

УДК 342.92(477)
DOI <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2023.10>

А. О. Зубко
orcid.org/0000-0003-2025-0202
кандидат юридичних наук,
докторант
Науково-дослідного інституту публічного права

ОНТОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ РОЗУМІННЯ КОНЦЕПТУ «АДМІНІСТРАТИВНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ» З ПОЗИЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОГО ДИСКУРСУ

Загалом терміно-поняття «концепт» ще не надто поширене у правовій науці. Воно вживається здебільшого у філософії, лінгвістиці (тут найбільше) та культурології [1, с. 70]. За твердженнями Л. Сороки, зважаючи на наявність різноманітних варіацій його розуміння та не вдаючись до наукової полеміки й дискутування з приводу ймовірності його використання в юридичній науці, найбільш прийнятним є лінгвістичний підхід, у розумінні якого концепт існує для кожного словникового значення, а розглядати його слід як алгебраїчний вираз значення. Тобто це увесь потенціал значення слова разом з його конотативним елементом [2, с. 48]. Вчена уточнює, що терміно-поняттям «концепт» не охоплюється суб'єктивний чинник інтерпретації та сприйняття людиною світу, процесів та явищ, адже у цьому випадку йдеться більше саме про «термін» чи «поняття». Вона інтерпретує його як цілісне утворення у вигляді спеціального слова, що позначає щось нове або замінює наявну назву іншою. Відповідно його формують елементи, що породжують якісно нове смислове навантаження окремої конструкції, пояснюючи сутність самостійних одиниць її будови, й в абстрактній формі надає уявлення про неї, описуючи не тільки суттєві ознаки й усі можливі фактори, що впливають на її зміст без безпосередньої зміни форми (тобто назви феномену). Зокрема вченою запропоновано під концептом (як категорії адміністративно-правової науки) розуміти низку самостійних категорій, які мають власні характерні риси, однак сукупно формують якісно нову юридичну конструкцію [3, с. 184–185].

З розумінням означеного, концепт «адміністративна політика України» може розглядатись або через призму його складових, що сукупно формують нову юридичну конструкцію, або в якості однорідної цілісної конструкції, яка має власну унікальну характеристику. Обидва підходи чітко дають зрозуміти, що процеси, явища чи відносини, які охоплюються цією конструкцією є винятковими з точки зору тлумачення її фундаментальних ознак.

Зосереджуючи увагу на прислівнику «адміністративна», можемо навести думку А. Замриги,

який досить чітко вказав, що він використовується науковцями для позначення приналежності цієї категорії до відомчого поля врегульованих процесів адміністративного характеру, однак уточнив: суспільних відносин, що складаються у сфері державного управління та захисту основних прав, інтересів та благ публічного поля, в тому числі із приватною приналежністю [4, с. 48]. Можемо припустити, що вчений веде мову про адміністративно-правові відносини, які нині характеризуються через два основних наукових підходи. Перший припускає можливість їхнього виникнення і розвитку виключно у відомчо-правовому полі реалізації діяльності виконавчої влади та місцевого самоврядування. Наприклад, професор В. Курило, визначає, що сутністю адміністративно-правових відносин є формування і зміцнення в українському суспільстві нової доктрини адміністративного права – доктрини публічно-сервісного права, основним призначенням якого є служіння держави інтересам людини [5]. Згідно з яким, основою адміністративно-правовою доктриною вітчизняного адміністративного права є «людиноцентриська» ідеологія, тобто держава має дбати про інтереси громади, діяти на «благо людини», за допомогою всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод й інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації – органів виконавчої влади та місцевого самоврядування [6; 7, с. 7].

Інший підхід характеризується більшим розширенням підстав їхнього породження. Зокрема вбачається, що – це суспільні взаємозв'язки, породжені існуванням адміністративної норми, учасники яких наділені взаємними обов'язками та правами в площині управління справами держави [8, с. 96]. Або ж актуально також навести думку О. Харитонові, яка визначає їх як врегульовані правовими нормами відносин, що виникають та існують між суб'єктами публічного права, і спрямовані на впорядкування стосунків у суспільстві, забезпечення засобами державного примусу правопорядку, добробуту та безпеки громадян і суспільства [9, с. 7]. Даючи таке визначення вчена пропонує визначити публічне право як сукупність правових норм,

