаційної побудови тим зовнішнім умовам соціального середовища, в яких вони повинні працювати. Дослідивши два основних типи структурної побудови складних адміністративних систем (ієрархічні та адаптовані структури) [2, с. 41-42], вона констатує, що такі явища як неефективне управління, уповільнення адміністративних процесів, відсутність адекватних зворотних реакцій, відсутність відповідної мотивації, зниження результативності складних адміністративних систем і т.д. виникають з причин неправильного застосування у різних випадках зазначених ієрархічних та адаптованих структур.

Слід звернути увагу на те, що звертаючись до визначення організаційно-правової сутності поняття складної адміністративної системи та здійснення нею управлінського впливу, два основні фактори, які мають найбільший вплив на процеси управління – є структурно-організаційний та функціональний. Тому цілком логічним видається і положення про те, що всі засадничі причини неефективності функціонування складних адміністративних систем, так саме як причини виникнення негативних ефектів в їх діяльності, знаходяться в тісному взаємозв'язку з питаннями, які стосуються структурної

організації складних адміністративних систем та правового забезпечення їх роботи.

З огляду на те, що суто організаційні причини неефективної діяльності складних адміністративних систем вже неодноразово ставали предметом наукового розгляду і дискусій як у працях вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Доцільно звернутись до класифікації організаційних причин неефективної діяльності складних адміністративних систем Г. Кунца та С. О'Донела [3, с. 125-133]:

1. Невміння правильно планувати.
2. Невизначеність взаємозв'язків.
3. Невміння делегувати повноваження.
4. Збалансованість.
5. Ототожнення інформаційних зв'язків та відносин адміністративної підлеглості.
6. Існування відповідальності без повноважень і повноважень без відповідальності.
7. Надмірна кількість консультативних служб.
8. Неправильне використання функціональних повноважень.
9. Відсутність чіткої визначеності у підпорядкуванні.
10. Надмірна кількість допоміжних служб.
11. Заорганізованість та проблема правової превенції функціональних «збоїв», яка потребує свого ґрунтованого дослідження.

Отже, виходячи з наведеного теоретико-наукового трактування, ми можемо розподілити всі вади, що виникають в процесі діяльності складних адміністративних систем на структурні та функціональні. При цьому слід зауважити, що інколи деякі дослідники виділяють ще таку окрему групу причин неефективного функціонування складних адміністративних систем як технічні. Не вдаючись до суперечностей, на нашу думку, останні можуть бути включені у якості підгрупи до класу структурних причин, оскільки проблеми технічного забезпечення діяльності складних адміністративних систем (мається на увазі як організаційна, так і управлінська техніка) завжди тісно пов'язані з питаннями щодо оптимального забезпечення їх структурного складу.

Враховуючи реалії сьогодення, ті складні неординарні процеси, які проходять в Україні, в контексті суто організаційних причин неефективної діяльності складних адміністративних систем, повинні дати свої позитивні результати.

З огляду на вищесказане, звертаючись до сьогоденних реалій, слід

зазначити:

«Украина переходит на последний и самый важный уровень революции – проведение системных реформ...»

В модернизации административной машины Украина имеет больше шансов провести быстрые и эффективные реформы. Во-первых, потому, что в упрощении и сокращении управленческого аппарата заинтересованная команда нового Президента. Во-вторых, это направление, где можно добиться скорейшей отдачи, - рядовые граждане сразу почувствуют изменение отношения к себе со стороны чиновников, что позволит удерживать дольше пока что высокий кредит доверия и власти. Хотя для этого явно недостаточно увольнения 10 % (около 25 тыс.) государственных служащих, что уже сделало правительство Арсения Яценюка» [4].

В цьому контексті актуальною є і Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Проте, незважаючи на всю методологічну потужність (за термінологією К. Поппера) і продуктивність, зазначена класифікація має і значні змістовні недоліки, основний з яких полягає в тому, що цілий ряд об'єктивно існуючих фактів, можуть бути одночасно віднесені як до однієї, так і до іншої групи. Наприклад, такий феномен, який виникає в процесі діяльності складних адміністративних систем, як бюрократизм.

На думку Кунца та О'Донела бюрократизм слід віднести до групи функціональних вад. Але слід зазначити, що разом з тим, вони допускають, що виникнення і розвиток «функціонального бюрократизму» з необхідністю спричиняє і появу структурної перебудови всередині складних адміністративних систем, коли апарат управління з тією чи іншою метою свідомо ускладнює систему зовнішніх та внутрішніх зв'язків складної адміністративної системи, збільшує чисельність управлінських ланок і управлінського штату та формує структуру, так званих, «тіньових» чи неформальних відносин, які є альтернативою законодавчо встановленій нормативно-правовій регламентації.

