

УДК 342.9

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ

Лілія ЗОЛОТУХІНА,

кандидат юридичних наук, доцент,

завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ України

### АНОТАЦІЯ

У статті автором здійснюється аналіз адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу. Під адміністративно-правовим механізмом забезпечення реалізації публічного інтересу автором розуміється складна комплексна структурована система врегулювання відносин між органами публічного управління та суб'єктами владного впливу, метою функціонування якої є задоволення об'єктивно визначених суспільним розвитком потреб, його своєрідних «надцілей». Обґрунтовано, що ефективність адміністративно-правового механізму забезпечення публічного інтересу досягається на нормативно-правовому, організаційно-управлінському та правозахисному рівнях.

**Ключові слова:** адміністративні правовідносини, ознаки, поняття, публічне управління, публічний інтерес.

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PROVISION OF PUBLIC INTERESTS REALIZATION

Liliia ZOLOTUKHINA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Civil Law Disciplines of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs of Ukraine

### SUMMARY

In the article, the author analyzes the category of administrative-legal mechanism to ensure the realization of public interest. Under the administrative-legal mechanism for ensuring the realization of public interest, the author refers a complex and complex structured system of settling relations between public administration authorities and subjects of power influence, the purpose of which is to satisfy the needs of objectively defined by social development, its peculiar "super-goals". It is substantiated that the effectiveness of the administrative-legal mechanism of ensuring public interest is achieved at the regulatory, organizational, managerial and human rights levels.

**Key words:** administrative legal relations, signs, concepts, public administration, public interest.

**Постановка проблеми.** Угода про Асоціацію України з Європейським Союзом 2014 року [1] є своєрідним концептуальним документом, зміст якого визначає сукупність публічних інтересів, досягнення яких є пріоритетною задачею національної системи публічного управління. Необхідно виділити такі нормативно визначені публічні інтереси, що є пріоритетними цілями розвитку України. Зокрема, відповідно до Угоди про Асоціацію України та Європейського Союзу до сфери публічних інтересів у сучасних умовах необхідно віднести: поступове асоціативне наближення України до європейської спільноти; активізацію політичного діалогу з країнами Європейського Союзу; впровадження загально-визнаних демократичних стандартів реалізації прав і свобод людини, в тому числі удосконалення національної системи юстиції і забезпечення верховенства права та поваги до людини; налагодження тісних економічних та торговельних відносин з метою інтеграції України до внутрішнього ринку Європейського Союзу, до правової доктрини Європейського Союзу "acquis communautaire"; забезпечення стандартів охорони навколишнього природного середовища, в тому числі запровадження системи оцінки негативних впливів на навколишнє природне середовище відповідно до західноєвропейських стандартів. Відповідно до змісту Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом віднесено до публічних інтересів розвитку українського суспільства впровадження освітніх стандартів, стандартів надання медичних послуг та допомоги тощо. Необхідно відзначити, що пріоритетним публічним інтересом у сучасних умовах для України є

забезпечення успішності процесу євроінтеграції. Реалізація такого публічного інтересу вимагає відповідного адміністративно-правового механізму його забезпечення, встановлення сутності та структури якого є метою дослідження.

**Стан наукової розробки проблеми.** Дослідження категорії адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу є надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких учених, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.І. Васильєва, О.В. Гончарук, Б.М. Дронів, С.П. Погребняк, Р.В. Сивий, В.М. Селіванов, В.В. Галуцько, Р.А. Калюжний, М.П. Кунцевич, Ю.О. Легеза, С.В. Савченко, О.М. Вінник, Є.В. Курінний, В.К. Колпаков, Т.О. Коломосць, А.Я. Курбатов, С.Т. Гончарук та ін. Однак у дослідженнях представників адміністративної науки однозначності підходів до встановлення сутності категорії адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу не простежується. Крім того, в сучасних умовах вимагається пересмислення категорії адміністративно-правових відносин з урахуванням актуальності впровадження концепції публічного управління. Все вищезазначене зумовило *мету* цього дослідження, яка полягає у здійсненні характеристики сутності адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу.

