

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ В КОНТЕКСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМАТИКА ТЕОРЕТИЧНОГО ДИСКУРСУ

ADMINISTRATIVE-LEGAL MECHANISMS IN THE CONTEXT OF IMPLEMENTING ADMINISTRATIVE POLICY IN UKRAINE: ISSUES OF THEORETICAL DISCOURSE

Зубко А.О., к.ю.н.,
старший науковий співробітник, докторант
Науково-дослідний інститут публічного права

Стаття присвячена розкриттю теоретичного змісту концепту «адміністративно-правові механізми» в аспекті впровадження адміністративної політики в Україні. Дослідження базується на аналізі наукової літератури та висвітлює різні точки зору вчених щодо сутності та функцій адміністративно-правових механізмів у вітчизняному контексті.

Уточнюється, що механізм впровадження адміністративної політики України як первинний щодо аналізу відповідних адміністративно-правових механізмів та похідний від правового механізму, є комплексним правовим явищем, адже усі його складові не тільки мають бути взаємопов'язані між собою, а й процедурно врегульовані щодо розподілу обов'язків суб'єктів забезпечення її функціональності. Він об'єктивує процеси та процедури, встановлені для забезпечення функціонування та розвитку належної політико-адміністративної комунікації суб'єктів розробки проектів важливих політичних рішень сфери державотворення, їхнього прийняття, координації виконання встановлених завдань, розробки плану безпосереднього втілення в правореалізацію відповідних заходів та їх виконання, а також контролю ефективності реалізованих адміністративних дій.

Визначено, що різноманітні адміністративно-правові механізми мають забезпечувати системний підхід до вирішення завдань механізму впровадження адміністративної політики України, репрезентуючи: забезпечення нормативних, технічних, процедурних та інших умов для розробки та прийняття ефективних політичних рішень; організацію виконання таких рішень, контроль за їхнім здійсненням, оцінку результатів і коригування стратегій на основі отриманих даних. Акцентується, що таке бачення сутності адміністративно-правових механізмів може бути дискусійним, адже вчені мають відмінні точки зору щодо їхніх функцій.

Узагальнено, що впровадження адміністративної політики в Україні вимагає комплексного та системного підходу, в основі якого лежать адміністративно-правові механізми. Вони не лише мають визначати правила та інструменти взаємодії політико-адміністративних суб'єктів у процесі прийняття політичних рішень, але й впливати на їхню ефективність та результативність в реалізації стратегічних завдань держави.

Ключові слова: адміністративна політика України, адміністративно-правовий механізм, взаємодія, комунікація, механізм впровадження, політико-адміністративні відносини, публічне адміністрування.

The article is dedicated to exploring the theoretical content of the concept of "administrative-legal mechanisms" in the context of implementing administrative policy in Ukraine. The research is based on an analysis of scientific literature and highlights various scholars' perspectives on the essence and functions of administrative-legal mechanisms in the domestic context.

It is clarified that the mechanism of implementing administrative policy in Ukraine, as primary to the analysis of relevant administrative-legal mechanisms and derivative from the legal mechanism, is a complex legal phenomenon. This is because all its components not only need to be interconnected but also procedurally regulated regarding the distribution of responsibilities among the subjects ensuring its functionality. It objectifies the processes and procedures established to ensure the functioning and development of proper policy-administrative communication among the subjects of developing projects of significant political decisions in the sphere of state-building, their adoption, coordination of implementation tasks, development of a plan for direct implementation relevant measures, as well as monitoring the effectiveness of implemented administrative actions.

It is noted that diverse administrative-legal mechanisms should provide a systematic approach to solving the tasks of the mechanism of implementing administrative policy in Ukraine, representing: ensuring normative, technical, procedural, and other conditions for the development and adoption of effective political decisions; organizing the implementation of such decisions, controlling their implementation, evaluating the results, and adjusting strategies based on the obtained data. It is emphasized that such an understanding of the essence of administrative-legal mechanisms may be subject to debate as scholars have different views on their functions.

In conclusion, it is indicated that the implementation of administrative policy in Ukraine requires a comprehensive and systematic approach, based on administrative-legal mechanisms. They not only need to establish rules and instruments for the interaction of political-administrative entities in the process of making political decisions but also influence their effectiveness and performance in achieving the state's strategic objectives.

