

УДК 342.9(477)

В. О. Іванцов*orcid.org/0000-0002-2904-0466**кандидат юридичних наук, доцент,**докторант відділу організації освітньо-наукової підготовки
Харківського національного університету внутрішніх справ*

РОЛЬ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ПИТАННЯХ ФОРМУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Євроінтеграційні прагнення України на шляху її розвитку як сучасної демократичної держави вимагають від її інституційної складової утвердження безкомпромісного порядку на території країни, забезпечення благополуччя населення та, як наслідок, вироблення і реалізації систематичних послідовних рішень, заходів та дій, спрямованих на підвищення рівня розвитку всіх соціально-важливих сфер, які в узагальненому розумінні є уособленням державної політики.

Розкриття змісту державної політики як активної діяльності (динамічного процесу) лежить у площині виокремлення її окремих етапів, серед яких переважно виділяють: обумовлення (встановлення питань (проблем), які підлягають державно-правовому вирішенню (врегулюванню)); формулювання (прийняття спрямованих на врегулювання відповідних суспільних відносин нормативно-правових актів, що відображають зміст державної діяльності у розрізі вирішення актуальних суспільно-обумовлених питань (проблем) (зміст державної політики)); реалізація (практичне застосування правових норм, спрямованих на врегулювання суспільних відносин у розрізі вирішення суспільно-важливих питань (проблем), що уособлюють цілі державної політики). В свою чергу саме адміністративно-правове регулювання відіграє провідну роль на етапі формулювання державної політики, що безумовно обумовлює необхідність розкриття змісту першої стосовно принципів адміністративного права України.

Стан дослідження. Маємо констатувати, що сучасна наукова література позбавлена комплексних розробок питань місця та ролі принципів права у питаннях формування (зокрема формулювання) та реалізації державної політики. Разом з тим, дослідження вітчизняних та зарубіжних вчених у розрізі порушеної нами проблеми переважно спрямовані на визначення сутності державної політики крізь призму розуміння відповідних наукових галузей (К. О. Ващенко, О. В. Гомоляко, О. П. Дем'янчук, Ю. В. Ковбасюк, Л. Куїнн, О. В. Лаврук, В. В. Лобанов, О. Г. Пухкал, Ю. П. Сурмін, В. В. Тертичка, Е. Янг), розкриття питань дотичності державної політики з правом (юриспруденцією) (вчені-конституціоналісти –

В. О. Боняк, В. А. Завгородній, О. О. Майданник, А. В. Самогуга, Л. А. Філяніна; вчені-адміністративісти – Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук, В. В. Зуй, Т. О. Коломоєць), дослідження принципів окремої сфери адміністративно-правового регулювання (роботи монографічного характеру під авторством О. Г. Мартинюка, Е. М. огли Наджафлі та І. Ю. Хомишина). Зокрема, у роботах останнього напрямку наукових досліджень детально висвітлено питання змісту державної політики, її зв'язок з правовими принципами, значення та сутність принципів адміністративно-правового регулювання окремих сфер та правових інститутів. В той самий час роль принципів адміністративного права у питаннях формування державної політики в загальному (глобальному) значенні залишились поза увагою авторів. Позитивного враження у даному аспекті заслуговує монографія С. В. Книша «Відносини у сфері охорони здоров'я в Україні: адміністративно-правовий аспект», де була зроблена спроба встановити систему принципів функціонування сфери охорони здоров'я, на які повинна спиратись сучасна медична реформа.

У результаті **мета статті** полягає у визначенні ролі принципів адміністративного права у окремих питаннях формулювання державної політики в площині нормотворення, тобто обґрунтування доцільності та необхідності нормативної регламентації названих принципів у межах юридичних актів, які виступають правовим підґрунтям втілення державної політики.

