

РОЗДІЛ 3 «АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО; ФІНАНСОВЕ ПРАВО»

УДК 342.9

Миколаєць А. П.,
к.ю.н., доцент, професор
кафедри публічного адміністрування.
Міжрегіональна Академія Управління персоналом

СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ВЗАЄМОДІЇ
ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

У статті розкрито міркування вчених стосовно виокремлення структурних елементів адміністративно-правового механізму у різних сферах адміністративно-правового регулювання. Підкреслено відмінність понять «механізм адміністративно-правового регулювання» та «механізм адміністративно-правового забезпечення». Відзначено на фундаментальності таких складових, як норми адміністративного права, адміністративні правовідносини та акти правореалізації у функціонуванні будь-якого адміністративно-правового механізму. Запропоновано авторське бачення структури адміністративно-правового механізму взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні, до якої віднесено системи адміністративно-правового забезпечення реалізації, охорони та захисту взаємодії держави і громадськості. У рамках кожної із наведених систем запропоновано виділяти наступні елементи: програмний, нормативно-правовий, функціональний (який включає адміністративно-правові відносини, акти адміністративно-правової реалізації та застосування, адміністративно-правові процедури), інституційний, ціннісно-орієнтаційний. Розкрито особливості кожного із наведених елементів структури механізму взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні.

Ключові слова: держава, громадськість, взаємодія, адміністративно-правовий механізм, адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, правореалізація, правосвідомість

The article discloses the reasoning of scientists regarding the allocation of the structural elements of the administrative and legal mechanism in various areas of administrative and legal regulation. The difference between the concepts of "mechanism of administrative and legal regulation" and "mechanism of administrative and legal support" is emphasized. The fundamentality of such components as the norms of administrative law, administrative legal relations and acts of legal implementation in the functioning of any administrative and legal mechanism is noted. The author's vision of the structure of the administrative and legal mechanism of interaction between the state and the public in modern Ukraine is proposed, which includes the system of administrative and legal support for the implementation, protection and protection of interaction between the state and the public. Within each of the above systems, it is proposed to distinguish the following elements: programmatic, regulatory, functional (including administrative and legal relations, acts of administrative and legal implementation and application, administrative and legal procedures), institutional, value and orientation. The features of each of the above elements of the structure of the mechanism of interaction between the state and the public in modern Ukraine are revealed.

Key words: state, public, interaction, administrative-legal mechanism, administrative-legal norms, administrative-legal relations, legal realization, legal consciousness

Постановка проблеми. Чимало теоретичних та практичних питань сфери взаємодії держави та громадськості сьогодні потребують ґрунтовного опрацювання. На наш погляд, для того, щоб із досить абстрактної та декларативної категорії, якою вона здебільшого є на сьогодні, взаємодія держави та громадськості трансформувалася у більш конкретну та реально

функціонуючу, необхідним є, насамперед, окреслення адміністративно-правового механізму її забезпечення. А виходячи із реального стану правового регулювання та фактичної реалізації правових норм, існує не просто нагальна потреба у теоретичному з'ясуванні окреслених питань, а й у безпосередній розробці окремих положень обраної проблематики дослідження, здійснення низки теоретичних узагальнень та нових напрацювань, удосконалення чинного нормативно-правового регулювання наведеного питання, формування інституційної та процедурної структури взаємодії держави та громадськості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика з'ясування поняття адміністративно-правового механізму у різних сферах правового регулювання склала предмет наукових досліджень таких вчених, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О.В. Джафарова, І.А. Дьомін, Д.Г. Заброда, В.А. Завгородній, Д.І. Йосифович, М.І. Мельник, Є.В. Невмержицький, О.М. Охотнікова, О.Я. Прохоренко, С.С. Рогульський, С.С. Серьогін, М.М. Тищенко, О.В. Ткаченко, Р.М. Тучак, І.І. Яцків та ін.

Невирішені раніше проблеми. Попри суттєвий внесок у теорію адміністративного права з окреслених питань, на сьогодні у доктрині адміністративного права бракує ґрунтовних та системних напрацювань щодо окреслення структури адміністративно-правового механізму взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні.

