

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС,
ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО****АГАПОВА О. В.,**

Ph.D.,

завідувачка сектору міжнародного співробітництва та роботи з іноземцями лабораторії теоретичних досліджень, міжнародної, редакційно-видавничої та науково-методичної діяльності
(Національний науковий центр
«Інститут судових експертиз
імені Заслуженого професора
М. С. Бокаріуса»)

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2024.1.1.19>**МЕХАНІЗМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
У СФЕРІ ПОЗАСУДОВОЇ ЮСТИЦІЇ**

Авторкою на основі аналізу наукових підходів, вироблених адміністративно-правовою наукою пропонується авторська позиція до розкриття змісту поняття механізм публічного адміністрування у сфері позасудової/адміністративної юстиції. У статті наголошується на існуванні різних підходів до визначення понять «механізм державного управління», «механізм публічного управління» та «механізм публічного адміністрування». Акцентується, що «механізм» є категорією загальнонауковою і для кожної сфери публічного адміністрування набуває власних рис та характеризується унікальними елементами, що наповнюють її зміст. У статті, авторкою висловлюється думка, що ефективність функціонування сфери юстиції України можливо оцінити за результатами реалізації суб'єктами спеціальної компетенції імплементації основних складових елементів (інструментів) механізму публічного адміністрування. Авторка приходить до висновку, що сьогодні можна вести мову про заміну традиційного підходу «елементи механізму публічного адміністрування» на більш розширений підхід «інструменти публічного адміністрування». Підкреслюється, що модифікація вітчизняної адміністративно-правової доктрини є очікуваною та логічною, у зв'язку та зміною підходів до публічного адміністрування багатоб'єктними сферами суспільного буття. У результатах дослідження, авторкою робиться пропозиція визначати механізм публічного адміністрування у сфері позасудової/адміністративної юстиції як: 1) сукупність взаємопов'язаних взаємообумовлених суб'єктів, об'єкту, «загального блоку» та інструментів, за допомогою яких і забезпечується публічне адміністрування у конкретній сфері відносин; 2) сукупність спеціальних суб'єктів (класичних та некласичних), які наділені відповідними повноваженнями у зазначеній сфері; 3) сукупність інструментів, до яких варто відносити адміністративні акти, нормативно-правові акти, адміністративний договір, акти-плани, акти-дії (фактичні дії).

Ключові слова: сфера юстиції, механізм публічного адміністрування, адміністративно-правове регулювання, адміністративне право.



Agarova O. V. Mechanism of public administration within the area of extrajudicial justice

This article examines the mechanisms of public administration within the area of extrajudicial justice. Through an analysis of scientific approaches developed within administrative law, the author presents a perspective on the conceptualization of public administration mechanisms in the realm of extrajudicial/administrative justice. Acknowledging the diverse interpretations of key concepts such as "public administration mechanism," "public administration tools," and "public administration instruments," the article underscores that "mechanism" serves as a broad scientific category, with each area of public administration possessing distinct features and unique elements contributing to its essence. The author argues that the efficacy of Ukraine's justice sector can be evaluated based on the implementation outcomes of the primary components or tools of the public administration mechanism by competent entities. It is concluded that a transition from the conventional approach, which focuses solely on the "elements of the public administration mechanism," to a more expansive perspective encompassing "public administration tools," is warranted. This evolution in domestic administrative-legal doctrine is considered both anticipated and logical, given the evolving paradigms of public administration across multifaceted spheres of social life. In the study's findings, the author proposes defining the mechanism of public administration in the field of extrajudicial/administrative justice as follows:

1. A network of interconnected and interdependent entities, constituting a cohesive framework and employing instruments to facilitate public administration within specific relational domains.

2. A compilation of specialized entities, encompassing both traditional and non-traditional structures, vested with appropriate authority in this domain.
3. A repertoire of instruments, including administrative acts, normative legal acts, administrative agreements, plans, and actions, collectively enabling effective governance.