що складають особливу функціонально-структурну систему, яка з метою врегулювання та захисту загальносуспільних інтересів за допомогою приписів імперативного характеру регламентує відносини за участю держави, а також між суб'єктами, що є фігурантами держави, або знаходяться у взаєминах влади та підпорядкування [9, с. 19]. Між тим, вона також акцентує, що завжди однією зі сторін таких відносин є офіційний чи уповноважений суб'єкт виконавчої влади (у широкому розумінні державного управління) [9, с. 20]. Самого визначення державного управління, яке підтримує авторка, вона не надає, однак з аналізу її дисертаційної роботи можна зробити висновок, що вона прибічниця думки, що державне управління є сферою організуючої й розпорядчої діяльності державних органів (не виключно суб'єктів виконавчого сегменту державних функцій). Свідченням цього зокрема є її тезис, що: «державна доручає уповноваженому органу право оцінки ситуацій з точки зору їхньої відповідності гіпотезі норми з тим, щоб при їхньому співпадінні – довести до суб'єкта, що перебуває у сфері державного управління, припис щодо його поведінки в конкретній життєвій ситуації за допомогою встановлення (зміни, скасування) його прав чи обов'язків» [10, с. 53]. Адже, як відомо, виключно законами України визначаються права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод, а також основні обов'язки громадянина [11].

Отже, широке та вузьке розуміння державного управління, відсутність чіткого розуміння співвідношення між ним та публічним адмініструванням, а також низка інших суб'єктивних інтерпретацій вчених щодо системи керівних врегульованих процесів в межах національного рівня зумовили ситуацію, при якій досі актуальною є проблематика визначення предмета регулювання адміністративного права в Україні.

Зокрема цікавою є думка Є. Курінного, який стверджує, що найбільш незвичне і оригінальне визначення державного управління пропонується американським професором Гленом Райтом [12, с. 273], котрий під державним управлінням розуміє спільне зусилля певної групи в контексті держави, яке охоплює всі три гілки влади – виконавчу, законодавчу й судову, а також їхній взаємозв'язок, виконує важливу роль у формуванні державної політики, а отже є частиною політичного процесу, істотно відрізняється від приватного управління та тісно пов'язане з численними приватними групами й окремими індивідами в забезпеченні громадських послуг [13, с. 10]. Річ в тому, що в англійській мові відсутня різниця між словами «державний» і «суспільний», обидва ці слова виражені терміном – «public» [14, с. 25]. Тому досить дивною є дискусія, що

міститься у науковій літературі щодо співвідношення термінів «public» і «державна». Як зазначає Б. Стойка, цілком очевидно, що «public» – це не «державна», а, радше, «публічна», «суспільна». Для того, хто ототожнює поняття «державна» і «суспільство», очевидно, проблеми тут не існує: для нього «державне управління» – це «суспільне управління / адміністрування» або «public administration». Але ж «державна» і «суспільство» далеко не одне і те ж. І якщо «державне управління» передбачає, що суб'єктом управління є держава, а об'єктом – суспільство, то, очевидно, що «суспільне управління», за аналогією, має передбачати, що суб'єктом управління є суспільство, яке водночас є і його об'єктом. За таких умов «суспільне управління» зводиться до самоуправління народу – народовладдя – демократичного врядування [15, с. 261].

У додання до цієї проблеми, як бачимо (і можемо спостерігати у інших працях вітчизняних вчених), в науці й на практиці як рівноцінний заміник терміна «управління» застосовують слово «адміністрація», однак йдеться не про керівництво якогось органу чи організації, а про власне процес здійснення управління (адміністрування) [16, с. 192; 17, с. 29]. Тому ми прибічники думки щодо необхідності трансформації категорійного апарату науки адміністративного права, щонайменше в аспекті ідентифікації термінів «державне управління» та «публічне адміністрування».

Щодо іменникового вираження «політика України» слід вказати, що загалом він застосовується для позначення і боротьби за владу (англійський еквівалент «politics»), і її здійснення на різних суспільних та адміністративних рівнях («policy») [18, с. 31]. За твердженнями В. Тертичка, для аналізу політики усталеним є вживання (із варіантів перекладу терміну public: державна, публічна, громадська, суспільна, національна, цивільна) терміну «державна», хоча в процесі становлення громадянського суспільства відбувається перехід до впровадження терміну «суспільна» (замість державна) й, відповідно: суспільна політика (public policy). Вчений цим терміном підкреслює, що політика проводиться в суспільстві, для суспільства і в умовах розбудови громадянського суспільства [19, с. 12]. Відразу зауважимо, що поняття «суспільна» по відношенню до політики, є значно ширшим ніж поняття «державна», і дещо ширшим ніж «публічна», тому більш адекватним перекладом терміну «public» в контексті політичної сфери суспільства є «публічна політика» [20, с. 107].