Key words: administrative policy of Ukraine, administrative-legal mechanism, interaction, communication, implementation mechanism, policy-administrative relations, public administration.

Механізм впровадження адміністративної політики України є комплексним правовим явищем. Йдеться про те, що усі його складові не тільки мають бути взаємопов'язані між собою, а й процедурно врегульовані в контексті розподілу обов'язків суб'єктів забезпечення її функціональності.

У науковій літературі ця категорія розглядається як: засіб, динаміка розвитку, система, сукупність елементів управління, спосіб, сукупність методів. За твердженнями О. Гомоляко, спільним для всіх підходів є те, що загалом механізми спрямовані на конкретний результат та досягнення поставленої мети [1].

Деталізуючи зазначене в порядку черговості значимо, що за загальним правилом «механізм» – і як концепт, і як абстракція високого рівня узагальнення – має широке поле застосування і, набувши наукового статусу,

стало практично незамінним як модель пояснення (функціонування) цілої низки явищ [2, с. 64]. Як предмет дослідження в юридичній науці він цікавив учених і активно розроблявся в 60-ті роки ХХ ст. З того часу досліджувався механізм правового регулювання, механізм дії права, механізм забезпечення прав [3, с. 47], механізм реалізації прав тощо в дискурсі їхньої правової основи, функціональності та взаємозв'язку. Зокрема вбачається, що правовий механізм як основоположна категорія щодо вище зазначених, є певною конструкцією, яка передбачає дію послідовно організованих юридичних засобів, які дають можливість досягти конкретну юридичну ціль з дотриманням відповідної процедури. Кожна ланка такого механізму є самостійним комплексом юридичних засобів [4, с. 13; 5, с. 155–156]. Можна знайти й інші інтерпретації цього

явища, що зумовлено наявністю в юридичній літературі багатьох підходів до розкриття сутності категорії «механізм», використання якої, за Ю. Тодікою, пов'язане з усвідомленням того, що недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, необхідні ще і чіткі механізми їх впровадження в життя, що стосується й адміністративно-правової сфери [6; 7, с. 69]. Тим не менш, вчені дійшли згоди, що слово «механізм» походить від грецької «*mechané*» – «машина або знаряддя» і визначається як система тіл, пристрій, що передає рух. Інакше кажучи механізм – це система, устрій, процес [3, с. 47]. У ході розширення діапазону свого вживання він інтегрувався в категоріальний апарат права, ставши його невід'ємною частиною. Можна вважати, що без застосування категорії «механізм» дескриптивний опис низки правових явищ є неповним, а в деяких випадках – взагалі неможливим [2, с. 65, 68]. Тому в юридичній науці під механізмом традиційно розуміють спосіб функціонування, систему засобів взаємодії [8, с. 244], тобто як сукупність взаємоузгоджених частин, які повинні функціонувати і передбачати певну стадійність. Слово «функціонувати» означає діяти, виконувати свої функції. Відповідно механізм повинен працювати [3, с. 47], а правовий механізм – діяти у правовій сфері [5, с. 156].

Важливо, що правовий механізм, будучи складним утворенням, не підміняє собою інші, раніше сформовані юридичні понятійні конструкції, а тому більш вивчені, хоча деякі й не усталені (зокрема, «норми права», «форми права», «механізм правового регулювання», «механізм дії права», «механізм реалізації права», «механізм правозастосування», «правові засоби», «правова процедура (процес)»), не те що якусь одну з них чи певну їх групу, але, якщо мовиться про механізми, – й усю сукупність загалом (тобто правові механізми не є простою сумою механізмів у юридичній площині). Існує думка, що правові механізми – це певні «комплекти» юридичних засобів, які мають нормативне закріплення та орієнтовані при їх практичному використанні на реалізацію суб'єктами своїх інтересів і досягнення тієї чи іншої цілі як наслідку правового регулювання визначених суспільних відносин. Конкретний правовий механізм як цілісна, взаємопов'язана структура відображає послідовні стадії юридичної діяльності (громадян, організацій, посадових осіб, органів публічної влади) та різноманітні правові засоби, варіанти їх взаємодії на кожній стадії. За допомогою правових механізмів здійснюється гарантована законодавством реалізація завдань правового регулювання, впливу на суспільні відносини для досягнення конкретної мети [9, с. 181]. Однак така думка може бути підданою критиці зокрема через те, що репрезентує надто звужений контекст правовим регулюванням суспільних відносин. Доцільно вбачати, що правовий механізм загалом як юридичне явище репрезентує своїм змістом не тільки регуляторну функцію, а й, наприклад, забезпечувальну, що об'єктивує можливість належного функціонування правової системи та впливу її складових на суспільні відносини для досягнення певних цілей.