Key words: *area of justice, mechanism of public administration, administrative and legal regulation, administrative law.*

Постановка проблеми: Сучасні виклики часу, військові події, кризові ситуації та реалізація намірів України на шляху до входження у Європейський простір юстиції актуалізує питання щодо розбудови ефективних механізмів публічного адміністрування, з огляду на суспільний запит та діапазон вирішуваних питань у сфері (позасудової/адміністративної) юстиції України. Механізми або інструменти публічного адміністрування розглядаються наукою адміністративного права та вживаються зазвичай для розкриття змісту діяльності суб'єктів публічної адміністрації спеціальної компетенції, як окремих частин, що і формують конкретну сферу суспільних відносин. Дослідження та розкриття змісту механізму публічного адміністрування у сфері позасудової/адміністративної юстиції України є метою даної статті.

Виклад основного матеріалу. Механізм публічного адміністрування – поняття багатоаспектне, що й слугувало підставою для того, що воно було предметом дослідження представників різних наук – публічного управління, економіки, соціології, філософії, історії і, безперечно, правової науки. Вчені-правники також зосереджували увагу на його дослідженні. Більшість наукових праць, присвячених різним аспектам публічного адміністрування саме в аспекті його правового аспекту, підготовлена представниками науки адміністративного права (наприклад, роботи В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, О. Воронятнікова, В. Гарашука, Н. Матюхіної, Т. Коломoeць, С. Ківалова, А. Васильєва, В. Тимошука, О. Банчука, Р. Куйбіди, Г. Шаульської та ін.).

Із розвитком суспільних відносин відбувалась і трансформація терміну «механізм» у поєднанні із поняттями «державне управління», «публічне адміністрування», «публічне управління» та іншими модифікаціями виробленими представниками різних правничих шкіл.



Доречним вважаємо зауваження О. Воронятнікова, що у правовій системі поняття «механізм» поєднується з поняттями «управління», «організація», «адміністрування» тощо. Відповідно до правової точки зору, механізм може бути: адміністративним, управлінським, фінансовим тощо. Багато різновидів механізмів, які є системою елементів та мають відповідні об'єкти управління, відзначаються тією самою протокольною дієвістю. Їхні елементи впливають на необхідний стан чи явище, в результаті чого починають діяти відповідні процеси та досягатися відповідні цілі [1, С. 63].

В. Колпаков, наприклад, виокремлює як складові механізму публічного управління форми, методи, акти, функції, принципи, поряд із тим, окремо детально розглядає об'єкт (порівнюючи його із суміжними поняттями та обґрунтовуючи його самостійність), а також суб'єктів [2, С. 180-238]. Схожу позицію щодо виокремлення елементів механізму публічного адміністрування («державного управління») демонструють Г. Забарний, Р. Калюжний, В. Терещук, В. Шкарупа, пропонуючи дещо «розпорошену» їх характеристику, оскільки: аналізуються, наприклад, форми як складовий елемент, пропонується їх класифікація, види, характеристика, проте окремо у цій же роботі розглядається адміністративний договір (обґрунтування стосовно доцільності такого виділення, на жаль, не наводиться у роботі), що ускладнює в цілому розуміння цього питання, чи є адміністративний договір все ж таки формою управління, чи все ж таки у нього особливий статус як окремого елементу механізму публічного управління [3, С. 24]. Знову ж таки, перераховуючи всі види форм публічного управління, вченими-адміністративістами фактично пропонуються аналоги сучасних реєстраційної процедури, дозвільної процедури, інспекційної діяльності, адміністративної нормотворчості, діловодства тощо.

Вчений М. Круглов під поняттям механізм державного управління розуміє сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління і впливу на їх діяльність, що забезпечують узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління [4, С. 24].

Цікавим є підхід вченої Г. Шаульської, яка пропонує поділяти «механізми публічного адміністрування» на типи, а саме: 1) механізми-зряддя, що призначені для досягнення конкретної мети або здійснення цілеспрямованого впливу на який-небудь об'єкт або його оточення шляхом застосування одного або декількох узгоджених та відповідних до справи засобів; 2) механізми-системи, що надають можливість представлення будь-яких систем у якості механізмів, що відображають сукупність взаємодій між усіма їхніми підсистемами та елементами; 3) механізми-процеси, що становлять визначену послідовність здійснення певних дій щодо перетворення об'єктів, на які вони спрямовані, та відображають зміни у стані цих об'єктів під впливом зовнішніх або внутрішніх факторів [5].