Як зазначає А. Даниленко [14] «Public policy» передбачає узгодження суспільних інтересів, а не боротьбу чи конкуренцію, і цим вона принципово відрізняється від партійної політики. «Public

polісу» передбачає сумісну роботу представників уряду, місцевих влад, суспільних організацій, незалежних дослідників, експертів тощо, а не протиставлення їх один одному. Public polісу здійснюється за рахунок розгортання процесу аналізу державної політики як єдності економічної, соціальної і політичної сфер, спрямованих на вирішення суспільно-значущих проблем [21; 22; 23, с. 51–52].

Умовно кажучи, можемо узагальнити, що йдеться про діяльність, що пов'язана з вирішенням проблем публічного значення.

Тепер залишається визначити ключове питання: як репрезентаційні ознаки досліджуваних категорій об'єднати в один самостійний юридичний конструкт, іменованій як «адміністративна політика України».

Цілком логічним вбачається висновок, що це спосіб формування взаєморозуміння між представниками державної влади у ході реалізації ними державних функцій, якими, власне, вирішуються проблеми публічного значення. Однак чи дійсно зазначене репрезентує істинну сутність досліджуваного концепту? Щоб визначитись з тим, якою є відповідь на поставлене запитання необхідними є подальші дослідницькі пошуки у напрямку вивчення інших дискурсів розуміння його онтологічної природи, зокрема з позиції однорідності та цілісності як якісно нової категорії адміністративного права.

Література

1. Харитонов Є. О., Харитонova О. І. Приватне право як концепт: постановка питання. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. С. 68–77.
2. Літяга В. В. Поняття «концепт» у парадигмі сучасних лінгвістичних досліджень. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2013. № 46. С. 48–50.
3. Сорока Л. В. Щодо доцільності використання терміно-поняття «концепт» у адміністративно-правовій науці. *Інноваційні технології публічного управління та адміністрування: теорія і країні практики 21 століття*: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (17. 11. 2020 року, Мелітополь Україна); відп. ред. Ортіна Г.В. Мелітополь: ФОП Однорог Т.В., 2020. С. 183–185.
4. ЗаMRIга А. В. Поняття адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Visegrad journal on human rights*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 47–52.
5. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Нац. ун-т держ. податк. служби України. К., 2008. 39 с.
6. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині українського адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11. С. 57–70.
7. Галуцько В. Адміністративно-правові відносини: алгоритм дослідження суспільних відносин. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка*. Серія : Право. 2017. Вип. 1. С. 4–10.
8. Педан А. І. Уточнювальні та відмінні фактори щодо змісту і сутності адміністративно-правових відносин в сфері виконавчого провадження. *Актуальні проблеми вдосконалення законодавства та правозастосування*: матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Запоріжжя, 27–28 жовтня 2017 року.). Запоріжжя: Запорізька міська громадська організація «Істина», 2017. С. 96–97.
9. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2004. 36 с.
10. Харитонova О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; Нац. ун.-т "Одеська юридична академія". Одеса, 2004. URL: <https://nrat.ukrintei.ua/searchdoc/0505U000057/>
11. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>
12. Курінний Є. В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Національна академія внутрішніх справ України. К., 2004. 428 с.
13. Райт Г. Державне управління; переклад з англійської В. Івашка, О. Коваленка, С. Соколик. К.: Основи, 1994. 191 с.
14. Даниленко А.О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 25–27.
15. Стойка Б. М. Полісемія англійського терміну public і можливі варіанти його перекладу українською мовою. *Науковий вісник Чернівецького університету. Германська філологія*. 2014. Вип. 692–693. С. 261–262.
16. Малиновський В. Державне управління : навч. посіб. 2-ге вид., доповн. та переробл. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
17. Даниленко А.О. Засади публічного адміністрування в Україні: дис. ... доктора філософії 081 «Право». Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020. 215 с.
18. Дем'янчук О. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки. Національний університет «Києво-Могилянська академія»*. К.: Національний університет «Києво-Могилянська академія», 2000. Т.18: Політичні науки. С. 31–36.
19. Тертичка В. Суспільна політика: чи стала вона сферою наукового пошуку і прикладних досліджень в Україні? *Політичний менеджмент*. 2007. № 1 (22). С. 10–23.
20. Пухкал О., Гомоляко О. Публічна та державна політика: єдність та відмінності. *Інвестиції: практика та досвід*. 2017. № 24. С. 106–112.
21. Воронкова В. Філософія гуманістичного менеджменту: (соціально-антропологічні виміри): монографія. Запоріжжя: РВВ ЗДІА, 2008. 254 с.
22. Максименюк М. Філософські засади публічного адміністрування. *Гуманітарний вісник Запорізької державної інженерної академії*. 2015. Вип. 61. С. 206–223.
23. Сукманова О. Публічне адміністрування охорони права власності в Україні. Теорія і практика. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 450 с.

