

УДК 342.9

Ю. В. Пирожкова*кандидат юридичних наук, доцент, докторант
Запорізького національного університету***ПОЛІТИЧНА ФУНКЦІЯ ВІТЧИЗНЯНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА БАЗОВІ ОРІЄНТИРИ**

Наприкінці ХХ ст. для України видався безпрецедентний шанс – змінити «політичний ландшафт» радянської системи владних відносин. Перехід від тоталітаризму до демократії визначив необхідність кардинальної трансформації всіх сфер суспільства, серед яких насамперед потребувала змін політична система, а саме така її модифікація, яка б дозволила на практиці втілювати принципи верховенства права, дотримання прав і свобод людини й громадянина, народовладдя, поділу влади, неподільності національного суверенітету. Право, будучи нормативним регулятором політичної системи, змінюється в результаті політико-трансформаційних процесів, які відбуваються у суспільстві, при цьому перш за все змінюється орієнтація стратегічних пріоритетів його функцій – від тотального регулювання та охорони до соціального обслуговування і контролю. Розпочинаючи дослідження політичної функції галузі, зазначимо, що аналіз наукової юридичної літератури свідчить про досить обмежену кількість робіт, у яких зроблено спроби окреслити сучасне розуміння політичної функції права (роботи С. Дроботова, Т. Радька, В. Ковальського та ін.), в адміністративно-правовій доктрині також можна знайти досить невелику кількість робіт, у яких фрагментарно приділено увагу зазначеному питанню. Зокрема, слід зауважити про дослідження Р. Мельника «Право на свободу мирних зібрань: теорія і практика» (2015 р.), І. Потапенка «Роль адміністративного права в регулюванні суспільних відносин» (2014 р.), В. Цветкова, І. Кресіна, А. Коваленко «Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти» (2003 р.) та ін. Враховуючи таку ситуацію, перед тим як перейти до детального аналізу змісту політичної функції галузі, варто визначитися із сутністю ключових понять, на які проектується її вплив – таких багатогранних феноменів, як «політика», «політичні відносини», «політична система», що дозволить не лише правильно сформулювати дефініцію «політична функція адміністративного права», але й чітко окреслити межі її реалізації в контексті галузевого предмета.

Аналіз наукової літератури, що присвячена дослідженню політики як соціокультурного явища, свідчить, що термін «політика» походить від давньогрецького слова «поліс» (місто-держава) та його похідних: «politike» (мистецтво управляти

державою), «politeteia» (конституція), «polites» (громадяни), «politica» (державний діяч). Враховуючи таку ситуацію з етимологією цього терміна, можна цілком логічно пояснити той факт, що єдиного визначення поняття «політика» немає.

Кожен дослідник намагається описати та надати його визначення, виходячи із власного розуміння сутності політики. Аналіз праць видатних філософів свідчить про те, що така ситуація була характерною протягом існування практично всього цивілізованого суспільства. Ще Платон під політикою розумів мистецтво, здатність жити в умовах поліса, що визначає певні рамки поведінки для людей. М. Вебер сприймав політику як прагнення до влади, її завоювання, утримання в різних великих суспільних колективах. При цьому розрізняв політику у широкому та вузькому розуміннях: у широкому – це політичні відносини, пов'язані з управлінням окремими сферами суспільного життя, а у вузькому – керівництво політичною організацією, передовсім державою. Д. Істон розглядав політику як реалізований владою розподіл цінностей, а Меркл зауважував, що у своїх найкращих проявах політика – це шляхетне прагнення до справедливості та розумного порядку, а у найгірших – це корислива жадоба влади, сили, багатства [1, с. 32].

Підвищена складність, змістовна насиченість, поліваріантність прояву політичного життя, зумовили виокремлення кількох сучасних напрямів тлумачення політики, найбільш поширеними серед яких є такі: політика – різновид управління, здійснюваного владою для вдосконалення суспільних відносин [2, с. 23]; це окреслення напрямку дій, чи утримування від них, створення концепцій та програм практичних кроків щодо вирішення певних суспільних проблем, політика об'єктивується в державному управлінні. Н. Колісніченко, досліджуючи політику і державне управління як соціальні феномени, звертає увагу на тривимірний підхід щодо поняття «політика» «polity – politics – policy», відповідно до якого: 1) політика як «polity» означає її формальний вимір, тобто структуру норм, те, яким чином регулюються процедури, політичні інституції (інститути); 2) «politics» – процедурний вимір політики, тобто процес прийняття рішень, узгодження конфліктів та досягнення цілей, інтересів; 3) «policy» – вимір, оснований на сутності політи-