У підручнику за загальною редакцією Т. Коломосьць під формами діяльності суб'єктів (посадових осіб) публічної адміністрації розуміють зовнішньо виражену їх дію, волевиявлення, що здійснюється в рамках режиму законності та їх компетенції для досягнення мети адміністрування, тобто вираження в зовнішньому вигляді конкретних дій цих суб'єктів, що мають місце у процесі їх діяльності і спрямовані на реалізацію покладених на них функцій адміністрування [6]. Поряд із зазначеним, варто навести думку Г. Гончаренко, яка у контексті розгляду управління у секторі безпеки визначила, що під формами можна розглядати зовнішні прояви конкретних дій органів сектору безпеки або їх посадових осіб, за допомогою яких реалізуються повноваження й компетенція цих органів (осіб) щодо забезпечення як національної безпеки, так і безпеки людини, суспільства й держави [7, С. 74].

Неможливо оминати увагою підхід С. Стеценко, який аналізуючи у своїй роботі саме «механізм державного управління», як складову частину публічного управління, не надає визначення саме поняттю «механізм», проте він виокремлює його складові елементи, демонструючи «традиційний» погляд на їх розуміння, видове розмаїття. Так, автор запропонував до елементів «механізму державного управління» відносити: функції, принципи, суб'єкти, об'єкт, форми, методи, акти і навіть окремо виділяє адміністративний примус, хоча і зазначає, що вважає його різновидом методу [8, С. 52-56, 166-171].



Визначення основних елементів механізму публічного адміністрування, як за підходами прихильників концепції «державного управління», «публічного управління» чи «публічного адміністрування» у вчених-адміністративістів є більш-менш тотожними та різняться лише за елементним складом.

Аналіз наукових галузевих фахових робіт з проблематики механізму публічного адміністрування, дозволяє виокремити декілька «базових» положень, серед яких: а) відсутність самого визначення «механізм публічного адміністрування»; б) різні підходи до виокремлення елементів механізму публічного адміністрування. Правниками виокремлюються різні складові елементи так званого «механізму» – від узагальнених за змістом положень про окремі елементи механізму публічного адміністрування й аж до «розширеного» переліку таких елементів, із деталізованим аналізом ресурсу кожного із них, хоча й не всіх без винятку.

Все це дозволяє підтвердити раніше сформульовані тези про те, що у доктрині адміністративного права періоду ХХ – початку ХХІ століття сформувалася досить «стійка» тенденція щодо розуміння механізму публічного управління, яка може бути охарактеризована: а) відсутність взагалі дефініції «механізм публічного управління»; б) достатньо сталий підхід до визначення переліку елементів такого механізму, серед яких: методи, форми, об'єкт, суб'єкти, акти, а також при розширеному погляді на питання – функції, принципи, акти; в) різний ступінь деталізації характеристики цих елементів.

Варто наголосити, що ефективність функціонування сфери юстиції України можливо оцінити за результатами реалізації суб'єктами функцій, форм та методів, що в сукупності складають структуру механізму (інструментів) публічного адміністрування. Фактично сьогодні можна зустріти «замінник» традиційного «елементи механізму публічного адміністрування» на більш розширений підхід «інструменти публічного адміністрування». До переліку останніх пропонується відносити: адміністративний акт, адміністративну процедуру, адміністративну послугу, інспекційну діяльність, адміністративний договір, акт планування, акт-дію, нормативно-правовий акт, адміністративний розсуд, публічне майно, електронне урядування [9, С. 334-600].

Таким чином, у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині відбулася модифікація розуміння складових механізму публічного адміністрування, із одночасним їх умовним групуванням, із впровадженням нового поняття для позначення однієї із таких груп складових механізму публічного адміністрування – «інструментів». Інструменти публічного адміністрування визначаються як «... зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічного адміністрування, реалізованих у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату» [10, С. 144]. Це новий «змістовний» термін, який фактично замінив «форми, методи і акти публічного адміністрування».