Виклад основного матеріалу. Не зважаючи на значущість розуміння державної політики, зміст її поняття до сьогодні не уніфіковано, про що свідчать актуальні наукові розробки даного питання. Зокрема, Е. Янг розглядає державну політику як «реакцію держави на реальні життєві потреби чи проблеми, тобто така політика намагається реагувати на конкретні потреби або проблеми суспільства чи суспільних груп, наприклад, громадян, недержавних організацій чи органів влади» [1, с. 5]. На думку Ю. В. Ковбасюка державна політика уособлює в собі «сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і систе-

ми державного управління розвитком країни» [2, с. 8]. В. В. Тертичка під державною політикою розуміє «сукупність специфічних, неординарних дій, заходів та інститутів, за допомогою яких відбувається задоволення різноманітних інтересів диференційованого суспільства» [3, с. 133-135].

Як випливає з викладеного, попри різне змістовне навантаження запропонованих визначень вчені ототожнюють державну політику з сукупністю абсолютно різноманітних дій, які здійснюються державою та уособлюють в собі не лише результат розвитку суспільства, а також фактор формування політичної системи останнього. Практична реалізація державної політики покладена на відповідні державні органи у межах здійснюваних ними функцій, відповідно до покладених завдань та повноважень. В свою чергу реалізація відповідних повноважень органами державної влади фактично є реакцією на важливі суспільні проблеми: як от безробіття чи стрімке загострення криміногенної обстановки тощо. При цьому необхідно розуміти, що державна політика спрямовується не на вирішення окремих проблем, а на їх сукупність, а тому її необхідно розглядати не як «своєрідну панацею», а як раціональні кроки до розв'язання існуючих проблем, що негативно впливають на розвиток суспільства.

Досліджуючи державну політику крізь призму науки адміністративного права не можна залишити поза увагою категоріальний феномен «публічності», існування якого лягло у основу конструювання та використання таких термінів як: «публічне управління», «публічний порядок», «публічна безпека», «публічні послуги» тощо. Аналогічно ознака «публічності» була пристосована до терміну «політика». Проте, на відміну від названих категорій поняття «публічна політика» не набуло поширеного використання. Разом із тим співвідношення понять «публічна» та «державна політика» вже стали предметом наукових дискусій вчених-адміністративістів, котрі запропонувати авторські бачення щодо співвідношення названих понять. Наприклад, О. Г. Пухкал і О. В. Гомоляко, визначаючи єдності та відмінності публічної та державної політики, зазначають, що «вони можуть як ототожнюватися, так і становити різні поняття залежно від механізму їх вироблення. Державна політика перестає бути державною як такою і набуває ознак публічності в тому розумінні, що держава визнається актором, що діє та вибудовує свою політику і здійснює управління в публічній сфері» [4, с. 111]. На думку вчених, поняття «публічна політика» є ширшим за поняття «державна політика», з огляду на те, що перше охоплює проведення такої політики не тільки органами державної влади, а також іншими недержавним суб'єктами (суб'єктами господарювання, об'єднаннями громадян і окремим громадянами).

О. П. Дем'янчук приходиться схожого висновку про те, що «публічна політика є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції. На відміну від тоталітарного режиму, в демократичному суспільстві неурядовий сектор суспільного життя відіграє значну роль в ініціюванні, розробці та впровадженні політики в інтересах окремих груп населення, регіонів чи всієї нації в цілому, тобто, «публічності» ... Тому вживання терміна «публічна політика» замість терміна «державна політика» є більш узагальнюючим» [5, с. 31-32].

На нашу думку, при розмежуванні державної та публічної політики слід виходити з етимології слова публічний як характерної ознаки складних державних процесів політичного характеру. Публічний означає певне явище, об'єкт який «відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний; призначений для широкого відвідування, користування; громадський» [6, с. 1187]. Приймаючи до уваги сутність державної політики, на нашу думку, говорити про неї як про публічну буде помилковим, адже перша формується та переважно реалізується не громадськістю, а уповноваженими інститутами державної влади. Імовірно, що така термінологічна плутанина може виникнути у зв'язку з тим, що представників державної влади (місцевого самоврядування), котрі мають безпосереднє відношення до формування та реалізації державної політики, обирають громадяни, реалізуючи волевиявлення на виборах. Народ у такому випадку лише делегує свої повноваження відповідним органам, проте не обирає напрями та шляхи державної політики в різних сферах. Інший випадок – це референдум, де волевиявлення більшості враховується при прийнятті стратегічних політико-економічних рішень. Все зазначене може бути зараховано на користь того, що політика, яка реалізується органами державної влади не може вважатись публічною політикою, оскільки громадськість залишається поза межами цих процесів, перетворюючись на пасивних спостерігачів, інколи втілюючи правові можливості оцінки дій органів державної влади.