Анотація

Зубко А. О. Онтологічний аспект розуміння концепту «адміністративна політика України» з позиції вітчизняного дискурсу. – Стаття.

Стаття присвячена розкриттю онтологічного аспекту розуміння концепту «адміністративна політика України» з позиції вітчизняного дискурсу.

Уточнюється, що концепт «адміністративна політика України» може розглядатись або через призму його складових, що сукупно формують нову юридичну конструкцію, або в якості однорідної цілісної конструкції, яка має власну унікальну характеристику. Обидва підходи чітко дають зрозуміти, що процеси, явища чи відносини, які охоплюються цією конструкцією є винятковими з точки зору тлумачення її фундаментальних ознак.

Схарактеризовано зміст та сутність прислівника «адміністративна» з позиції наукової доктрини. Виявлено, що широке та вузьке розуміння державного управління, відсутність чіткого розуміння співвідношення між ним та публічним адмініструванням, а також низка інших суб'єктивних інтерпретацій вчених щодо системи керівних врегульованих процесів в межах національного рівня зумовили ситуацію, при якій досі актуальною є проблематика визначення предмета регулювання адміністративного права в Україні.

Досліджено іменникове вираження «політика України», визначення якого узагальнено до діяльності, що пов'язана з вирішення проблем публічного значення.

Об'єднавши репрезентативні ознаки досліджуваних категорій в один самостійний юридичний конструкт, іменованій як «адміністративна політика України», визначено, що це спосіб формування взаєморозуміння між представниками державної влади у ході реалізації ними державних функцій, якими, власне, вирішуються проблеми публічного значення. Однак поставлено запитання: чи дійсно це репрезентує істинну сутність досліджуваного концепту? Щоб визначитись з тим, якою є відповідь на поставлене запитання визначено за необхідності здійснення подальших дослідницьких пошуків у напрямку вивчення інших дискурсів розуміння його онтологічної природи, зокрема з позиції однорідності та цілісності як якісно нової категорії адміністративного права.

Ключові слова: адміністративна політика України, адміністративно-правові відносини, державне управління, політика, предмет адміністративного права, публічне адміністрування.

Summary

Zubko A. O. Ontological Aspect of Understanding the Concept of "Administrative Policy of Ukraine" from the Perspective of Domestic Discourse. – Article.

The article is dedicated to revealing the ontological aspect of understanding the concept of "administrative policy of Ukraine" from the perspective of domestic discourse. It is clarified that the concept of "administrative policy of Ukraine" can be considered either through the prism of its components, which collectively form a new legal construct, or as a homogeneous integral construct with its own unique characteristics. Both approaches clearly indicate that the processes, phenomena, or relations encompassed by this construct are unique in terms of interpreting its fundamental features.

The content and essence of the adverb "administrative" are characterized from the standpoint of scientific doctrine. It is revealed that broad and narrow interpretations of state governance, the lack of a clear understanding of the relationship between it and public administration, and a range of other subjective interpretations by scholars regarding the system of governing regulatory processes at the national level have led to a situation where the issue of defining the subject of regulation of administrative law in Ukraine is still relevant.

The noun expression "policy of Ukraine" is examined, and its definition is generalized to activities related to solving issues of public significance.

By combining the representative features of the researched categories into a single independent legal construct named "administrative policy of Ukraine," it is determined that this is a way of forming mutual understanding among representatives of state power during the implementation of their state functions, which, in essence, address issues of public significance. However, the question arises: does this truly represent the essence of the researched concept? To answer this question, further research is deemed necessary to explore other discourses regarding its ontological nature, particularly from the standpoint of homogeneity and integrity as a qualitatively new category of administrative law.

Key words: administrative policy of Ukraine, administrative-legal relations, policy, public administration, state governance, subject of administrative law.