Метою даної статті є з'ясування структури адміністративно-правового механізму взаємодії держави та громадськості у сучасній Україні.

Виклад основного матеріалу. М.Ю.Бездольний пропонує до структури механізму адміністративно-правового регулювання у сфері протидії корупції віднести: 1) мету та завдання протидії корупції; 2) принципи протидії корупції; 3) об'єкти та рівні протидії корупції; 4) суб'єкти корупційних діянь; 5) органи протидії корупції; 6) заходи та засоби протидії корупції; 7) напрямки протидії корупції; 8) систему забезпечення протидії корупції [1, с.40], [2, с.87].

О.В.Муза виділяє внутрішню структуру адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, а саме нормативний, інституційний, адміністративно-процедурний (управлінський) та адміністративно-правозастосовчий рівні [3, с.34]. О. Німко [4, с. 130] та О. Б. Чорномаз [5, с. 9] вважають, що механізм адміністративно-правового регулювання повинен містити такі елементи: норми права, правові відносини, акти реалізації прав і обов'язків.

В.А. Завгороднім механізм адміністративно-правового регулювання взаємодії ОВС і громадських організацій у протидії корупції розглянуто як сукупність правових засобів, за допомогою яких забезпечується функціонування та розвиток взаємодії між ними. Його структуру складають такі елементи: а) норми адміністративного права, що закріплюють права й обов'язки учасників взаємодії в протидії корупції; б) адміністративно-правові відносини, що складаються в процесі спільної діяльності суб'єктів взаємодії у сфері протидії корупції; в) акти реалізації прав і обов'язків учасників взаємодії, що виражаються у втіленні приписів норм адміністративного права в процесі взаємодії суб'єктів протидії корупції [6]. У свою чергу, С.О.Шатрава, вважає, що структуру адміністративно-правового механізму запобігання корупції в діяльності органів Національної поліції становлять такі елементи : 1) нормативно-правові акти, які містять норми адміністративного права (матеріальні та процесуальні); 2) суб'єкти запобігання корупції в органах Національної поліції; 3) адміністративно-правові відносини у сфері запобігання корупції в органах Національної поліції; 4) адміністративно-правовий інструментарій тощо[2, с.87].

То ж бачимо, що елементами структури механізму адміністративно-правового регулювання, з наявністю яких погоджується переважна більшість вчених, є норми права, адміністративно-правові відносини, акти правореалізації. Такі складові є визначальними та фундаментальними для побудови механізму адміністративно-правового регулювання та забезпечення у будь-якій сфері. Проте наявність інших складових, як-то система суб'єктів, уповноважених реалізовувати владні повноваження у визначеній сфері правовідносин, принципи, адміністративно-правовий

інструментарій також є важливою умовою наповнення відповідного механізму адміністративно-правового забезпечення змістом, окреслення його специфіки відповідно до тієї сфери, у якій він покликаний упорядкувати суспільні відносини.

Поряд з тим, неможливо оминати увагою те, що у науковій літературі поняття адміністративно-правового регулювання та адміністративно-правового забезпечення розмежовуються. Причому у змісті категорії «забезпечення» акцентується увага не лише на закріпленні у відповідних формах та джерелах адміністративно-правових норм, а й на обумовленості реальних механізмів перетворення нормативності адміністративного права в упорядкованість суспільних відносин, сукупність адміністративно-правових засобів, способів, гарантій, за допомогою яких досягаються цілі адміністративно-правового регулювання та реалізуються права та свободи людини і громадянина.

Відтак, структуру механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості в Україні пропонуємо за наступними складовими: 1) система адміністративно-правового забезпечення реалізації взаємодії держави та громадськості; 2) система адміністративно-правового забезпечення охорони взаємодії держави та громадськості; 3) система адміністративно-правового забезпечення захисту взаємодії держави та громадськості.

