

Пухтецька А. А.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ОНОВЛЕННЯ ЗМІСТУ, КЛАСИФІКАЦІЇ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

ACTUAL ISSUES OF THE ESSENCE, CLASSIFICATION RENEWAL REGARDING ADMINISTRATIVE LAW PRINCIPLES IN UKRAINE

У статті автором розглянуто актуальні проблеми оновлення змісту принципів адміністративного права в Україні, визначено основні проблеми, що потребують вирішення як на доктринальному рівні, так і для удосконалення правотворчої та правозастосовної практики, удосконалення судового захисту приватних осіб у взаємостосунках з органами публічної адміністрації. Зроблено висновки щодо необхідності врахування теоретичних здобутків зарубіжних вчених і дослідників, а також принципів, що розвинулись у контексті глобального та європейського адміністративного права та поступово інтегруються в законодавство країн-членів Європейського Союзу.

Ключові слова: адміністративне право, принципи, норми права, управління, публічна адміністрація, органи виконавчої влади.

В статье автором рассмотрены актуальные проблемы обновления содержания принципов административного права в Украине, определены основные проблемы, требующие решения, как на доктринальном уровне, так и для совершенствования правотворческой и правоприменительной практики, совершенствование судебной защиты частных лиц во взаимоотношениях с органами публичной администрации. Сделаны выводы о необходимости учета теоретических достижений зарубежных ученых и исследователей, а также принципов, развившихся в контексте глобального и европейского административного права и постепенно интегрирующихся в законодательство стран-членов Европейского Союза.

Ключевые слова: административное право, принципы, нормы права, управления, публичная администрация, органы исполнительной власти.

Author has reviewed actual issues of the essence, classification renewal regarding administrative law principles in Ukraine, defined the list of main problematic issues, having special importance for both doctrinal level, improvement of law-drafting and law-enforcement practice, court protection of private persons in relations with public administration bodies. The conclusions regarding the necessity to take into consideration of theoretical conclusions by foreign scientists in the field, as well as of principles, developed in the context of global and European administrative law development, that had been steadily implementing into domestic legislation of the European countries,

Key words: administrative law, principles, norms of law, governance, public administration, executive bodies.

Розгляд актуальних проблем оновлення змісту, класифікації принципів адміністративного права в Україні має важливе системне значення для оновлення як концептуальних положень вітчизняної адміністративно-правової доктрини, так і положень системи законодавства та навчальних дисциплін адміністративно-правового циклу.

Проблеми доктринального перегляду системи принципів адміністративного права в Україні обговорюються провідними українськими вченими-адміністративістами вже понад десять років, проте до цього часу не вдалося прийти до єдиного розуміння системи, власне галузевих принципів та принципів інститутів адміністративного права, як і вирішити низку важливих концептуальних питань про співвідношення цілей розвитку держави та реалізовуваних нею функцій, для чого необхідно визначити в законодавстві ті правові принципи, що забезпечать їх реалізацію, встановлять рамки діяльності органів державної влади.

Концептуальний розрив у баченні системи принципів адміністративного права, у першу чергу, зумовлений різними підходами до визначення власне предмета адміністративного права, визнання його фундаментальною галуззю адміністративного права,

різницею адміністративних традицій, сформованих у конкретній національній правовій системі.

У більшості пострадянських країн зберігається стійка традиція розглядати адміністративне право у широкому розумінні, включаючи до його предмету не тільки ключові питання організації та діяльності апарату державного управління, але й інші галузеві інститути, з яких останнім часом активно розвиваються інститути державної служби, адміністративної відповідальності, адміністративної юстиції. До того ж, традиційно адміністративне право вивчає питання державного регулювання пріоритетних сфер адміністративно-політичного, соціально-культурного та економічного розвитку, об'єднуючи основи правового регулювання загальним началом.

Водночас у західних країнах принципи адміністративного права розробляються в контексті діяльності публічної адміністрації та конкретизації її організації. Таким чином, виходячи з вузького тлумачення предмета адміністративного права, прийнятого в низці європейських країн, поза полем зору даних дослідників залишаються чи не найважливіші сфери державного регулювання, що традиційно розглядаються вітчизняним адміністративним правом в особливій частині.

Нами висунуто гіпотезу, що вказаний вузький підхід до розуміння системи принципів адміністративного права, притаманний європейським країнам, зумовлений передачею компетенції з ключових питань розвитку держав-членів Європейського Союзу та єдиного правового, адміністративного, економічного просторів на наднаціональний рівень, таким чином обмежуючи національну компетенцію органів державної влади національних держав. Даний трансферт компетенції (обмежений лише повноваженнями окремих вищих судових інстанцій – національних конституційних судів та верховних судів держав-членів Європейського Союзу, що передбачають повноваження з прийняття рішень про невиконання окремих норм *acquis communautaire* в національній правовій системі у зв'язку з порушенням гарантованих національними конституціями фундаментальних прав людини) заснований на цілепокладаючих основах забезпечення діяльності Європейського Союзу та його розвитку, що закріплені відповідними договорами та угодами про його заснування.