ки, пов'язаний із вирішенням проблем та виконанням завдань адміністративної системи (системи управління) [3, с. 28]. Цього наряду дотримується у своїй праці В. Тертичка, який вважає, що державна політика – це відносно стабільна, організована і цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інституцій, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, які впливають на життя суспільства [4, с. 82–83]. Водночас сфера дії поняття «політика» є ширшою, ніж просто формальні урядові структури, партії та виборчий процес. В Енциклопедії освіти також здійснено спробу сформулювати визначення політики через тривимірний підхід:

1) політика є результатом спілкування, взаємодії людей, вирішення ними спільних справ, визначення позицій стосовно центрів влади. Конкретними виявами політики можуть бути явища узгодженості, підпорядкування, панування, конфлікту, боротьби між окремими людьми, соціальними групами і державами;

2) політика є синонімом інших політичних явищ, насамперед влади, панування, держави, які утворюють єдиний змістовно-термінологічний ряд, мають приблизно однакові джерела, ресурси, потенціали, засоби, символіку та можуть використовуватися як аналоги при дослідженні складних суспільних явищ;

3) функціональне пояснення політики, в основу якого покладена наявність «вічних» проблем еволюції людства: визначення і спроби вирішення загальних проблем, підтримання порядку, управління, збереження внутрішнього і зовнішнього миру, а також існування їх антиподів – підготовки і проведення війн, застосування насильства у внутрішній політиці, контролю суспільства та окремої особистості тощо [5, с. 258].

Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що політика є багатогранним явищем та стосується стратегії й тактики розподілу соціальних цінностей і комунікацій, містить владу, владні структури та процеси публічного адміністрування, виражається у відносинах між класами, націями, партіями і громадянами з приводу формування і здійснення державної влади, цілеспрямованого перетворення суспільного середовища.

Пізнання політики як соціального явища не може бути повним без виявлення її взаємодії з іншими явищами і процесами політичного простору суспільного життя, тобто поза межами системного підходу. Зупинимось на найпоширенішому визначенні політичної системи, яке наводить С. Андреев: «Політична система суспільства – це сукупність взаємозв'язаних і взаємозалежних політичних інституцій та організацій, за допомогою яких здійснюється завоювання, утвердження

і функціонування політичної влади в суспільстві відповідно до досягнутого рівня його політичної культури» [6, с. 12]. Структурними компонентами політичної системи є: суб'єкти (носії) політики (соціальні – індивіди, класи, еліти, етноси тощо; інституційні – партії, органи державної влади, суспільні організації, функціональні – армія, органи розвідки тощо), об'єкти політики – суспільні явища, на які спрямована діяльність суб'єктів політики зокрема, влада; політичні норми та принципи, політичні відносини, політичні погляди, політична свідомість та політична культура.

Отже, враховуючи все вищезазначене, політика впливає на адміністративне право, визначаючи співвідношення «сил» у системі його суб'єктів, змінюючи пріоритети форм та методів регулювання. Стратегічні політичні вектори, орієнтовані на перехід від пострадянського менеджменту до європейського, обумовили концептуальні засади реформування регулювання діяльності суб'єктів адміністративного права. Так, наприклад, міліцію, яка існувала в Україні з радянських часів відповідно до Закону України «Про міліцію» від 20.12.1990 р. № 565-ХІІ як мілітарна, авторитарна, воєнізована структура та була орієнтована на мінімальний вплив на її діяльність громадськості, було реформовано в Національну поліцію, яка відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р. № 580-VIII служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку. Успішна реалізація цілей економічної політики держави безпосередньо пов'язана з якістю, оптимальністю та ефективністю публічного управління невід'ємним елементом ринкового господарювання підприємницькою діяльністю, обумовила як появу відповідних суб'єктів з обмеженими повноваженнями регулюючого, а не контрольно-наглядового характеру, так і зміну пріоритетів форм та методів регулювання у зазначеній сфері. Створення сприятливих умов для розвитку малого і середнього підприємництва обумовило ухвалення Закону України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» від 22.03.2012 р. № 4618-VI, яким визначено правові та економічні засади державної політики у сфері підтримки та розвитку малого і середнього підприємництва. Постановою КМУ «Деякі питання Державної регуляторної служби України» від 24.12.2014 р. № 724 утворено Державну регуляторну службу України, реорганізувавши шляхом перетворення Державну службу України з питань регуляторної політики та розвитку підприємства, основними завданнями органу визначено: реалізація державної регуляторної політики, політики з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної

системи у сфері господарської діяльності; координація дій органів виконавчої влади, інститутів громадянського суспільства і підприємництва з питань дерегуляції господарської діяльності.

