

УДК 342.92(477)

DOI <https://doi.org/10.32782/2521-6473.2023-4.3>

А. О. Зубко, кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Статтю присвячено розробці поняття «принципи адміністративної політики України». Акцентується, що наразі у межах наукової доктрини присутнє різнобічне тлумачення терміну «принцип», який при трактуванні у поєднанні смислової єдності з іншими категоріями репрезентує змістом суб'єктивний внесок кожного науковця.

Виявлено, що з етимологічної точки зору вкрай важко визначитися з ключовими ознаками терміну «принцип», що свідчить про його історичну та семантичну ширину у загальному сенсі. Проаналізовано думки вчених на предмет його загальнотеоретичного значення. З'ясовано, що основою для формулювання таких визначень слугувало його розуміння у якості першооснови, керівного правила для здійснення певної дії, функціонування явища чи належного перебігу певного процесу. Уточнено, що в залежності від контексту, він також може репрезентувати внутрішнє переконання, конкретне моральне правило або основну ідею чи навіть правило (стандарт) поведінки.

Звернено увагу на зміст та сутність терміну «правові принципи». У цьому дискурсі акцентовано на необхідності розрізнення категорій «принципи» і «засади». Узагальнено, що правові принципи є складовою нормативних засад, а тому мають трактуватися у відповідності до вузького визначення їхнього змісту. Визначено, що це загальний ідейний зміст формування режиму законності у певній сфері розвитку суспільних відносин, що виступає нормативним чи моральним правилом поведінки або орієнтиром для забезпечення функціональності певної системи.

З аналізу доктринального розуміння терміну «принципи політики» зроблено висновок, що визначення категорії «принципи адміністративної політики України» має формуватись шляхом врахування базових фундаментальних характеристик категорії «принцип» у загальному сенсі з поєднанням засадничого концепту необхідності функціонування адміністративної політики України як такої, що має власне цільове спрямування та низку завдань до реалізації у публічній площині.

Визначено, що під принципами адміністративної політики України слід розуміти сукупність об'єднаних спільним змістом ідейно-концепційних правил, покладених в основу забезпечення взаєморозуміння, функціональної взаємодії та співпраці між елементами системи реалізації державної влади.

Ключові слова: адміністративна політика України, державна політика, політичний та виконавчий сегмент влади, правові принципи, принципи, принципи політики.

A. O. Zubko. On the Definition of the Concept of Principles of Administrative Policy in Ukraine

The article is devoted to the development of the concept of «principles of administrative policy in Ukraine.» It emphasizes that currently within scientific doctrine, there is a diverse interpretation of the term «principle,» which, when interpreted in combination with semantic unity with other categories, represents the subjective contribution of each scholar.

It has been identified that from an etymological point of view, it is extremely difficult to determine the key features of the term «principle,» indicating its historical and semantic breadth in a general sense. The opinions of scholars regarding its general theoretical significance have been analyzed. It is clarified that the basis for formulating such definitions was its understanding as the fundamental basis, guiding rule for carrying out a certain action, the functioning of a phenomenon, or the proper course of a certain process. Depending on the context, it can also represent internal conviction, a specific moral rule, or the fundamental idea or rule (standard) of behavior.

Attention is drawn to the content and essence of the term «legal principles.» In this discourse, the focus is on the necessity of distinguishing between the categories of «principles» and «fundamentals.» It is generalized that legal principles are components of normative foundations and should be interpreted in accordance with a narrow definition of their content. It is determined that this is a general ideological content for the formation of the rule of law in a certain sphere of the development of social relations, serving as a normative or moral rule of conduct or a guide to ensure the functionality of a certain system.

From the analysis of the doctrinal understanding of the term «policy principles,» it is concluded that the definition of the category «principles of administrative policy in Ukraine» should be formed by taking into account the basic fundamental characteristics of the category «principle» in a general sense, combined with the foundational concept of the necessity of the functioning of administrative policy in Ukraine as having its own target direction and a set of tasks to be implemented in the public sector

It is defined that the principles of administrative policy in Ukraine should be understood as a set of united ideational-conceptual rules laid at the foundation to ensure mutual understanding, functional interaction, and cooperation among the elements of the system implementing state power.

Key words: administrative policy in Ukraine, legal principles, policy principles, political and executive segments of power, principles, state policy.