**Виклад основного матеріалу.** З'ясування сутності та складових елементів адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу є можливим

шляхом визначення семантики категорії «механізм». Академічний підхід до лексичного визначення слова «механізм» полягає у його розумінні як внутрішньої будови, системи чого-небудь; сукупності станів процесів, з яких складається певне явище [2, с. 695]. За словником іншомовних слів термін «механізм» (гр. *mechanē* – знаряддя, машина) у суспільно-правовому полі використовується для позначення внутрішнього устрою, системи чого-небудь, наприклад державного управління [3, с. 309].

Застосування категорії «механізм» є досить «популярним» засобом визначення сутності державно-правових явищ як у межах адміністративної науки, так і в межах інших галузевих юридичних наук. Лише для прикладу варто навести низку дисертаційних досліджень, у назві яких можна зустріти різноманітні словосполучення з використанням категорії «механізм». Так, у 2014 р. відбувся захист дисертації С.В. Папані на тему «Конституційно-правовий механізм реалізації зовнішньої політики України в умовах європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії та практики», де автору вдалося встановити проблеми функціонування механізму реалізації зовнішньої політики України з країнами Європейського Союзу [4]. У дослідженні «Теоретико-правовий аспект імплементації механізмів захисту прав людини в Україні» (2014 р.) Р.В. Шурдук [5] зосередив увагу на визначенні категорії «механізм захисту прав людини». Застосування категорії механізм у наукових розробках свідчить про прагнення вчених встановити сутність досліджуваного явища якомога об'єктивніше, з урахуванням усіх аспектів його відображення у суспільному житті.

В основу філософського розуміння поняття «механізм» може бути покладено поєднання таких підходів до визначення механізму, як складної сукупності внутрішньої будови об'єкта дослідження (певного суспільного явища чи інституції); як системної, узгодженої організації його елементів (компонентів); як здатності динамічного цілеспрямованого функціонування сукупності елементів; як здібності забезпечувати функціонування явища, керуючись засадами самоорганізації або зовнішнього управління [6, с. 18].

З'ясування сутності адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу вимагає його відмежування від адміністративно-правового механізму регулювання.

Адміністративно-правовий механізм забезпечення реалізації публічного інтересу умовно може бути структурований на два рівні, які є організаційно єдиними за своєю сутністю. До внутрішнього рівня структури адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу необхідно віднести нормативно-правовий, організаційно-управлінський та правозахисний складник, які у своїй сукупності здатні створити умови для досягнення об'єктивно визначених потреб розвитку суспільства в конкретний історико-правовий період. Зовнішня структура адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу полягає у налагодженні міждержавної взаємодії.

Нормативно-правовий складник адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу розуміється в межах цього дослідження як сукупність законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які регулюють відносини, пов'язані з досягненням об'єктивно сформованих потреб та цілей розвитку суспільства у визначених історичних умовах його розвитку. В Україні адміністративно-правове законодавство може бути умовно поділене на дві частини – адміністративне законодавство, «успадковане» від радянських часів, та адміністративне законодавство часів незалежності України. Варто підкреслити, що підписання Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом стало новим етапом розвитку системи адміністра-

тивного законодавства, що вже втілюється у здійсненні реформи адміністративної юстиції [7], у процесі реформування правового регулювання публічної служби [8; 9] тощо.

Такі реформаційні процеси відбуваються в умовах нехтування вкрай актуальною необхідністю розроблення оновленого адміністративно-деліктного законодавства та низької ефективності систематизації адміністративно-процедурного законодавства [10; 11 та ін.]. Отже, нормативно-правове регулювання публічного інтересу є базисом для визначення внутрішньої структури адміністративно-правового механізму його реалізації та захисту.