Наступним аргументом, який свідчить на користь необхідності теоретичного розширення поля подібної класифікації, є те, що окрім

ефектів «подвійної належності» (як показано на прикладі феномену бюрократизму) наведена класифікація все одно не дозволяє визначити повне коло досліджуваних нами негативних ефектів діяльності складних адміністративних систем. Так не викликає жодного сумніву те, що серед всіх чинників, які не просто знижують ефективність управління (в тому числі і державного), але й змістовно трансформують його сутність, надаючи йому нелегальний і кримінально забарвлений характер є феномен корупції влади і управління в цілому та окремих складових адміністративних елементів складних адміністративних систем, посадових осіб і службовців. Однак, відповідно до описаного підходу, ми повинні визначити цей чинник як «позасистемний», який хоча й існує, має транзитний характер, і залежить виключно від тих чи інших змінюваних суспільно-політичних реалій, які можуть впливати на його виникнення. Зокрема, як підтвердження: «І за 23 роки Незалежності України така спаяна система гілок влади не просто розцвіла, а збагатила вже не одну сотню українських мільонерів та мільардерів «від держави»». Тих, хто ніколи нічого не створював, а лише перерозподіляв вже кимось створене та державою відібране у вигляді податків чи спадку СРСР! І така ситуація у кожному державному органі. Керівників міністерств, держкомітетів, комісій, агентств та інших центральних та колегіальних державних органів визначають в Україні по партійним квотам. Тобто – як вже договоряться правлячі партії – чиїх людей куди поставити. Але мало кому відомо, що в цих державних органах такі керівники заповнюють посади директорів департаментів чи управлінь, а також їх заступників своїми людьми не у відповідності до їх професійних здібностей, а у відповідності до їх особистої лояльності призначеним головам та керівникам [5].

В основу іншого підходу класифікації негативних ефектів, що супроводжують процес управління здійснюваного складними адміністративними системами покладається поняття правопорушення. Слід підкреслити, щодо гідних уваги конкуренції аналізу основних видів дисфункціональних відхилень в управлінських системах Н. Крилова (9, с. 90-100) пропонує структурований перелік основних видів

правопорушень, здійснюваних в процесі діяльності складних адміністративних систем.

Всього виділяється три основні групи правопорушень:

1. Ті, що посягають на порядок управління (ті, що посягають на нормативну організацію управління; діяльність, яка прямо або опосередковано перешкоджає виконанню вимог законодавчих актів; продовження виконання управлінської діяльності у випадку перебігу строку повноважень і т.д.).

2. Ті, що посягають на права фізичних та юридичних осіб (те, що посягають на особисту свободу громадян; ті, що не зупиняють протиправних посягань на свободу громадян; дискримінація фізичних та юридичних осіб; розголошення конфіденційної інформації).

3. Порушення «обов'язку управлінської добросовісності» (хабарництво; бюрократизм; порушення службової етики; непрофесіоналізм тощо).

Слід зазначити, що істотною відмінністю зазначеного підходу є те, що всі перелічені негативні ефекти функціонування складних адміністративних систем піддаються безпосередньому правовому впливу, оскільки кожному з них відповідає той чи інший вид правопорушення, за яке законодавчо встановлюється певний вид юридичної відповідальності (адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна). Тому, використовуючи представлену методологію, окрім таких загальних правових аспектів подолання негативних явищ в сфері управління як активна розбудова інститутів громадянського суспільства, загальне підвищення правової культури, демократизація управлінських відносин всередині апарату влади, становлення і розвиток приватного сектору, поєднання ринкових механізмів з елементами цілеспрямованого соціального впливу і т.д. ми завжди можемо визначити сферу дії конкретних нормативно-правових актів, які чи вже існують, чи повинні бути прийняті за для виконання рішення та запобіганню переліченим негативним ефектам, які дістають свого виразу у формі конкретних правопорушень.

Крім того, доцільно зауважити, що зворотнім боком окремих переваг цієї класифікації виступають і її недоліки. Річ у тім, що кількість реально



наявних правопорушень, які виникають в процесі діяльності складних адміністративних систем як динамічних об'єктів дослідження, а також тих можливих форм спотворення цілей, засад механізмів та задач, їх функціонування, які за тих чи інших обставин проявлятимуться у майбутньому, завжди перевищуватиме навіть найдетальнішу адміністративну чи кримінальну класифікацію правопорушень в сфері управління.