Отже, механізм впровадження адміністративної політики України є різновидом правового, що об'єктивує процеси та процедури, встановлені для забезпечення функціонування та розвитку належної політико-адміністративної комунікації суб'єктів розробки проєктів важливих політичних рішень сфери державотворення, їхнього прийняття, координації виконання встановлених завдань, розробки плану безпосереднього втілення в правореалізацію відповідних заходів та їх виконання, а також контролю ефективності реалізованих адміністративних дій.

Цей механізм, у свою чергу, має базуватись на принципах та інструментах, що враховують специфіку організаційного дискурсу публічно-правового середовища та роль громадськості у регулюванні суспільних відносин.

За таких умов буде забезпеченою ефективна координація між адміністративними органами та політичними структурами, громадськістю та самоорганізаційним сектором, що сприятиме виконанню стратегічних завдань та вирішенню актуальних проблем відповідно до встановлених пріоритетів розвитку.

Доречно вказати, що О. Гомоляко вважає, що такий механізм, тільки в контексті публічної політики, є складовою частиною системи управління, яка включає в себе прийняття законодавчих, нормативно-правових актів, постанов і розпоряджень з метою: здійснення управління безпосередньо шляхом прийняття конкретних політико-управлінських рішень; оформлення прийнятих рішень; організації виконання таких рішень; контролю і оцінці виконання рішень тощо. Разом з тим, цей механізм передбачає закріплення єдиних для державної служби принципів, процедур, стандартів регулювання діяльності, що надає системності і стабільності, певної уніфікованості, стає фактором формування професійної однорідності і стійкого складу кадрового корпусу державних службовців [1]. Аналіз її наукових тезисів спонукає до думки, що окремо існує: 1) юридичне визначення засобів, інструментів, процедур реалізації державної влади; 2) практична реалізація регулюючого впливу суб'єкта управління на об'єкт управління з метою переведення його в якісно новий стан [1].

З означеного можемо зробити декілька ключових висновків: по-перше, означений механізм слід розглядати з позиції управлінського дискурсу, який передбачає чітку адміністративно-правову прив'язку до відповідної галузі наукових знань; по-друге, правові норми формують основу його функціональності; по-третє, інструментальний підхід до розкриття його складових елементів має бути доповнений системним та діяльнісним.

З іншого боку, думка вченої також репрезентує факт того, що цей механізм поглинає своїм змістом сукупність інших механізмів, які в єдності забезпечують його функціональність. Це є прийнятним твердженням з огляду на те, що майже традиційною є позиція вчених щодо наявності певної кількості різновидів правових механізмів, створених з однією метою, однак з різним функціоналом цільових характеристик. Наприклад, В. Пилипенко вбачає, що основними механізмами, що забезпечують реалізацію інноваційної політики, пріоритетний розвиток високотехнологічних і наукоємних галузей промисловості, є фінансово-кредитні механізми, механізми, обумовлені законодавчими й нормативними правовими актами, інституційні перетворення, механізми у сфері освіти, експорту і митного регулювання [10, с. 51].

Підтвердження можливості дуального розгляду піднятих питань можемо знайти у праці О. Труша, який зазначає, що: «механізм реалізації державної політики можна розглядати в широкому і у вузькому значенні. У першому випадку, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо. У другому – реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який включає набір окремих механізмів (правовий, організаційний, економічний тощо), що дозволяє реалізувати конкретний напрямок державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності» [11, с. 432]. Важливо відзначити, що за такого підходу адміністративно-правовий механізм розглядається як складова організаційного, основою функціонування якого є державний нагляд і контроль, що здійснюється з метою перевірки повноти і якості відповідних заходів [11, с. 437].