Система адміністративно-правового забезпечення реалізації взаємодії держави та громадськості містить наступні елементи: 1) програмний; 2) нормативно-правовий; 3) функціональний: а) адміністративно-правові відносини; б) акти адміністративно-правової реалізації, застосування; в) адміністративно-правові процедури; 4) інституційний – система суб'єктів, які є учасниками досліджуваної взаємодії, їх адміністративно-правовий статус; 5) ціннісно-орієнтаційний – включає правосвідомість та правову культуру учасників взаємодії.

Слід зазначити, що системи адміністративно-правового забезпечення охорони взаємодії держави та громадськості, а також захисту такої взаємодії також складаються з аналогічних наведеним вище елементів. Зазначені нами елементи, на наш погляд, є ключовими, істотними та такими, що визначають сутність усього механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості, формуючи її фундамент. Змістове наповнення ж кожного з виокремлених елементів може відрізнятися залежно від тієї системи, до якої його віднесено. Зокрема, наприклад, нормативно-правовий елемент у системі адміністративно-правового забезпечення реалізації взаємодії держави та громадськості такий елемент покликаний врегулювати основні права та обов'язки суб'єктів взаємодії, адміністративні процедури взаємодії, її форми, методи, особливості, - тобто усі питання, що пов'язані із подальшим позитивним застосуванням та реалізацією наведених правових норм. А ось у системі адміністративно-правового забезпечення охорони взаємодії держави та громадськості чи її захисту нормативно-правовий елемент повинен вміщувати норми щодо адміністративно-правових гарантій забезпечення належної реалізації різних форм взаємодії, охорони прав громадянина у її ході, адміністративно-правовий статус суб'єктів, що уповноважені захищати суб'єктів взаємодії від порушення їхніх прав, сприяти поновленню порушених прав, адміністративні процедури захисту порушених прав тощо. Аналогічно, також інші елементи за різними системами набувають різного змісту.

Надалі більш детально розкриємо зміст кожного із виділених елементів механізму. Програмний елемент включає найбільш істотні та визначальні ідеї, вимоги, орієнтири для побудови усього механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості. Це насамперед, мета та цілі такої взаємодії, її принципи, засади та основні завдання. Програмний елемент, на нашу думку, повинен обов'язково мати місце при формуванні досліджуваного механізму, передувати подальшій законодавчій та нормотворчій роботі, здійсненню установчих дій щодо утворення інституційної основи взаємодії. У системі адміністративно-правового забезпечення реалізації взаємодії держави та громадськості програмний елемент включає мету взаємодії, її основні цінності, серед яких демократизм, рівність, законність та верховенство права, прозорість, партнерство. У системі ж адміністративно-правового забезпечення охорони взаємодії держави та

громадськості, а також її захисту до програмного елементу необхідно включити цілі охорони та захисту взаємодії, принцип невідворотності покарання за порушення адміністративно-правового законодавства у сфері взаємодії держави та громадськості.

Нормативно-правовий елемент адміністративно-правового забезпечення реалізації взаємодії держави та громадськості – це адміністративно-правові норми та нормативно-правові акти як їх зовнішнє вираження, які закріплюють основні вимоги до правового статусу суб'єктів взаємодії, їх повноваження, права та обов'язки, зміст адміністративних правовідносин взаємодії держави та громадськості, її форми, методи, особливості, стадії адміністративних процедур та інші положення, які передбачають їх подальшу позитивну правореалізацію, належне виконання та дотримання. У системі адміністративно-правового забезпечення охорони взаємодії держави та громадськості нормативно-правовий елемент відображається через систему закріплених у актах чинного нормативно-правового регулювання норм, які передбачають насамперед гарантії охорони правових і суспільно-політичних цінностей взаємодії держави та громадськості, дотримання прав людини, громадянина та охорону інтересів держави у ході такої взаємодії. У системі адміністративно-правового забезпечення захисту взаємодії держави та громадськості наведений елемент представлений як сукупність адміністративно-правових норм, що закріплюють основні засади, принципи, процедури, інші правові вимоги щодо захисту прав, свобод та інтересів учасників досліджуваної взаємодії, а також адміністративно-правовий статус суб'єктів, що уповноважені здійснювати припинення дій, що порушують чинне адміністративне законодавство у сфері взаємодії, поновлювати порушені права, вживати передбачені адміністративним законодавством санкції до відповідних порушників.