Проведення антитерористичної операції на територіях Донецької та Луганської областей, а також тимчасова окупація зазначених територій України зумовили необхідність утворення Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України, адже, як зазначено на офіційному веб-сайті КМУ, «статус наявних інституцій, діяльність яких спрямована на відновлення та розбудову миру на сході України, а також реінтеграцію окупованих територій України, не дозволяв у повному обсязі виконувати необхідні завдання у зв'язку з недостатнім обсягом повноважень. Тому виникла необхідність утворення органу державної влади, який забезпечить формування та реалізацію державної політики у сфері відновлення та розбудови миру на постраждалих внаслідок конфлікту територіях та реінтеграції тимчасово окупованих територій України». Ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» від 14.07.2015 р. № 596 передбачило впровадження фіксації правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху в автоматичному режимі. За вчинення зазначених правопорушень розширюється перелік видів адміністративних стягнень шляхом доповнення штрафними балами (ст. 271 КУпАП), що також свідчить про взаємозалежність політичної та охоронної функцій галузі. Зазначені зміни були обумовлені політичною орієнтацією на пріоритетність безпеки особи у сфері дорожнього руху, необхідністю посилення адміністративної відповідальності за порушення у зазначеній сфері, адже за статистикою аварійності Управління безпеки дорожнього руху за період з 01.01.2016 р. по 31.10.2016 р. відбулося 107 324 ДТП (353 за добу), при цьому загинуло 3 124 особи, травмовано 25 028 осіб [7]. Отже, наведені приклади ілюструють не лише взаємовплив політики та адміністративного права, але й специфіку політичної функції галузі, яка, виконуючи роль «політичного барометру» галузі, визначає засади її подальшого регулювання, охорони та процедурного обслуговування.

Взаємовплив права і політики відбувається внаслідок їх двостороннього соціально-інтеграційного зв'язку як регуляторів суспільних відносин, тому, розглядаючи політичну функцію адміністративного права, слід обов'язково враховувати, що, хоча ідеологія її змісту безперечно обумовлюється політикою та її цінностями, але і внаслідок того, що право є системоутворюючим нормативним елементом політичної системи, реалізація ним політичної функції дозволяє адмі-

ністративному праву впливати на загальну «тональність» політичного простору, реалізовувати доміанти політичного розвитку, регулювати суспільно-політичні відносини у відповідності із політичними векторами розвитку держави і суспільства, встановлювати ціннісні орієнтири правової політики в контексті тих суспільних відносин, що охоплюються галузевим предметом.

Зазначене дозволяє підтримати цілком слушне зауваження Н. Моїсеєва, що «у кожній нації, що живе на окремій території, завжди існує певна домінуюча мета, домінуючі тенденції розвитку. І ідеальна влада має їх використовувати, має на них опиратись і пропонувати програми дій, що їм відповідають. У цьому разі народ блаженствує і жодним смутам не підвладний, а влада на віки в народі згадується добрим словом» [8, с. 17]. При цьому додамо, що реалізація такої ідеальної моделі соціального буття тим вірогідніша, чим оптимальніше використовується потенціал саме політичної функції права.

У контексті посилення взаємозалежності держав, їх тісного міжнародного співробітництва в усіх сферах соціального життя, обрання Україною європейського вектора розвитку, на особливу увагу заслуговує орієнтація політичної функції галузі на запозичення багатьох європейських інститутів – адміністративної юстиції, адміністративної послуги, політично неупередженої державної служби, принципів європейського адміністративного простору (надійності та передбачуваності, відкритості та прозорості, відповідальності, ефективності та результативності), запровадження громадських робіт як виду адміністративного стягнення.

Політична функція галузі, рецесуючи європейські стандарти належної адміністрації створює підґрунтя як для переорієнтації виховної та інформаційної соціально-культурних функцій галузі, так і визначає нормативну основу регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації в Україні. Ухвалення Кодексу адміністративного судочинства України, нового Закону України «Про державну службу», Закону України «Про адміністративні послуги», редакція Закону України «Про звернення громадян» тощо – яскраві приклади оновлення адміністративного законодавства у відповідності до європейських стандартів належної адміністрації.

