

Адміністративно-правові аспекти організації та здійснення публічної влади

НАУКОВА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ КООРДИНАЦІЙНОЇ РОЛІ ЯК ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Віталій Олексійович БАГАНЕЦЬ,

*кандидат юридичних наук, доцент
кафедри управління безпекою,
антикорупційної і правоохоронної
діяльності навчально-наукового
Інституту права ім. Князя Володимира
Великого Міжрегіональної академії
управління персоналом*

Категорія «механізм» у правових джерел одночасно розглядається у низці значень: як механізм виконавчої влади, механізм державного управління, механізм правового впливу, механізм правового регулювання тощо. У енциклопедичних джерелах «механізм» розглядається у наступних значеннях: 1) як внутрішня будова, система чого-небудь; 2) як сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [1, с. 665]. Аналіз наукової юридичної літератури засвідчив, що механізм розглядається переважно як сукупність правових засобів. Стосовно механізму правового регулювання, найбільш поширеними є наступні моделі розуміння: 1) це сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативна правова дія на суспільні відносини [2, с. 52]; 2) це сукупність правових засобів, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, устанавлюється і забезпечується правопорядок [3, с. 494]; 3) це сукупність правових засобів, за допомогою яких відбувається подолання перешкод, які стоять на шляху задоволення інтересів суб'єктів права [4, с. 726]; 4) це сукупність правових засобів, за допомогою яких поведінка суб'єктів суспільних відносин приводиться у відповідність до вимог і дозволів, що містяться у нормах права [5, с. 218-220]. Вважаємо, що із зазначених концепцій не доцільно виділяти більш чи менш вдалу, адже кожна із них розкриває поняття механізму правового регулювання із іншої сторони.

Одним із різновидів механізму правового регулювання є адміністративно-правове регулювання. Дане поняття у вітчизняній правовій науці переважно розкривається на основі більш загальнотеоретичних концепцій, тобто як сукупність адміністративно-правових засобів.

Так, І.П. Голосніченко визначає механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність заходів, що мають вплив на відносини та виникають у процесі реалізації державної виконавчої влади при чому його структурними елементами є норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин [6, с. 14]. Дана позиція належним чином розкриває сутність механізму адміністративно-правового регулювання, і при цьому містить перелік його елементів: норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин. Щодо суб'єктів, відзначається їх наділення повноваженнями державної виконавчої влади, а дія механізму адміністративно-правового регулювання роз'яснюється як «вплив», тобто дія на об'єкт чи явище.

Схожим чином роз'яснює сутність механізму адміністративно-правового регулювання і С.Г. Стеценко, із точки зору якого його становить сукупність правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права [7, с. 32]. По суті така дефініція є тотожною до попередньої проаналізованої, проте із значно меншим рівнем деталізації. Зокрема дослідником не роз'яснені елементи механізму, а мета обмежена формулюванням «правове регулювання суспільних відносин». Втім, наведених дефініцій достатньо, щоб сформулювати розуміння сутності механізму адміністративно-правового регулювання як певної сукупності адміністративно-правових засобів у процесі реалізації державної виконавчої влади, що мають вплив на адміністративно-правові відносини, та які являють собою особливу структуру елементів - норми адміністративного права, адміністративно-правові відносини, акти тлумачення норм адміністративного права й акти реалізації адміністративно-правових норм і відносин тощо.

Щодо структурних одиниць адміністративно-правового механізму, дане питання не характеризується такою ж однозначністю. Фактично, можна зробити висновок про те, що кожен дослідник вбачає особливий склад елементів, при чому більшість точок зору є доволі спірними. У процесі аналізу наукових джерел ми дійшли до висновку, що найбільш досконалими є позиції, у яких дослідники виділяють одразу декілька масштабних груп елементів. Наприклад, З.С. Гладун у складі механізму адміністративно-правового регулювання виділив елементи механізму та функціональні складові частин механізму. До елементів віднесено: 1) норми права - загальнообов'язкові правила поведінки, встановлені з метою регулювання адміністративно-правових відносин; 2) акти реалізації норм права – процес фактичного втілення в життя приписів норм адміністративного права через поведінку суб'єктів адміністративного права; 3) правові відносини – вольові суспільні відносини, що виникають на основі норм права. Функціональними складовими частинами є: 1) юридичні факти; 2) правова свідомість і

правова культура; 3) законність; 4) акти тлумачення норм права; 5) акти застосування норм права [8, с. 10]. Фактично аналогічна позиція належить авторству Т. О. Коломоєць, яка розподілила складові механізму адміністративно-правового регулювання на органічні та функціональні. Органічними є: 1) норми права; 2) акти реалізації норм права; 3) правові відносини. Функціональні: 1) юридичний факт; 2) правова свідомість суб'єктів адміністративно-правового регулювання; 3) законність; 4) акти тлумачення норм права; 5) акти застосування норм права [9, с. 24]. Тобто, у цілому можна зробити висновок про те, що стосовно механізму адміністративно-правового регулювання у загальному розумінні структура ж встановленою та загальноприйнятою. Втім, варто враховувати, що механізм координації також передбачає наявність певних складових частин. Тому, сутність і структуру адміністративно-правового механізму координаційної ролі як функції держави вбачаємо у поєднанні структурних елементів обох масштабних категорій.