Постановка проблеми. Справедливо стверджувати, що доктрина юридичної науки щодо категорійно-понятійного розуміння одного і того ж явища чи процесу містить щонайменше декілька позицій, а іноді – сотні. Це залежить від юридичної природи досліджуваного феномена. Одностайність позицій вчених можна спостерігати лише у випадку законодавчого закріплення основних конструкційних властивостей певного поняття або ж окремих сутнісних ознак, що є базисом його змістового наповнення. У іншому разі має місце суб'єктивне інтерпретування конкретного науковця, виражене сукупним уявленням певного ідейного змісту [1, с. 25].

Саме через ці фактори нерідко маємо змогу спостерігати різнобічне тлумачення терміну «принцип», який при трактуванні у поєднанні смислової єдності з іншими категоріями репрезентує змістом суб'єктивний внесок кожного науковця.

Тут доречно згадати Б. Леоні, який у своїй студії «Свобода та закон» навів аргументи на користь важливості розуміння термінів задля конструктивного розвитку суспільних відносин й уникнення конфліктних ситуацій. Так, він починає з того, що посилається на А. Лінкольна, який, виступаючи в Балтиморі в 1864 р., визнав, що громадянська війна між Північчю та Півднем відбулася через непорозуміння, пов'язане зі словом «свобода», оскільки світ ніколи не мав його хорошого визначення, і використовуючи одне й те саме слово, інколи маються на увазі різні речі. Тому, на думку Б. Леоні, слово «свобода» (у нашому випадку «принцип») потребує, передусім, попередніх зауважень лінгвістичного характеру. При цьому автор намагається донести до читача ідею, за якою «вибір імені» для певного явища чи предмета є основою взаємозрозумілого спілкування. Як ілюстрацію він наводить розмову старого конфуціанського вчителя з маленьким китайським імператором, в якій учитель спитав у хлопчика назву тварин, котрих вони зустріли під час прогулянки. І почувши відповідь, що то були вівці, сказав: «Син неба абсолютно правий. Мені слід лише додати, що цих овець зазвичай називають «свині»» [2; 3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Принципи права постійно привертають на себе увагу вчених, які займаються проблемами теорії права. Зокрема загальнотеоретичні аспекти поняття принципів права були предметом дослідження в працях [4, с. 40] таких провідних вчених як А. Колодій, Т. Фулей, С. Погребняк та багатьох інших. Здебільшого ці науковці розглядають принципи права в контексті вивчення функцій та ознак права, вказуючи на їх фундаментальний характер [5, с. 31]. Водночас проблематика теоретичного визначення принципів адміністративної політики України хоч побічно і має ґрунтуватись на загальнотеоретичних аспектах принципів права, однак більшою мірою має спиратись на наукову доктрину правової політики України (наприклад, ґрунтовною є праця М. Почтового), державної політики України (зокрема актуальними є розробки Ю. Ковбасюка), а також на конкретний контекст української адміністративної системи. Відтак, питання визначення принципів адміністративної політики України охоплюється унікальними особливостями та завданнями, які потребують спеціалізованого вивчення.

Мета статті є розробка поняття «принципи адміністративної політики України».

Виклад основного матеріалу. Сформулювати визначення поняття, що розглядається, не так просто, бо, як наголошував ще наприкінці XVIII ст. І. Бентам, термін «принцип» дуже неясний і має дуже широке значення. Його надзвичайна важливість виявляється в тому, що він застосовується до будь-чого, що мислиться як основа або початок якої-небудь серії дій. Походить цей термін від латинської *principium*, яке складається з двох слів – з *primus*, керівний (головний, основний), і *сіріит*, закінчення, витікання терміну, межа (результат), яке, імовірно, походить від сарію, приймати, як у словах *тапсіріит*, *типісіріит*, до яких аналогічні *аусерс*, *форсерс* та ін. [6, с. 2; 7, с. 22]. А. Пухтецька уточнює зазначене тим, що термін «принцип» в європейських державах почав вживатися ще за часів середньовіччя, походить від давньофранцузького слова «*principe*» та латинського «*principium*», які своєю чергою походять від латинського «*principes*», що означає «лідер, імператор» [8, с. 11–12]. Тобто навіть з етимологічної точки зору вкрай важко визначитися з його ключовими ознаками, що свідчить про історичну та семантичну ширину терміну «принцип» у загальному сенсі.