Отже, проміжний висновок може бути таким: механізм впровадження адміністративної політики України характеризується нормативним та організаційним дискур-

сом, які поглинають своїм змістом принципи, процедури та інструменти, необхідні для формування політик ефективного державотворення та публічного адміністрування основних сфер життєдіяльності держави і соціуму. Саме організаційний дискурс забезпечує взаємодію адміністративних органів, політичних структур та суб'єктів, громадськості та самоорганізаційного сектору з метою забезпечення координації, контролю та виконання стратегічних завдань, відповідно до встановлених пріоритетів розвитку. Тому можемо узагальнити, що в цьому контексті різні адміністративно-правові механізми мають забезпечувати системний підхід до вирішення завдань механізму впровадження адміністративної політики України, репрезентуючи: забезпечення нормативних, технічних, процедурних та інших умов для розробки та прийняття ефективних політичних рішень; організацію виконання таких рішень, контроль за їхнім здійсненням, оцінку результатів і коригування стратегій на основі отриманих даних.

Доречно уточнити, що таке бачення сутності адміністративно-правових механізмів може бути дискусійним, адже вчені мають відмінні точки зору щодо їхніх функцій. Однак важливо, що на сьогоднішній день відсутнє єдине уніфіковане бачення цієї категорії. Кожен із дослідників індивідуалізує зазначене поняття, наповнюючи його власним специфічним змістом [12, с. 144]. Наприклад, вітчизняна вчена Н. Блюк вважає, що такий механізм є «складним та багатофункціональним, як в організаційно-політичному, так і в юридичному відношенні структурним елементом, який має повноважні властивості на вчинення тих чи інших дій» [13, с. 137]. При цьому, піддаючи цю дефініцію науковому осмисленню, Т. Шумейко дійшла висновку, що вона не може вважатись достатньою, завершеною, адже: 1) не зрозуміло про яку саме систему йдеться, структурною частиною якого постає адміністративно-правовий механізм (при цьому вона припускає, що йдеться про правовий режим, який можуть складати різні правові механізми); 2) тлумачення адміністративно-правового механізму в якості «генератора» повноважень повинно також супроводжуватись логічною вказівкою на паралельне створення цим механізмом прав і обов'язків суб'єкта повноважень, а також прав і обов'язків тих суб'єктів, на яких може впливати суб'єкт повноважень [14, с. 171–172]. Тому Т. Шумейко трактує цю категорію як: «юридична конструкція, котрою окреслюється заснована на нормах чинного законодавства взаємоузгоджена система нормативно-правових, інституційних, правозастосовних й організаційних форм і засобів, які сукупно, цілісно та послідовно впливають на суб'єктів, відносини та процеси, виконуючи таким чином завдання щодо формування та реалізації державної політики у відповідній сфері» [14, с. 172].

Окрім того, особливий проблематичний аспект піднятого питання полягає у тому, що категорія «адміністративно-правовий механізм» більшою мірою вченими розкривається крізь призму механізму адміністративно-правового регулювання [12, с. 144]. Причому досить

поширеною є думка, що означені категорії є тотожними. Зауважимо, що адміністративно-правовий механізм за змістом значно ширший, чим механізм адміністративно-правового регулювання [15, с. 95].

Тому доречно підтримати думку Т. Шумейко, що основними специфічними рисами адміністративно-правових механізмів в контексті формування та реалізації політики є наступні його особливі ознаки: 1) має цілісний системно організаційний характер, що передбачає: а) існування відносно гармонійної структури (суб'єктів, правовідносин, процесів, форм тощо), що сприяють виконанню завдань цього механізму; 2) те, що всі суб'єкти формування та реалізації політики (забезпечувачі функціонування механізму), а також суб'єкти, на котрих спрямований управлінський вплив забезпечувачів функціонування механізму, в своїх діях (бездіяльності) та в рішеннях будуть сприяти об'єктивній меті цього механізму. Крім цього, зважаючи на те, що для людини типовою є також неправомірна поведінка, цілком закономірним є й те, що досліджуваний механізм передбачає також контролювання дій усіх його суб'єктів та притягнення порушників правил і стандартів правомірної взаємодії до юридичної відповідальності; 3) ґрунтується на нормативно-правовій основі, а саме на сукупності нормативно-правових актів; 4) в процесі свого функціонування поширюється на визначене коло суб'єктів; 5) враховує: а) потребу дотримання «золотої середини» між приватними та публічними інтересами; б) специфіку управлінської діяльності, адміністративно-правових процедур та адміністративно-правових відносин; 6) у практичній дійсності об'єктивується за рахунок управлінської та забезпечувальної діяльності, а також відносин (похідних процесів), що виникають між фізичними (юридичними особами) та державними органами [14, с. 173–174].