Державну політику необхідно розглядати не лише як суто політичне явище. З огляду на те, що вона ґрунтується на сукупності інших процесів – економічних, соціальних і правових. Процеси формування та здійснення державної політики регламентується конституційним і адміністративним правом, що обумовлює необхідність розмежування предмету конституційного та адміністративного права відповідно.

Так, з позиції О. О. Майданника предмет конституційного права охоплює суспільні відносини,

які складаються з приводу: «устрою держави, організації і функціонування державної влади; громадянської свободи – тобто взаємовідносин між особою і державою» [7, с. 14].

Досить детально предмет конституційного права розкрито у посібнику з конституційного права за авторством В. О. Боняка, В. А. Завгороднього, А. В. Самотуга та Л.А. Філянїна, відповідно до якого предмет конституційного права включає: «1) політичні відносини (стосуються питань державного суверенітету, форми правління, форми державного устрою, демократичного державного режиму і т. п.); 2) принципово важливі економічні відносини, що впливають на режими власності, які встановлюються в державі, гарантії прав власників, організації здійснення господарської діяльності; 3) відносини між державою та особою з приводу громадянства, основних прав, свобод і обов'язків людини та громадянина, їх забезпечення державою тощо; 4) організаційні аспекти функціонування органів державної влади; 5) відносини, що складаються у процесі реалізації права народу України на самовизначення (вибори, референдум); 6) відносини, котрі визначають принципи організації та функціонування місцевого самоврядування в Україні, діяльності його органів тощо» [8, с. 6].

Звертаючись до розгляду предмету адміністративного права, зупинимось на таких позиціях провідних вчених-адміністративістів.

Т. О. Коломоець пише, що предметом адміністративного права є адміністративно-правові відносини, які виникають і розвиваються в процесі: державного управління; здійснення повноважень органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також іншими державними та недержавними інституціями; надання фізичним і юридичним особам адміністративних послуг; відправлення правосуддя в межах адміністративного судочинства та провадження в справах про адміністративні правопорушення; «внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або в органах місцевого самоврядування» [9, с. 6]. Схожу позицію відстоює Ю. П. Битяк, акцентуючи увагу на тому, що «норми адміністративного права регулюють відносини, що виникають у процесі як реалізації виконавчої влади, так і здійснення державного управління за межами цієї гілки влади» [10, с. 26].

З викладеного випливає, що норми конституційного права, встановлюючи засади діяльності вищих органів державної влади, гарантуючи права і свободи людини та громадянина, які, між іншим, виступають центральними суб'єктами формування державної політики, не поширюються на питання (процеси) формування та реалізації дер-

жавної політики. Натомість пріоритетне значення у сфері державної політики відграють норми саме адміністративного права.

Зокрема, необхідно відзначити, що на етапі формування державна політика як багатогранна комплексна категорія, що у загальному розумінні об'єднує відповідні ціннісні орієнтири та державно-управлінські заходи, знаходить своє нормативне закріплення у межах спеціальних документів (як правило, стратегій та програм), які знаходять своє нормативне закріплення на підзаконному рівні. Зазначене є свідченням того, що на етапі формування державна політика у переважній більшості випадків знаходить своє відображення у межах норм адміністративного права.