Так, О. В. Худоба, досліджуючи координаційний механізм системи охорони здоров'я як складову державного управління, як структурні елементи даної системи охарактеризувала сукупність суб'єктів, які беруть участь у координації, а саме мережу консультативно-дорадчих органів [10]. Дана позиція є неоднозначною із двох аспектів: з однієї сторони, логічним є віднесення до координаційного механізму суб'єктів координації, оскільки жодна система не зможе функціонувати без носіїв суб'єктивних прав і юридичних обов'язків; проте, із іншої сторони, зрозуміло, що жоден механізм не зможе функціонувати лише за рахунок наявності суб'єктів. Тому, погоджуючись із тим, що суб'єкти повинні бути і є складовими координаційних механізмів, відзначаємо необхідність встановлення інших елементів.

До таких елементів зокрема варто віднести принципи, вже встановлені нами у даній роботі. Так, Ю. В. Собко, досліджуючи принципи внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ, вказує, що вони є одним із елементів адміністративно-правового механізму внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ, та у даному контексті є певними параметрами, у межах яких функціонує координаційна діяльність [11, с. 162]. Враховуючи, що принципи за своєю сутністю є певними правовими орієнтирами, якими керуються суб'єкти координаційної діяльності, вважаємо, що вони також мають бути віднесені до структури адміністративно-правового механізму координаційної ролі як функції держави.

М. М. Бурбика, досліджуючи поняття та елементи механізму координаційної діяльності органів прокуратури, надав значно ширшу їх класифікацію у порівнянні із попередніми дослідниками. Так, з точки зору вченого, склад механізму координаційної діяльності органів прокуратури становлять: 1) мета та завдання координаційної діяльності; 2) правові основи (джерела) координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності; принципи координаційної діяльності; 3) суб'єкти координаційної діяльності та їх повноваження;

4) об'єкт (предмет) координаційної діяльності органів прокуратури; 5) рівні та напрями координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності; 6) форми координаційної діяльності; 7) процедури координаційної діяльності; 8) організація координаційної діяльності [12, с. 43]. Така позиція є значно досконалішою за попередні проаналізовані нами, і аналіз сутності кожного із елементів свідчить про те, що неврахування будь-якого із них значно ускладнить функціонування усього механізму. З іншої сторони, перераховані елементи потребують розподілу на групи, оскільки їх вираження у такій формі ускладнює розуміння ролі кожного із них. Пропонуємо виділити чотири групи елементів у даній позиції: 1) суб'єктну (суб'єкти координаційної діяльності); 2) нормативно-правову (правові основи (джерела) координаційної діяльності); 3) функціональну (мета та завдання; об'єкт (предмет) координаційної діяльності органів прокуратури; рівні та напрями координаційної діяльності органів прокуратури у сфері протидії злочинності; 4) процесуальну (форми координаційної діяльності; процедури координаційної діяльності; організацію координаційної діяльності).

Формулюючи сутність та структуру адміністративно-правового механізму координаційної ролі як функції держави, варто враховувати, що його мають становити не лише елементи механізму реалізації функцій, а й елементи механізму правового регулювання. Слідуючи цим основам, а також із урахуванням сутності та мети координаційної ролі як функції держави, адміністративно-правовий механізм координаційної ролі як функції держави варто визначити як сукупність адміністративно-правових засобів, спрямованих на забезпечення виконання комплексу дій для об'єднання зусиль відносно чи повністю рівних суб'єктів координаційної діяльності та створення умов, за яких вони діяли б узгоджено, що дозволить підвищити ефективність їх діяльності, упорядкувати суспільні й державно-управлінські відносини, спрямувати їх на досягнення спільних цілей або інтересів. Тобто, це певний засіб для реалізації державно-владних повноважень під час адміністративно-правового регулювання сфери координування державою дій між різними елементами державного апарату, або між державним апаратом та недержавними суб'єктами суспільної системи, що здійснюється компетентними державними органами для забезпечення досліджуваної функції держави.

Список використаних джерел:

1. Великий таумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / Уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
2. Теория государства и права: учебник для юрид. вузов и фак./ С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский и др.; отв. ред. В. М. Корельский, В. Д. Перевалов. М.: Инфа М Норма, 1997. 570 с.
3. Скаун О. Ф. Теория держави і права : підручник ; пер. з рос. Х. : Консум, 2001. 656 с.

4. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2008. 400 с.

5. Загальна теорія держави і права: Навч. посіб. / А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. А. Лисенков та інші; За ред. В. В. Копейчикова. Стер.вид. К.: Юрінком Інтер, 2000. 320 с.

6. Голосніченко І. П., Стахурський М. Ф., Золотарьова Н. І. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник. / За заг. ред. доктора юридичних наук, професора І. П. Голосніченка. К.: ГАН, 2005. 232 с.

7. Стеценко С. Г. Механізми адміністративно-правового регулювання : сучасні проблемні питання. *Актуальні проблеми держави і права* : зб. наук. праць . 1994-. - 2007. Вип. 35 : П'ята науково-теоретична конференція «Українське адміністративне право», ОНЮА 2007 р. - 512 с. - С. 31-34.

8. Гладун З. С. Адміністративне право України : навчальний посібник – довідник для підготовки до іспиту. Тернопіль : ТНЕУ, 2008. 172 с.

9. Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. Т. О. Коломоець. К. : Істина, 2008. 216 с.

10. Худоба О. В. Координаційний механізм системи охорони здоров'я як складова державного управління. *Державне будівництво*. 2010. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_2_18 (дата звернення: 01.12.2019).

11. Собко Ю. В. Принципи внутрішньовідомчої координації правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 2. С. 162-168

12. Бурбика М. М. Поняття та елементи механізму координаційної діяльності органів прокуратури. *Європейські перспективи*. 2011. № 4. С. 40-44.