Другим складником адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу є організаційно-управлінський, що розуміється як функціонування системи суб'єктів публічного управління. Система публічного управління є складником механізму соціального управління, який розуміється як складна сукупність взаємопов'язаних та взаємозумовлених громадських зв'язків, реалізація яких відбувається у діяльності всіх органів державної влади незалежно від її конкретного функціонально-змістовного призначення, органами місцевого самоврядування, а також громадськими об'єднаннями [12, с. 6].

Таке розуміння сутності соціального управління знайшло схвальну оцінку у наукових розробках не лише представників юридичної науки, але і інших гуманістичних наук. Зокрема, в межах філософського розуміння категорії «механізм управління» Н.В. Мирною обґрунтовано доцільність його розуміння як взаємодіючої системи різних елементів, між якими є стійкі взаємозумовлюючі зв'язки, що реалізуються у конкретних сферах суспільного буття, що передбачає обґрунтований потребами галузі консолідований чи інкорпоративний підхід до систематизації нормативно-правових актів, яка здатна забезпечити законну реалізацію інтересів та потреб у зазначеній галузі [13].

Розуміння адміністративно-правового механізму публічного управління не може базуватися лише на визначенні його суб'єктного складу. Так, Н.Р. Нижник, О.А. Машкова визначають, що до складників механізму державного управління (при цьому державне управління є складником публічного – *авт.*) належать цілі, методи впливу, матеріальні та фінансові ресурси управління, соціальний та організаційний потенціал його здійснення [14, с. 37, 49]. До структури механізму публічного управління належить і сукупність практичних заходів, адміністративно-правових засобів, стимулів застосування впливу суб'єктом владних повноважень на відповідний об'єкт впливу [15, с. 116–117]. Варто наголосити, що розбудова системи публічного управління має базуватися на досягненні збалансованого поєднання імперативного та диспозитивного методів правового регулювання.

У цьому аспекті заслуговує на підтримку підхід Ю.О. Легези, яка обґрунтовує гуманістичний характер прийнятих управлінських рішень як невід'ємну характеристику адміністративно-правового механізму здійснення публічного управління та максимально можливим залученням громадськості до процесу реалізації державної політики, прозорістю урядування [16, с. 61–62]. До елементів адміністративно-правового механізму публічного управління варто віднести, на думку вченої, і налагодження високоефективного механізму застосування заходів юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень, активізацію форм участі громадськості у реалізації зовнішньої та внутрішньої державної політики.

Реалізація системи публічного управління відбувається не лише на рівні центральних органів виконавчої влади, діяльність яких, безсумнівно, є головною у забезпеченні її цілей та завдання, але і на регіональному, об'єктовому рівні

[17, с. 10]. Таким чином, здійснення публічного управління базується на реалізації складної сукупності державної влади, влади народу та регіональної (місцевої) влади.

З урахуванням наукового підходу, запропонованого свого часу Р.С. Мельником щодо розуміння сутності публічного управління [17, с. 11], зробимо проміжний висновок. Отже, до інституційно-структурних складників адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу належать органи державної влади (орган законодавчої влади (наприклад, реалізація доступу до публічної інформації належить до повноважень апарату Верховної Ради України і таким чином задовольняється публічний інтерес у забезпеченні прозорості системи розробки та прийняття законодавчих актів); органи судової влади (наприклад, у складі апарату будь-якого суду функціонують спеціальні підрозділи, діяльність яких спрямована на здійснення узагальнень судової практики з подальшим його оприлюдненням); Президент України (зокрема, функціонування адміністрації Президента України спрямоване на забезпечення сервісного обслуговування інформаційних потреб населення, забезпечення координуючого впливу на центральні органи виконавчої влади тощо); інші органи державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади, наприклад, Національні комісії регулювання природних монополій (видають ліцензії на зайняття відповідними видами господарської діяльності; здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо); органи місцевого самоврядування (встановлюють місцеві податки і збори; приймають рішення про відчуження комунального майна тощо); суб'єкти делегованих повноважень (наприклад, громадські інспектори з охорони довкілля).