Безперечно, при аналізі механізму публічного адміністрування в окремій сфері в аспекті адміністративно-правового регулювання, варто пам'ятати, що ресурс кожного інструменту буде відрізнятися особливістю такого змісту, що обумовлено специфікою об'єкту. Хоча, безперечно, «загальний варіант» розуміння того які інструменти на сьогоднішній день формують механізм публічного адміністрування має базуватися на «домінуючих» доктринальних положеннях.

Враховуючи що публічне адміністрування це діяльність суб'єктів публічної адміністрації, регламентована нормативно-правовими актами, спрямована на здійснення комплексного та системного адміністрування у відповідній сфері суспільних відносин, то в ході реалізації владно-організуючого впливу варто розкрити основні елементи механізму публічного адміністрування у сфері юстиції України.

Отже, визначаючи механізм публічного адміністрування у сфері юстиції, або більш конкретизуючи адміністративної (позасудової) юстиції, в аспекті адміністративно-правового регулювання, варто розуміти, що: а) його визначати можна як сукупність взаємопов'язаних взаємообумовлених суб'єктів, об'єкту, «загального блоку» та інструментів, за допомогою яких і забезпечується публічне адміністрування, із урахуванням специфіки сфери такого



адміністрування; б) його складовими варто вважати «блоки» – «суб'єктний» (охоплює всіх суб'єктів, які наділені відповідними повноваженнями у зазначеній сфері, а також тих, які за своїм статусом можуть і не бути «класичними» органами публічної адміністрації, проте які наділяються окремими функціями публічного адміністрування і саме під час реалізації таких функцій і набувають відповідного статусу, а отже розглядаються як складові «суб'єктного» блоку» складових механізму публічного адміністрування), «об'єктний» (охоплює сферу відповідного адміністрування), «загальний» (охоплює мету, завдання, функції і принципи), «змістовний» (охоплює інструменти публічного адміністрування); в) в якості інструментів публічного адміністрування, в тому числі й у сфері позасудової (адміністративної) юстиції варто виокремлювати: адміністративні акти (у широкому розумінні як процедури, так і результату), нормативно-правовий акт (також у широкому розумінні як діяльності, так і її результату), адміністративний договір, акти-плани, акти-дії (фактичні дії).

Список використаних джерел:

1. Воронятніков, О. О. Поняття механізму публічного адміністрування сферою санітарного та епідемічного благополуччя населення. *Київський часопис права*. 2021. № 2. С. 60-65.
2. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник. К.: Юрінком Інтер, 1999, 736 с.
3. Забарний Г.Г., Калюжний Р.А., Терещук О.В., Шкарупа В.К. Адміністративне право України: посібник для підготовки до іспитів. К.: Видавництво Паливода А.В., 2001, 194 с.
4. Круглов М. П. Теоретичні підходи до визначення понятійного апарату механізмів державного управ-ління на національному, регіональному та макрорівнях. Державне управ-ління: удосконалення та розвиток. 2011. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2011_6_11
5. Шаульська, Г. М. Сучасні механізми публічного адміністрування: питання удосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*, (2), 121-126. ШАУЛЬСЬКА, Г. М. Сучасні механізми публічного адміністрування: питання удосконалення. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 2. С. 121-126.
6. Адміністративне право України : підруч. / за заг. ред. Т. Коломоєць. Київ : Істина, 2012. С. 136
7. Г.А. Гончаренко. Управління сектором безпеки України: проблеми теорії та практики: монографія / Г.А. Гончаренко. Харків: Право, 2020. 334 с.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: навчальний посібник. Видання 2-ге, перероблене та доповнене. К.: Атіка, 2009, 640 с.
9. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навчальний посібник/ за заг. ред. Р.С. Мельника. К.: Ваіте, 2014, 376 с.
10. Адміністративне право України. Повний курс: підручник/ Галуцько В.В., Діхтієвський П.В., Кузьменко О.В., Стеценко С.Г. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018, 446 с.