**Висновки.** Таким чином, підсумовуючи результати, ми можемо виділити ряд основних етапів та цілей організаційно-правової діяльності щодо запобігання та подолання вже існуючих (і тих, що можуть виникати у майбутньому) негативних факторів в процесі управлінської діяльності здійснюваної складними адміністративними системами:

- встановлення позитивних норм поведінки, обов'язків суб'єктів управління та мір відповідальності за їх порушення, що супроводжується чітким правовим визначенням компетенції кожної складної адміністративної системи. Разом з тим, варто постійно пам'ятати, що розмежування компетенції складних адміністративних систем важливе не тільки по горизонталі, а й по вертикалі, тобто між різними ланками управління у рамках як окремих складних адміністративних систем, так і у взаємодії в складі мета управлінських систем;

- стимулювання правомірної поведінки, підвищення рівня правової освіти, підготовка кадрів, вдосконалення апарату управління, правил та процедур управлінської діяльності. Виявлення існуючих правопорушень та дисфункціональних відхилень в діяльності складних адміністративних системі прийняття відповідних мір щодо їх виправлення;

- постійне здійснення і ведення як системи ефективного контролю та реалізації принципу поєднання функцій управління з обов'язком відповідальності;

- відстеження порушень та вжиття неюридичних, але правових мір впливу, поєднане з розслідуванням та юридичною кваліфікацією порушень (спеціальна превенція);

- реалізація юридичної відповідальності у різноманітних видах,

формах, встановлення міри відповідальності та її виконання;

- оцінка результату ефективності застосування законодавства на всіх стадіях, вжиття мір вдосконалення механізму відповідальності апарату управління та інших органах складних адміністративних систем, які включені до відносин відповідальності.

Отже, комплексні перетворення у реформуванні організаційно-правового забезпечення діяльності складних адміністративних систем дають можливість позбавитися традиційної абсолютизації ролі внутрішніх закономірностей функціонування та розвитку складних адміністративних систем, домінування вузьковідомчих інтересів та тенденцій до бюрократизації процесу їх функціонування.

Фактично, аналіз теоретичних і практичних проблем організаційно-правового забезпечення ефективної діяльності складних адміністративних систем в Україні переконує в тому, що на сьогодні вихід нашого суспільства з того становища, в якому воно знаходиться потребує такої організації нормативно-правового регулювання, функціонування складних адміністративних систем, яка б забезпечила істотне підвищення результативності всієї сукупності управлінських процесів.

Тому лише змістовна розробка системи розвиненого адміністративного законодавства, поєднана із триваючими науковими стадіями дослідження проблем, здатна забезпечити реальне підґрунтя довгоочікуваних змін, які врешті-решт нададуть змогу нашій державі посісти гідне місце серед сучасних демократичних країн.

## Література

1. Бакатин Д. В. Иммуниет государства в конституционном и гражданском праве: отдельные аспекты теории и практики / Д.В. Бакатин, Т. К. Ковалева, Е.С. Жарикова // Вестник Московского университета. М. Изд-во МУ. Серия 11: Право – 1996. – №6. – с. 26-39.
2. Владимирова И. Г. Организация структуры управления / И.Г. Владимирова // Современное управление. – 1999. – №4. – с. 37-47.
3. Кунц Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций. / Г. Кунц, С. О’Доннел. – М.: Прогресс, 1981. – 483 с.
4. Городчук Я. Пять грузинских реформ, которые проведет Порошенко / Я. Городчук // Деловая столица. – 11 июня 2014 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dsnews.ua/economics/pyat-gruziuskih-reform-kotorye-provedet-poroshenko>

10062014071600].

5. Скіфський О. Чому реформи Порошенко погаснули, так і не засявши, або як здійснюються реформи в деталях. // Аргумент. – 10 жовтня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://argumentua.com/stati/chomu-reformi-poroshenko-pogasnut-tak-ne-zasyayavshi>.

6. Крылова Н. Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции / Н.Е. Крылова // Вестник Московского университета. М: Изд-во МУ, серия 11: Право. – 1998 – №1 – с. 90 -100.

### Анотація

**Француз А.Й. Теоретико-правові аспекти подолання негативних факторів складних адміністративних систем.** – Стаття.

У статті розглянуто теоретико-правові фактори запобігання і подолання негативних ефектів в функціонуванні складних адміністративних систем, в його організаційно-правовому аспекті.

*Ключові слова:* складні адміністративні системи, проблеми правозабезпечення, превенція, негативні фактори, організація.

### Аннотация

**Француз А.Й. Теоретико-правовые аспекты преодоления негативных факторов сложных административных систем.** – Статья.

В статье рассматриваются теоретико-правовые факторы предупреждения и преодоления негативных эффектов в функционировании сложных административных систем, в их организационно-правовом аспекте.

*Ключевые слова:* сложные административные системы, проблемы правообеспечения, превенция, негативные факторы, организация.

### Summary

**Frantsuz A.Y. Theoretical and Legal Aspects of Overcoming of Negative Elements of Complex Administrative Systems.** – Article.

The article analyzes procedural and institutional aspect of theoretical and juridical aspects of negotiation of complex administrative systems negative effects.

*Keywords:* complex administrative systems, problems of legal coverage, prevention, negative elements, organization.