Власне, можливо, тому, наразі у науковій літературі термін «принцип» вживається у різних значеннях, зокрема:

- основні засади вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації (гуманізм, законність, справедливість, рівність громадян перед законом тощо) [9, с. 110–111; 10, с. 22];
- внутрішнє переконання людини, що визначає її ставлення до дійсності, суспільних ідей і діяльності [9, с. 110–111; 10, с. 22];
- моральне правило або переконання про те, що є правильним або неправильним; те, що впливає на поведінку [11, с. 1301; 10, с. 22];
- основна ідея плану або основа системи [11, с. 1301; 10, с. 22];
- правила процесу (правило, що пояснює спосіб дії якої-небудь машини або дію природної сили у Всесвіті) [11, с. 1301; 10, с. 22];
- основоположна правда (істина), закон, доктрина або припущення, що об'єднує принцип як загальне правило або стандарт та принцип як сукупність моральних та етичних стандартів [8, с. 11–12; 12, с. 117];

- визначена наперед політика або спосіб дії [8, с. 11–12; 12, с. 117];
- основа або необхідна якісна складова або елемент, що визначає внутрішню природу або окремі характеристики поведінки [8, с. 11–12; 12, с. 117];
- правило або закон, що стосується функціонування природних феноменів або механічних процесів [8, с. 11–12; 12, с. 117];

Їх інколи також визначають найбільш загальними видами правових норм, які можуть охоплювати найбільший обсяг правових відносин [13, с. 150].

Як бачимо, основою для формулювання таких визначень слугувало, все ж таки, його розуміння у якості першооснови, керівного правила для здійснення певної дії, функціонування явища чи належного перебігу певного процесу. В залежності від контексту, він також може репрезентувати внутрішнє переконання, конкретне моральне правило або основну ідею чи навіть правило (стандарт) поведінки.

Слід звернути увагу, що наразі самостійного значення набула категорія «правові принципи». Безпосередньо в адміністративно-правовій доктрині аналіз правових принципів відбувається крізь призму дослідження основних засад у різноманітних сферах їх об'єктивізації, якими можуть виступати будь-які процеси, явища, види діяльності (публічне адміністрування, контроль, адміністративне судочинство, публічна служба, адміністративна відповідальність тощо) [14, с. 116]. Тому досить поширеною є думка, що принципи – складова нормативно-правових засад, що закладає основу, фундамент, на якому має базуватися виконання покладених на той чи інший орган завдань та функцій. Іншими словами, принципи визначають зміст і спрямованість діяльності як державного органу, так і державного службовця безпосередньо [15, с. 63].

Вважаємо необхідним зазначити, що в основу принципу покладені суспільні інтереси та потреби, які формуються і змінюються незалежно від волі законодавця. Зокрема, основна роль у виявленні таких потреб належить юридичній практиці, яка за своєю природою покликана оперативно реагувати на зміни, що відбуваються у сфері права. Безумовно, виникнення, формування принципу як наукової ідеї або керівної засади юридичної практики – це тривалий та складний процес. І законодавче закріплення виступає лише завершальною стадією цього процесу. Зокрема, наукові дискусії і практична перевірка адекватності принципу суспільним відносинам не закінчуються і після його включення у текст закону, а досить часто отримують новий імпульс [10, с. 23].

У цьому контексті важливо зазначити, що нам імпонує думка необхідності розрізнення категорій «принципи» і «засади» (попри те, що досить часто як вчені, так і законодавці використовують як синонімічні, адже чітку межу між ними виявити дуже складно). Зокрема, на переконання Г. Тимченко, наявність великого ступеня спільності не дозволяє розмежувати ці поняття і поставити їх у різні смислові ряди. При цьому окремі автори наполягають на тому, що поняття «принцип» ширше, ніж «засада» [16] і використання категорії «засада» може призвести до суттєвих недоліків у самому визначенні правових принципів [17, с. 306]. Ще більше ускладнюють розуміння сутності досліджуваних термінів наступні формулювання Конституційного суду України. Так, обґрунтовуючи свою правову позицію в Рішенні від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003, єдиний орган конституційної юрисдикції виходить з того, що «засадничими» є положення Конституції України» [18], натомість в своєму Рішенні від 10 травня 2000 року № 8-рп/2000 «виходить з Конституції України, яка визначає принципові положення» [19; 20, с. 126].