Найбільш об'ємною складовою механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості є функціональний, що передбачає три елемента: адміністративно-правові відносини; акти адміністративно-правової реалізації, застосування та адміністративно-правові процедури. Адміністративно-правові відносини – це засновані на адміністративно-правових нормах взаємні зв'язки між суб'єктами взаємодії, у межах яких кожен учасник набуває взаємних прав та обов'язків, а також реалізує свої повноваження щодо налагодження постійної комунікації, з'ясування потреб громадськості, спрямування публічного адміністрування на їх задоволення, а також поєднання спільних ресурсів для вирішення завдань загальносуспільного значення. Змістом таких правовідносин є публічні права (насамперед право на участь у державному та суспільному житті, в управлінні державними та громадськими справами, а також інші політичні, соціальні, економічні, особисті права громадян, повноваження публічної адміністрації щодо ініціювання різних заходів взаємодії, отримання зворотного зв'язку від громадськості) та юридичні обов'язки (наприклад, дотримуватися вимог законності, рівності, прозорості тощо) учасників взаємодії. У системі адміністративно-правового забезпечення охорони взаємодії держави і громадськості адміністративно-правові відносини набувають специфічного змісту, який включає права учасників на гарантування дотримання їхніх свобод та законних інтересів, вимагати дотримання режиму законності у процесі взаємодії. А у адміністративно-правових відносинах щодо захисту взаємодії між державою та громадськістю виникають права щодо захисту та відновлення порушених інтересів, свобод у постраждалих суб'єктів, повноваження публічної адміністрації щодо притягнення до відповідальності порушників, обов'язок порушника зазнати негативних наслідків майнового, організаційного чи іншого характеру як результату своїх протиправних дій у сфері взаємодії держави та громадськості.

Об'єктом таких адміністративно-правових відносин є суспільне благо, з охорони та забезпечення якого вони складаються, а насамперед – це утвердження у системі публічного управління засад демократизму, гласності, відкритості, рівності, прозорості та партнерства. Поряд з тим, розглядаючи об'єкт наведених правовідносин більш вузько та конкретно, відзначимо, що адміністративно-правові відносини щодо реалізації взаємодії між державою та громадськістю можуть складатися з приводу: забезпечення найбільш ефективної реалізації політичних,

економічних, соціальних чи особистих прав громадян, визначення потреб громадськості у сфері публічного управління за різними напрямками та рівнями, поєднання ресурсів для найбільш ефективного вирішення проблем як місцевого, так регіонального і загальнодержавного значення. У охоронних та захисних адміністративно-правових відносинах об'єктом є забезпечення реалізації прав та законних інтересів учасників взаємодії.

Акти адміністративно-правової реалізації та правозастосування як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості є актуальними у сфері позитивної правореалізації, як наприклад, наказ про проведення громадської експертизи, програми соціально-економічного розвитку, у яких враховано пропозиції громадської експертизи, адміністративні договори. Також такі акти виступають дуже важливим адміністративно-правовим інструментарієм у охоронних та захисних відносинах у сфері взаємодії держави та громадськості. Це, насамперед, індивідуально-правові акти про притягнення до адміністративної відповідальності порушників чинного законодавства у сфері взаємодії, судові рішення.

Адміністративно-правові процедури як елемент механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості – це визначений чинним адміністративним законодавством послідовний порядок, алгоритм реалізації форм наведеної взаємодії, які можуть проявлятися як вирішення публічною адміністрацією індивідуальних справ та прийняття індивідуально-правового акту, як поетапний процес реалізації форм громадського контролю, громадської експертизи, громадського обговорення, надання адміністративних послуг, втілення інших форм взаємодії, результатом яких, наприклад, може бути, укладення адміністративного договору або прийняття іншого акту, в тому числі, індивідуального. Також адміністративні процедури виступають ефективним інструментарієм забезпечення належного рівня охоронних та захисних відносин у сфері взаємодії держави та громадськості.