Обрання Україною європейського вектора політичного розвитку «запустило» відповідну «реакцію» адміністративного права – корекцію векторів реалізації політичної функції галузі, які відтепер спрямовані на формування держави нового типу через процеси децентралізації влади та її деконцентрації на користь громадських інститутів влади, розширення реальних можливостей впливу особи на процеси публічного адміністрування, розви-

ток громадянських компетентностей суспільства. Нові європейські вимоги (які обрані державою в якості еталонно-зразкових) до політико-правового простору створюють підґрунтя для сучасної трансформації ціннісних орієнтирів політичної функції галузі, що і створює умови для сприйняття вітчизняним адміністративним правом європейських стандартів у сфері публічного адміністрування. Зазначена «європейська» ідеологія політичної функції адміністративного права, обумовлює фундамент адміністративно-правового регулювання у сфері публічного адміністрування.

Зважаючи на те, що політична функція галузі встановлює основні орієнтири впливу на політичну систему суспільства, обов'язковим структурним компонентом якої є суб'єкти політики (індивіди, класи, еліти, етноси партії, органи державної влади, суспільні організації тощо), зупинимось на аналізі її прояву при регулюванні функціонування органів публічного адміністрування та суб'єктів не наділених владними повноваженнями. Змістовні компоненти функції у зазначених відносинах, обумовлюються превалюванням публічно-сервісного складника предмета адміністративного права та спрямовані на забезпечення загальнолюдських цінностей (суспільного прогресу, розвитку демократії, політичних прав і свобод людини), тобто «людський вимір політики». При цьому варто зауважити, що сучасним домінантним вектором політичної функції галузі стосовно суб'єктів публічного адміністрування є оновлення влади та реформування публічного управління. Основною її метою є створення оптимальної системи державної влади, здатної ефективно забезпечувати потреби громадян та реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний розвиток й адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики.

Впровадження інструментів e-governance (оновлення офіційних веб-сайтів органів публічного адміністрування та міських рад, розроблення електронних приймалень мерів і депутатів, впровадження електронних послуг тощо), відкриття доступу до інформації, що становить суспільний інтерес та може виявити корупцію (впровадження електронної системи подання, оприлюднення та перевірки декларацій публічних службовців), перевірки на добросовісність і моніторинг способу життя публічних службовців, створення спеціалізованих антикорупційних органів, економічно та політично незалежних у виконанні своїх функцій, державного правоохоронного органу, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових, – Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), центрального органу виконавчої влади зі спеці-

альним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику, – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАПЗК), створення Спеціалізованої антикорупційної прокуратури – усе це яскраво не лише ілюструє один із базових напрямів політичної функції галузі – боротьбу з корупцією, але й, деталізуючи антикорупційну політику держави, сприяють «перегляду» базових положень нормативного регулювання в зазначеній сфері.

Незважаючи на євроінтеграційні прагнення України, не можна у цьому зв'язку ігнорувати і той беззаперечний факт, що політична функція галузі, орієнтуючись на євроінтеграційні процеси, перш за все спрямована на забезпечення політичної незалежності держави та її територіальної цілісності. Автори монографії «Донбас і Крим: ціна повернення» (2015 р.) цілком справедливо акцентують увагу, що агресія Росії проти України, анексія Криму та фактична окупація окремих районів Донбасу розпочали нову еру стимульованих міжнародних конфліктів, посилили дію наявних у міжнародному безпековому середовищі негативних чинників і запустили додаткові руйнівні тенденції, порушивши міжнародно-правові засади світового порядку. У разі повернення в умовах глобалізації до «права сили» в міжнародних відносинах (як це намагається зробити Росія за допомогою своєї реваншистської політики) виникає ризик колапсу міжнародної системи, процес розпаду якої викликатиме подальше неконтрольоване примноження загроз. Позиція України на світовій арені протягом останнього року зазнала кардинальних змін, що вимагає осмислення й поновного визначення ключових засад зовнішньої політики нашої держави. Україна потребує чіткої зовнішньополітичної доктрини, підпорядкованої завданню збереження суверенітету і стратегічно спрямованої на відновлення територіальної цілісності, порушеної внаслідок анексії Криму і воєнних дій на території Донбасу [9, с. 35]. Збройна агресія Росії, як зазначають експерти, це стрес-тест для глобальної та національної безпеки та каталізатор перезавантаження зовнішньої політики України. У цьому процесі не останню роль виконує й адміністративне право, сферою відповідальності якого є ефективна діяльність органів публічного адміністрування.