Варто відзначити думку О.В. Музи, який зазначає, що досягнення балансу приватно-правових інтересів та інтересів публічної адміністрації визначає ефективність системи публічного управління [18]. Такий підхід вченого є нецільним, адже не може бути складником концепції «публічно-сервісної держави», сутність якої полягає у наданні публічних послуг населенню країни, а не у задоволенні власних матеріальних інтересів чи політичних амбіцій. Ефективність системи публічного управління досягається шляхом забезпечення балансу *приватних* (індивідуальних) та *публічних* (соціальних) інтересів (курс. – *авт.*).

Досягнення балансу приватних та публічних інтересів досягається шляхом забезпечення надання адміністративних послуг на засадах верховенства права. Реформування законодавства у сфері надання адміністративних послуг належить до одних із головних вимог реалізації Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом [1]. Відсутність адміністративно-процедурного законодавства, яке б відповідало західноєвропейським стандартам правового регулювання відносин «людина–державна», своїм наслідком має нехтування необхідністю задоволення пріоритетних публічних інтересів і домінування задоволення приватних потреб олігархів та фінансових корпорацій. Така ситуація своїм матеріальним результатом має безконтрольний процес розподілу родовищ корисних копалин, які відповідно до Конституції України визначені національним багатством, у здійсненні містобудівної діяльності без дотримання вимог збереження культурної та історичної спадщини тощо.

Прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру» дасть змогу запровадити єдині прозорі правила взаємодії людини та держави, між людиною та суб'єктами владних повноважень (у тому числі господарюючими суб'єктами). Законодавство про адміністративну процедуру є обов'язковим складником законодавства країн Європейського Союзу [19, с. 178–459].

Зокрема, Закон Федеративної Республіки Німеччини про адміністративну процедуру був прийнятий ще у 1977 році [19, с. 178–180]. Відповідно до зазначеного законодавчого акта встановлюється, що його норми поширюються на відносини, які виникають під час діяльності органів влади, спрямованої на перевірку передумов, підготовку та прийняття адміністративного акта чи підписання публічного договору [19, с. 178]. Відповідно до законодавства Федеративної Республіки Німеччини визначено три види адміністративних процедур: «формальна адміністративна процедура», «процедура затвердження плану» та «дозвільна процедура» [19, с. 178]. Прийняття адміністративного акта в межах «формальної адміністративної процедури» має передувати проведенню експертних обговорень з підготовкою у подальшому відповідних експертних висновків. «Процедура затвердження плану» стосується врегулювання реалізації пріоритетних для розвитку суспільства публічних інтересів, наприклад, будівництво медичних, освітніх закладів, багатопверхового будинку тощо. Правове регулювання «дозвільної процедури» спрямоване на оперативне врегулювання здійснення ліцензування діяльності суб'єктів господарювання, що сприяє забезпеченню публічного інтересу у розбудові стандартів ринкової економіки [19, с. 178]. Відповідно до змін, внесених до зазначеного закону Федеративної Республіки Німеччини у 1998 році, було встановлено обмеження щодо сфери його застосування. Зокрема, було прямо передбачено відмежування здійснення адміністративно-процедурної діяльності органів публічного управління від діяльності релігійних установ та об'єднань [19, с. 192]. Крім того, здійснення адміністративно-правової діяльності також не поширюється на діяльність, пов'язану із задоволенням приватних інтересів (наприклад, інтересів, пов'язаних із відшкодуванням шкоди здоров'ю, соціальних виплат тощо) [19, с. 192].