Наступний виокремлений нами елемент механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості – це його інституційна основа. Інституційний елемент характеризує безпосередньо суб'єктів взаємодії: систему органів державної влади, інших суб'єктів, наділених повноваженнями у сфері публічного адміністрування, а також інститути громадянського суспільства, громадян індивідуально, які наділені правами, обов'язками або повноваженнями у сфері реалізації досліджуваної взаємодії, її охорони або захисту.

Останній виділений нами елемент механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості – це ціннісно-орієнтаційний. При його аналізі увага зосереджується насамперед на таких правових явищах, як правова свідомість та правова культура учасників взаємодії. Зазначений елемент відображає особливості сприйняття адміністративно-правових вимог, норм, засад, ідей та цілей взаємодії у свідомості її суб'єктів, основних акторів зазначеного процесу. Саме наведені установки надалі обумовлюють зміст та характер взаємодії, впливають на якість взаємодії між державою та громадськістю, її правовий характер.

Висновки. Підсумовуючи наведене вище, варто відзначити, що структуру механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості в Україні можливо розглядати за широким та вузьким підходами. Широкий є підхід, який включає виділення окремо систем адміністративно-правового забезпечення реалізації, охорони або захисту взаємодії держави та громадськості. Вузьке розуміння механізму адміністративно-правового забезпечення взаємодії держави та громадськості в Україні, на наш погляд, не передбачає виділення окремих систем у такому механізмі (системи забезпечення реалізації, охорони та захисту), а полягає в узагальненому висвітленні таких його елементів, як програмний, нормативно-правовий, функціональний (який включає адміністративно-правові відносини, акти адміністративно-правової реалізації та застосування, адміністративно-правові процедури), інституційний, ціннісно-орієнтаційний.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бездольний М. Ю. Державно-правовий механізм протидії корупції. Форум права. 2009. №2. С.38-43
2. Шатрава С. О. Адміністративно-правовий механізм запобігання корупції в органах Національної поліції // Судова та слідча практика в Україні. 2018. Вип. 6. С. 86-91
3. Муза О. В. Адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. 2014. № 6. С. 32-36.
4. Німко О. Механізм правового регулювання організації та проведення земельних аукціонів в Україні // Земельне право. 2009. № 10. С. 130–132.
5. Чорномаз О. Б. Адміністративно-правове регулювання правовідносин у сфері пасажирських перевезень на залізничному транспорті : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07; Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів, 2007. 20 с.
6. Завгородній В. А. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Дніпропетровськ. 2010. 19 с.

УДК 342.9

Миколасць Д.А.,

*к.т.н. доцент, доцент кафедри промислової електроніки
Факультет електроніки Національний технічний університет України
"Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського"*

НЕДОЛІКИ ТА ПРОГАЛИНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

У статті виявлено недоліки сучасного стану направлене на встановлення причин неефективного адміністративно-правового регулювання, виявлення прогалин та колізій, а отже й шляхів їх вирішення в межах досягнення спільної цілі. Зі свого боку, з'ясування прогалин сучасного стану вказуватиме на ті аспекти адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, що важливо зберегти в процесі реформування й продовжити їх розвиток.

Ключові слова: Євроінтеграція України, адміністративно-правове регулювання, електроенергетика, Координаційний центр.

The article reveals the shortcomings of the current situation aimed at establishing the causes of ineffective administrative and legal regulation, identifying gaps and conflicts, and hence ways to address them within the common goal. For its part, clarifying the gaps in the current state will indicate those aspects of administrative and legal regulation of relations in the field of electricity, which is important to maintain in the reform process and continue their development.

Key words: European integration of Ukraine, administrative and legal regulation, electric power industry, Coordination center.

На сьогодні, використання електричної енергії є невід'ємною частиною життя населення та підтримує нормальне виконання державою соціальної функції, функції захисту незалежності та територіальної цілісності. Надзвичайно важливо, щоб адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергії відповідало сучасним соціально-економічним умовам, було