Отже, як підсумок дослідження можемо узагальнити, що впровадження адміністративної політики в Україні вимагає комплексного та системного підходу, в основі якого лежать адміністративно-правові механізми. Вони не лише мають визначати правила та інструменти взаємодії політико-адміністративних суб'єктів у процесі прийняття політичних рішень, але й впливати на їхню ефективність та результативність в реалізації стратегічних завдань держави.

Роль адміністративно-правових механізмів у прийнятті та реалізації політичних рішень полягає у забезпеченні нормативних, процедурних, технічних та інших умов для ефективного функціонування системи адміністративної функціональності України. Однак найголовнішим тезисом щодо зазначеного є те, що для впровадження адміністративної політики в Україні першочергово необхідно забезпечити належне нормативно-правове поле, тобто розробити систему нормативно-правових актів вищого ієрархічного рівня, які гарантуватимуть незмінність політичного курсу держави від чинників «окремої волі керівної еліти», а також визначать ключові та базові характеристики комунікаційної взаємодії між всіма відповідальними суб'єктами демократичного державотворення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Гомоляко О. В. Організаційно-правові механізми впровадження публічної політики в Україні. Державне управління: удосконалення та розвиток. 2020. № 12. DOI: 10.32702/2307-2156-2020.12.102
2. Альберда Т. Механізм як загальнонаукова і правова категорія («правовий механізм»). *Молодий вчений*. № 2(02). 2013. С. 64–68.
3. Новіков В., Боровікова В. Про механізм реалізації прав і свобод людини. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*, 2018. № 3. С. 45–56.
4. Тарахович Т. Механізм дії права, механізм правового регулювання, механізм реалізації права: особливості взаємодії. *Держава і право*, 2010. Вип. 50. С. 12–18.
5. Осіпов Ю. В. Реалізація права на звернення до адміністративного суду та способи його судового захисту: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Науково-дослідний інститут публічного права, Центральноукраїнський державний університет імені Володимира Винниченка. Кропивницький, 2023. 299 с.
6. Тодика Ю. Конституція України – основний закон держави і суспільства: навч. посіб. Х: Факт, 2001. 328 с.
7. Резнік О. Сутність та структура адміністративно-правового механізму забезпечення фінансово-економічної безпеки України. In: *Jurnalul juridic national: teorie și practică*. 2018. № 2-2(30). Pp. 69–72.

8. Олькіна О. Поняття та механізм реалізації права особи на захист та правову допомогу. *Актуальні проблеми держави і права*. 2017. Вип. 67. С. 242–248.
9. Єршова Н. Г. Поняття правового механізму в контексті публічної політики: міжнародний досвід для України. Інвестиції: практика та досвід. 2020. № 19–20. С. 179–185. DOI: 10.32702/2306-6814.2020.19-20.179
10. Пилипенко В. П. Механізми впровадження державної політики інноваційного розвитку. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. Серія: державне управління. 2017. № 1(8). С. 50–54.
11. Труш О. О. Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2010. № 2. С. 432–438.
12. Корнійченко А. О. До питання визначення дефініції адміністративно-правового механізму запобігання булінгу в Україні. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля* Серія: Право. 2020. № 1(1). С. 142–148.
13. Блюк Н.В. Детермінація трудової міграції населення в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2018. 209 с.
14. Шумейко Т. А. Поняття та ознаки адміністративно-правового механізму формування та реалізації державної політики у сфері обігу зброї в Україні. *Юридична наука*. 2020. № 8. С. 143–147.
15. Небрат О.О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення прав і свобод людини в діяльності Національної поліції. Сучасні проблеми адміністративного права та процесу : тези доп. учасників Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 30 черв. 2017 р.). МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ, каф. адмін. права і процесу ф-ту № 3. Харків, 2017. С. 93–96.