Підтвердження описаного знаходимо в тезах під авторством В. В. Лобанова та О. В. Лаврука, а саме: «майже кожному політику можна пов'язати з певним законодавчим актом, але справжній зміст політики часто визначається агентством із делегованими повноваженнями» [11, с. 23]; «основними складовими державної політики, заходи яких певним чином мають вплив на розвиток суспільних процесів, є такі блоки: інституційний (державна, органи державної влади, політичні партії), нормативний (норми, положення, державні програми) й матеріальний (засоби для реалізації поставленої мети), а також рівні її здійснення - сукупність таких принципів у нормативно-правовому акті повинна мати вигляд єдиної системи, яка об'єднує взаємоузгоджені елементи – окремі принципи та їх групи;

– роль принципів адміністративного має дуалістичну природу, яка проявляється у тому, що перші з однієї сторони обов'язково повинні відобразити засади подальшого формування державної політики незалежно від галузі права її втілення (наприклад, господарського права, кримінального права тощо), а з іншої – у разі формування державної політики у межах норм саме адміністративного права його принципи мають втілити «дух» (зміст) перспективних положень законодавства як заключного етапу формування державної політики;

– закріплення принципів державного управління обумовлено необхідністю організаційного забезпечення подальшого формування державної політики;

– в основу текстуального відображення правових принципів на законодавчому рівні першочергово мають лягти положення зі змістом спеціальних національних та міжнародних принципів сфери втілення державної політики.

Подібний підхід до визнання і регламентації принципів тієї чи іншої сфери суспільно-політичної діяльності повинні бути враховані та регламентовані при подальшому формуванні державної політики в конкретних галузях (у тому

числі за умови їх реформування). Це той випадок, коли наукові розробки повинні набути прикладного значення та відігравати роль опори побудови відповідних шляхів у межах кожної конкретної реформи, що дасть змогу втілити в них основні ідеї останньої та не втратити їх на протязі довготривалих політичних, економічних і правових процесів реформування.

В свою чергу перспективний напрям подальших наукових пошуків має становити питання систематизації, класифікації та розкриття змісту принципів, що мають лягти в основу формування державної політики в Україні.

Література

1. Янг Е., Куїнін Л. Як написати дієвий аналітичний документ у галузі державної політики: посібник. Київ: К.І.С., 2003. 120 с.
2. Державна політика: підручник / Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін [та ін.]. Київ: НАДУ, 2014. 448 с.
3. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Основи, 2002. 750 с.
4. Пухкал О. Г., Гомоляко О. В. Публічна та державна політика: єдність та відмінності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 106-112.
5. Дем'янчук О. П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки. Політичні науки*. 2000. Том 18. С. 31-36. URL: <http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/9715> (дата звернення: 09.01.2019).
6. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ; Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
7. Майданник О. О. Конституційне право України: навчальний посібник. Київ: Алерта, 2011. 380 с.
8. Боняк В. О., Завгородній В. А., Самотуга А. В., Філянкіна Л. А. Конституційне право України: навчальний посібник. Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 293 с.
9. Коломoeць Т. О. Адміністративне право України: підручник. Київ: «Істина», 2008. 458 с.
10. Адміністративне право: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий [та ін.]; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків: Право, 2010. 624 с.
11. Лобанов В. В. Государственная политика: разработка и реализация: учебное пособие. Москва: ГУУ, 2000. 114 с.
12. Лаврук О. В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. 2018. № 3-4. С. 254-263.
13. Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.11.2017 № 1023-р. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23. Ст. 808.
14. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки: указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 41. Ст. 1267.
15. Про схвалення Стратегії державної політики з питань здорового та активного довголіття населення на період до 2022 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 11.01.2018 № 10-р. *Офіційний вісник України*. 2018. Ст. 317.
16. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки: розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 № 142-р. *Офіційний вісник України*. 2017. № 23. Ст. 659.
17. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2008 № 1153-р // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153-2008-%D1%80> (дата звернення: 17.01.2019).
18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень: Закон України від 22.11.2018 № 2617-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 17. Ст. 71.
19. Мартинюк О. Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Тернопіль, 2017. 216 с.
20. Хомишин І. Ю. Концептуальні питання теорії і практики адміністративно-правового регулювання освіти України в умовах євроінтеграційних процесів: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2019. 510 с.
21. Наджафлі Е. М. огли Адміністративно-правові принципи адвокатської діяльності в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2019. 20 с.
22. Книш С. В. Відносини у сфері охорони здоров'я в Україні: адміністративно-правовий аспект: монографія. Київ: Освіта України, 2019. 442 с.