Базовим орієнтиром політичної функції галузі в зазначених відносинах є забезпечення політичної незалежності держави та її територіальної цілісності, усунення соціально-економічних (ресурсних) та соціально-демографічних втрат. Внаслідок політичної функції адміністративного права зазначені пріоритети отримують відповідну галузеву «реакцію» та реалізуються в адміністративно-правовому регулюванні.

Отже, підсумовуючи, слід зазначити, що політична функція адміністративного права, вра-

ховуючи пріоритетні політичні вектори розвитку суспільства, виступає базисом для нормативного регулювання, охорони та обслуговування суспільних відносин. Інтегративні властивості політичної функції зумовлюють не лише її особливе місце в системі загальносоціальних функцій галузі, але й її фактичний вплив на трансформацію сутнісного наповнення ціннісних орієнтирів адміністративно-правового регулювання, а також взаємовплив економічної, соціально-культурних функцій й вплив на регулятивну, охоронну та процедурну галузеві функції.

Література

1. Старинський М.В. Політика як фактор впливу на правове регулювання валютних відносин в Україні / М.В. Старинський // Правовий вісник Української академії банківської справи. – 2014. – № 2(11). – С. 32–327.
2. Политико-административные отношения: кто стоит у власти / под ред. Т. Верхейна. – М.: Права человека, 2001. – 510 с.
3. Колісниченко Н.М. Політика і державне управління як соціальні феномени / Н.М. Колісниченко // Державне управління та місцеве самоврядування. – 01/2012. – Вип. 1 (12). – С. 28–38.
4. Тертичка В. Державна політика. Аналіз та здійснення в Україні / В. Тертичка. – К., 2002. – 750 с.
5. Енциклопедія освіти / Акад. пед. наук України; відп. ред. В.Г. Кремень. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
6. Андреев С.С. Политические системы и политическая организация общества / С.С. Андреев // Социально-политические науки. – 1992. – № 1. – С. 12–15.
7. Статистика аварійності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sai.gov.ua/ua/ua/static/21.htm>.
8. Моисеев Н.Н. Размышления о современной политологии. Политические науки: новые проблемы: [монография] / Н.Н. Моисеев. – М., 1999. – 240 с.
9. Донбас і Крим: ціна повернення: [монографія] / за заг. ред. В.П. Горбуліна, О.С. Власюка, Е.М. Лібанової, О.М. Ляшенко. – К.: НІСД, 2015. – 474 с.

Анотація

Пирожкова Ю. В. Політична функція вітчизняного адміністративного права: сучасний погляд на базові орієнтири. – Стаття.

Трансформація домінантних політичних векторів розвитку українського суспільства вимагає відповідної сучасної «переоцінки» ключових параметрів політичної функції адміністративного права, адже саме

політична функція галузі є базисом для нормативного регулювання, охорони та обслуговування суспільних відносин, що охоплюються галузевим предметом. Зважаючи на зазначене, у статті автор приділив увагу двосторонньому соціально-інтеграційному зв'язку права та політики як регуляторів суспільних відносин, окреслив нову ідеологію політичної функції сучасного вітчизняного адміністративного права, охарактеризовано специфіку її реалізації в контексті глобалізаційного вектора світового розвитку, посилення впливу міжнародних стандартів і нормативів.

Ключові слова: політика, політичний простір, політичні відносини, політична функція права, політична функція адміністративного права.

Аннотация

Пирожкова Ю. В. Политическая функция отечественного административного права: современный взгляд на базовые ориентиры. – Статья.

Трансформация приоритетных политических векторов развития украинского общества обуславливает необходимость современной «переоценки» ключевых ориентиров политической функции административного права. В статье исследуются социально-интеграционная взаимосвязь права и политики, проанализированы ключевые ориентиры политической функции современного административного права Украины, охарактеризована специфика ее реализации в контексте глобализационного вектора мирового развития, усиления влияния международных стандартов и нормативов.

Ключевые слова: политика, политическое пространство, политические отношения, политическая функция права, политическая функция административного права.

Summary

Pirozhkova Yu. V. The political function of the national administrative law: a modern view of the basic guidelines. – Article.

Transformation vectors dominant political development of Ukrainian society requires appropriate modern “reevaluation” of key parameters of the political functions of administrative law, because it is a political function field serves as a basis for regulation, protection and maintenance of public relations covered by an industry subject. As such, the article attention paid to bilateral socio-integrated communications law and policy as regulators of social relations, outlined the new ideology of political functions of contemporary national administrative law describes the specifics of its implementation in the context of globalization vector of world development, the growing influence of international standards and norms.

Key words: politics, political space, political relations, political function of law, political function of administrative law.