Закон про адміністративну процедуру діє у Сполучених Штатах Америки починаючи з 1946 року. Зміст цього законодавчого акта становлять положення про позасудове врегулювання правових конфліктів на засадах змагальності сторін (реалізація стандартів так званого «квазісудового» адміністративного процесу), визначення процедурних аспектів діяльності федеральних та штатних агентств як суб'єктів здійснення адміністративно-процедурної діяльності тощо [19, с. 190–192]. Відсутність адміністративно-процедурного законодавства в Україні не дає змогу забезпечити високий рівень ефективності застосування адміністративно-правових норм і, відповідно, не сприяє задоволенню публічних інтересів [20, с. 151].

Наступним складником адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу є правозахисна ланка.

Реалізація правового захисту публічного інтересу відбувається шляхом реалізації засобів судового контролю за рішеннями, діями чи бездіяльністю суб'єктів владних повноважень, а також у адміністративному порядку, а також шляхом застосування заходів адміністративної відповідальності.

**Висновок.** Таким чином, проведене дослідження адміністративно-правового механізму забезпечення реалізації публічного інтересу дає змогу зробити висновок про його сутність та структурні ланки. Отже, під адміністративно-правовим механізмом забезпечення реалізації публічного інтересу розуміється складна комплексна структурована система врегулювання відносин між органами публічного управління та суб'єктами владного впливу, метою функціонування якої є задоволення об'єктивно визначених суспільним розвитком потреб, її своєрідних «надцілей». Ефективність адміністративно-правового

механізму забезпечення публічного інтересу досягається на нормативно-правовому, організаційно-управлінському та правозахисному рівнях.

#### Список використаної літератури:

1. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратифіковано Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 40. ст. 2021.
2. Словник української мови: в 11 томах. Т. 4. (І–М). Київ : Наук. думка, 1973. 840 с.
3. Словарь иностранных слов. 14-е изд., испр. Москва : Рус. яз., 1987. 608 с.
4. Папаяні С.В. Конституційно-правовий механізм реалізації зовнішньої політики України в умовах європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуп. держ. ун-т. Маріуполь, 2014. 20 с.
5. Шурдук Р.В. Теоретико-правовий аспект імплементації механізмів захисту прав людини в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2014. 20 с.
6. Кривицький Ю.В. Спеціалізовані норми права в механізмі правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2010. 260 с.
7. Судебная реформа. *Ліга. Закон*. URL: <https://product.ligazakon.ua/sudebnaaya-reforma-2>.
8. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 55. Ст. 1919.
9. Завдання і перспективи подальшого розвитку законодавства про державну службу. *Центр політико-правових реформ*. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/2587->
10. Коваль М. Законопроект про адміністративну процедуру: розвіємо міфи. *Центр політико-правових реформ*. URL: <http://www.pravo.org.ua/ua/news/20873687-zakonoproekt-pro-administrativnu-protseduru-rozviyemo-mifi>.
11. Тимошук В. Адміністративна процедура в Україні: українці потребують нових правил спілкування з чиновниками. *Реанімаційний пакет реформ*. URL: <https://trp.org.ua/news/>

administrativna-protsedura-v-ukrajini-ukrajintsi-potrebuyut-novyh-pravyl-splkuvannya-z-chynovnykamy-viktor-tymoschuk/.

12. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.

13. Мирна Н.В. Опрацювання комплексного механізму державної регіональної політики. *Державне будівництво*. 2010. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2010\\_1\\_20](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2010_1_20).

14. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник / за заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.

15. Державне управління : словник-довідник / за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

16. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади здійснення публічного управління у сфері використання природних ресурсів : дис. ... д.ю.н. 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2018. 512 с.

17. Мельник Р.С. Категорія «публічне управління» у новій інтерпретації. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 1(3). С. 8–14.

18. Муза О.В. Адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/download/486/536/>.

19. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.

20. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. 668 с.

#### ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРА

**Золотухіна Лілія Олександрівна** – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ України

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Zolotukhina Liliia Oleksandrivna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Head of the Department of Civil Law Disciplines of Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs of Ukraine