Анотація

Іванцов В. О. Роль принципів адміністративного права у питаннях формулювання державної політики України. – Стаття.

Актуальність чинного дослідження висвітлено у розрізі розкриття змісту державної політики. Зокрема формулювання державної політики описано як прийняття спрямованих на врегулювання відповідних суспільних відносин нормативно-правових актів, що відображають зміст державної діяльності у розрізі вирішення актуальних суспільно-обумовлених питань (проблем). Особливу увагу приділено співвідношенню понять «державна політика» та «публічна політика».

У результаті розмежування предмету конституційного та адміністративного права як галузей права, норми яких регламентують процеси формування та здійснення державної політики, встановлено, що саме адміністративно-правове регулювання відіграє провідну роль на етапі формулювання державної політики. Як наслідок, зроблено висновок, що кожна стратегія, концепція, програма, у межах яких нерідко першочергово здійснюється формулювання державної політики повинна містити наступну систему принципів: загальноправові принципи; принципи адміністративного права; галузеві принципи; принципи державного управління; спеціальні національні та міжнародні принципи сфери втілення державної політики.

Окреслено ключові особливості формулювання державної політики, серед яких: сукупність таких принципів у нормативно-правовому акті повинна мати вигляд єдиної системи, яка об'єднує взаємоузгоджені елементи – окремі принципи та їх групи; роль принципів адміністративного права має дуалістичну природу, яка проявляється у тому, що перші з однієї сторони обов'язково повинні відобразити засади подальшого формулювання державної політики незалежно від галузі права її втілення (наприклад, господарського права, кримінального права тощо), а з іншої – у разі

формулювання державної політики у межах норм саме адміністративного права його принципи мають втілити «дух» (зміст) перспективних положень законодавства як заключного етапу формулювання державної політики; закріплення принципів державного управління обумовлено необхідністю організаційного забезпечення подальшого формулювання державної політики; в основу текстуального відображення правових принципів на законодавчому рівні першочергово мають лягти положення зі змістом спеціальних національних та міжнародних принципів сфери втілення державної політики.

Ключові слова: державна політика, етапи державної політики, правові принципи, принципи адміністративного права, адміністративно-правове регулювання.

Summary

Ivantsov V. O. The role of the principles of administrative law in the formulation of state policy of Ukraine. – Article.

The relevance of the current study is highlighted in terms of disclosing the content of public policy. In particular, the formulation of state policy is described as the adoption of regulations aimed at regulating the relevant social relations, reflecting the content of state activity in terms of solving current socially determined issues (problems). Particular attention is paid to the relationship between the concepts of "public policy" and "public policy". As a result of distinguishing between the subject of constitutional and administrative law as branches of law, the rules of which regulate the formation and imple-

mentation of public policy, it is established that administrative and legal regulation plays a leading role in formulating public policy. As a result, it was concluded that each strategy, concept, program, within which the first formulation of public policy is often carried out should contain the following system of principles: common law principles; principles of administrative law; industry principles; principles of public administration; special national and international principles of state policy implementation. The key features of public policy formulation are outlined, including: the set of such principles in the legal act should be a single system that combines mutually agreed elements – individual principles and their groups, the role of administrative principles is dualistic in nature, manifested in the fact that the first on the one hand must reflect the principles of further formulation of public policy regardless of the field of law of its implementation (eg, commercial law, criminal law, etc.), and on the other – in the case of formulation of public policy within the norms of administrative law its principles must implement "Spirit" (content) of promising provisions of legislation as the final stage of state policy formulation; consolidation of the principles of public administration is due to the need for organizational support for further formulation of public policy; The textual reflection of legal principles at the legislative level should be based primarily on provisions containing special national and international principles in the field of public policy.

Key words: state policy, stages of state policy, legal principles, principles of administrative law, administrative-legal regulation.