Кожний термін має бути гранично простим і зрозумілим. Вчений Г. Тимченко уточнює, що вчені радянського періоду обговорювали проблему плутанини в правозастосуванні [17, с. 307], однак досі ця проблема є невирішеною. У цьому зв'язку інтересними є висновки Т. Фулей, котрих вона дійшла в результаті свого дисертаційного дослідження загальнолюдських принципів права і проблем їх впровадження в Україні. Автор на основі аналізу законів, прийнятих Верховною Радою України, пише про те, що в більшості законів, які регулюють найважливіші суспільні відносини, містяться окремі статті або навіть глави, що присвячені принципам (засадам). При цьому обидва терміни – «принцип» і «засада» – використовуються як синоніми. І далі, при фіксуванні принципів у законодавчих актах спостерігається термінологічна різноманітність, а саме – законодавець використовує широкий спектр словосполучень з термінами «засада» або «принцип», що не сприяє уніфікації правового регулювання [21; 17, с. 307].

Між тим, в окремих рішеннях Конституційного суду України таки можна відшукати і певне раціональне зерно для розмежування змісту досліджуваних термінів. Так, у Рішенні від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003 Конституційний суд України стверджує наступне: «Засади правового регулювання відносин власності та її форми встановлено Конституцією України. Основним Законом України, зокрема, визначено суб'єкти та об'єкти права власності, закріплено рівність суб'єктів права власності перед законом, гарантії права власності й обов'язки власників, положення про те, що сама власність не повинна використовуватися на шкоду людині і суспільству» [22]. Раціональність наведеної правової позиції Конституційного суду України полягає в тому, що, на його думку, засади правового регулювання відносин власності охоплюють такі явища, як суб'єкти та об'єкти права власності, гарантії права власності й обов'язки власників, тезу про те, що сама власність не повинна використовуватися на шкоду людині й суспільству. Тобто за своїм змістом засади правового регулювання відносин власності охоплюють значно більше правових явищ, аніж принципи правового регулювання цих відносин [20, с. 129].

Отже, маємо підтвердження того, що правові принципи є складовою нормативних засад, а тому мають трактуватися у відповідності до вузького визначення їхнього змісту. На нашу думку, це загальний ідейний зміст формування режиму законності у певній сфері розвитку суспільних відносин, що виступає нормативним чи моральним правилом поведінки або орієнтиром для забезпечення функціональності певної системи.

Щодо категорії «принципи політики» слід відзначити, що у наукових колах цей термін також трактується суб'єктивно, опираючись на базові елементи його змісту. Наприклад, І. Михалко трактує їх як базові правові стратегічні положення, моральні засади та основні напрямки діяльності політики у певній сфері на сучасному етапі, головним правовим «провідником» яких виступають нормативні акти [23, с. 72]. Своєю чергою, М. Почтовий вважає, що це вихідні, керівні ідеї, завдання, програми та методи виникнення, розвитку і функціонування суспільних відносин за допомогою права [24, с. 7].

Більшою деталізацією понятійного аспекту характеризуються принципи державної політики під якими пропонується розуміти, як приклад: 1) основоположні правила діяльності органів, інститутів і людей з управління суспільними процесами, що ґрунтуються на знанні законів функціонування та розвитку соціуму [25, с. 16]; 2) базові положення, якими керуються державні органи та посадові особи при виконанні завдань державної політики (ці принципи, з одного боку, відображають підходи до організації виконання основних функцій держави (загальні принципи), а з іншого – конкретизують положення предметної області державної політики суб'єкта, що володіє публічною владою (спеціальні принципи)) [26, с. 118–120]; 3) основні засади, ідеї, положення, які є орієнтирами, вимогами її реалізації і відображають сутність соціальної держави [27]; 4) комплексну категорію, яка представлена сукупністю економічних і правових ідей, положень, що зумовлені метою й завданнями державної політики, нормативно закріплені й спрямовані на охорону конкретних інтересів як окремого громадянина, групи осіб, так і держави загалом тощо [28, с. 181]; 5) закріплені у нормативно-правових актах стандарти (керівні ідеї, правила, вимоги) діяльності уповноважених суб'єктів держави, які спрямовані на впорядкування та розвиток суспільних відносин, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, а також створення умов для подальшого розвитку [29, с. 61] певного кола суспільних відносин.

Означене дає зрозуміти, що визначення категорії «принципи адміністративної політики України» має формуватись шляхом врахування базових фундаментальних характеристик категорії «принцип» у загальному сенсі з поєднанням засадничого концепту необхідності функціонування адміністративної політики України як такої, що має власне цільове спрямування та низку завдань до реалізації у публічній площині.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

Проведене дослідження дозволяє зауважити, що визначення категорії «принципи адміністративної політики України» вимагає не лише уважного аналізу етимологічного змісту, але і глибокого розуміння необхідності забезпечення в Україні режиму оптимального використання ресурсів для досягнення певних політичних та суспільних цілей.

Доцільним вбачається припущення, що під принципами адміністративної політики України слід розуміти сукупність об'єднаних спільним змістом ідейно-концепційних правил, покладених в основу забезпечення взаєморозуміння, функціональної взаємодії та співпраці між елементами системи реалізації державної влади.

Список використаних джерел:

1. Даниленко А. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 25–27.
2. Леоні Б. Свобода і закон. Центр учбової літератури, 2022. 360 с.
3. Прийма С. В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 46–55.
4. Старчук О. В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43.
5. Станько І. Я. Співвідношення принципів та норм права у правових системах України та Європейського Союзу : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01; Національна академія внутрішніх справ. Київ, 264 с.
6. Bentham J. An introduction to the principles of morals and legislation / J. Bentham. – reprint ed. – Oxford : Clarendon Press; London: Oxford University Press Warehouse, Henry Frowde, Amen Corner, E. C., 1823. xxxiiii, 389 p.
7. Кучук А. М., Перепьолкін С. М. Принципи права як категорія внутрішньо державного й міжнародного права. *Право і суспільство*. 2015. № 3(3). С. 22–26.
8. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права : монографія; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Б. Авер'янова. 2-ге вид., доопрац. і допов. Київ : Логос, 2014. 237 с.
9. Волошин Ю. О. Принцип. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученко (голова ред. кол.) та ін. К. : Вид-во «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 1998–2004. Т. 5. 2003. С. 110–111.
10. Зайчук О.В. Принципи права в контексті розвитку загальної теорії держави і права. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 22–28.
11. Longman dictionary of contemporary English / [dir. Delia Summers]. Pearson Education Limited. Twelfth impression, 2008. 1950 p.

12. Вітик Ю. Дотримання прав і свобод людини: принцип діяльності Національної поліції України. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 5. С. 116–121.
13. Омелян В. О. Принципи адміністративного розсуду в діяльності публічної адміністрації. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. Спецвипуск. 2017. Ч. 1. С. 150–155.
14. Бояринцева М. А. Принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації в країнах Європейського Союзу та Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 6.2(2). С. 115–120.
15. Солонар А.В. Принципи діяльності поліції в Україні та за кордоном. *Правові горизонти*. 2017. Вип. 4. С. 62–67.
16. Хотинська О. Обов'язковість судових рішень як конституційна засада судочинства України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006.
17. Тимченко Г. П. Принципи судочинства України: методологія дослідження. *Правова держава*. 2010. Вип. 21. С. 306–317.
18. Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 5. Ст. 192.
19. Рішення Конституційного Суду України від 10 травня 2000 року №8-рп/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 37. Ст. 1592.
20. Божко В. Аналіз співвідношення змісту термінів «засада» і «принцип» крізь призму правових позицій Конституційного Суду України. *Вісник Львівського університету. Серія : Юридична*. 2011. Вип. 54. С.124–132.
21. Фулей Т. І. Сучасні загальнолюдські принципи права та проблеми їх впровадження в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006. С. 12–13.
22. Рішення Конституційного Суду України від 10 червня 2003 року № 11-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 25. Ст. 1217.
23. Михалко І. С. Поняття принципів політики у сфері виконання кримінальних покарань. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія : Юриспруденція*. 2014. Вип. 9–2(2). С. 71–72.
24. Почтовий М. М. Принципи правової політики України. *Право і Безпека*. 2009. № 5. С. 6–9.
25. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. К. : НАДУ, 2014. 448 с.
26. Кузнецов П. У. Інформаційні технології в юридичній діяльності : навч. посібник / П. У. Кузнецов, А. А. Стрільців, А. В. Морозов та ін. Юрайт-Издат, 2012. 422 с.
27. Лопушняк Г. С. Принципи формування та реалізації державної соціальної політики. *Актуальні проблеми державного управління*. 2010. № 1. С. 75–84.
28. Іванов С.В. Принципи державної митної політики в Україні: поняття, зміст та критерії класифікації. *Підприємництво, господарство та право*. 2018. № 10. С. 179–185.
29. Кошиков Д. Принципи державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави. *Наукові записки Центральноукраїнського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право*. 2019. Вип.7. Спецвипуск. С. 59–65.