Питання визначення концептуальних засад оновлення системи принципів адміністративного права України є малодослідженим у науковій літературі, з радянських часів пріоритетна увага вітчизняних вчених-адміністративістів приділялася дослідженню правової природи, значення принципів державного управління, соціального управління, принципів правового регулювання у пріоритетних сферах. Принципи адміністративного права традиційно ототожнювалися з принципами державного управління. Такий підхід до розуміння принципів радянського адміністративного права простежувався у працях Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, В.А. Власова, А.П. Ключніченка, О.П. Корнева, Б.П. Курашвілі, І.М. Лазарева, О.Є. Луньова, В.М. Манохіна, І.М. Пахомова, Г.І. Петрова, С.С. Студенікіна, Ю.О. Тихомирова, В.А. Юсупова, Ц.А. Ямпольської.

Концептуальні засади оновлення системи принципів адміністративного права з позицій «людиноцентристської концепції» були обґрунтовані у працях В.Б. Авер'янова, знайшли відображення у дослідженнях О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.С. Гриценка, І.А. Грицяка, П.В. Діхтєвського, Р.А. Калюжного, А.В. Кірмача, М.І. Козюбри, В.К. Колпакова, І.Б. Коліушка, Є.Б. Кубка, Р.О. Куйбіди, Д.М. Лук'янця, В.П. Перепелюка, О.О. Соколенко, В.П. Тимошука, Г.Й. Ткач, А.М. Школика, а також були покладені в основу дисертаційного дослідження здобувача на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук, в якому були сформульовані висновки та пропозиції щодо запровадження в українському законодавстві європейських принципів адміністративного права. Аналіз окремих аспектів запровадження в Україні принципів Європейського адміністративного простору, європейського адміністративного права, принципів належного урядування та принципів належної адміністрації був проведений у працях Н.В. Гнидюк, І.А. Грицяка, Г.М. Писаренко, К.В. Рудої тощо.

Традиційний у вітчизняній та радянській адміністративно-правовій доктринах підхід до розуміння

принципів адміністративного права як нормативного визначення керівних вимог ґрунтується на позитивістському підході до визначення їх природи та значення. Важливо відзначити, що принципи адміністративного права в радянський період часто ототожнювалися з принципами державного управління, відповідали партійній ідеології та цілям розвитку. За своїм змістом вони мали перервано загальний характер, виступали інструментом забезпечення досягнення цілей радянського будівництва.

Тому, виявивши підміну понять у визначенні керівних принципів державного управління та принципів адміністративного права, варто розглянути питання про формування власних принципів галузі адміністративного права.

Можна виділити низку наукових проблем, що потребують вирішення на сучасному етапі становлення адміністративно-правової доктрини в Україні, та зумовлені нерозв'язаністю та складністю багатьох питань організації виконавчої влади в Україні, реалізації її функцій та завдань, визначення компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, запровадження європейських стандартів організації та діяльності публічної адміністрації. Акцентується на концептуальних, теоретичних, адміністративно-правових та прикладних проблемах формування системи принципів адміністративного права та удосконалення на її основі правового регулювання адміністративних правовідносин, зокрема:

- нерозроблення положень про зміст, правову природу, систему принципів адміністративного права у національній адміністративно-правовій доктрині;

- недостатній розвиток адміністративно-правової науки щодо з'ясування правової природи принципів належного урядування та принципів належної адміністрації, що виступають основними підсистемами принципів адміністративного права в європейській адміністративно-правовій доктрині та використовуються як орієнтири адміністративно-правових реформ;

- відсутність єдиної наукової позиції щодо бачення системи принципів адміністративного права, внутрішньосистемних взаємозв'язків, взаємодії з принципами адміністративно-правового характеру, що належать до наднаціонального рівня;

- відсутність комплексних наукових досліджень щодо визначення змісту, правової природи та впливу на формування національної системи принципів адміністративного права принципів глобального адміністративного права, європейського адміністративного права, національних принципів адміністративного права країн-членів Європейського Союзу;

- відсутність доктринального обґрунтування інституту публічної адміністрації як центрального адміністративно-правового інституту з іманентними йому інституційними принципами та принципами діяльності;

- недостатнє врахування європейського досвіду правового регулювання адміністративних правовідносин у стосунках із приватними особами, що загострює проблеми забезпечення ефективної реалізації

прав громадян та їх захисту у внутрішньо-адміністративному та судовому порядку;

– недостатній розвиток теоретико-правової та адміністративно-правової науки щодо визначення та обґрунтування взаємозв'язку ціннісних засад правової системи та фундаментальних галузей права, функцій держави, її апарату, їх опосередкування у керівних положеннях, вимогах, ідеях, що знаходять нормативне закріплення у правових принципах;

– суперечливість та недостатня розвиненість положень адміністративно-правової доктрини щодо визначення переліку, змісту фундаментальних принципів адміністративного права, їх співвідношення із принципами адміністративно-правових інститутів, загально-правовими принципами;

– відсутність нормативного закріплення принципів засад організації та діяльності публічної адміністрації, вимог щодо прийняття адміністративних актів, укладання публічних контрактів публічної адміністрації, адміністративної відповідальності публічної адміністрації та судового контролю за її діяльністю;

– відсутність єдиних процедурних засад розгляду адміністративними органами адміністративних справ та прийняття адміністративних актів, адміністративних договорів, неврахування у чинному законодавстві України низки важливих процедурних принципів належної адміністрації (право бути заслуханим, розумного строку, повідомлення про прийняте рішення тощо);

– невизначеність правил перегляду актів публічної адміністрації, у т. ч. у предметній підсудності адміністративних судів, що потребує виокремлення окремої категорії спорів, пов'язаних із переглядом актів публічної адміністрації, прийнятих із порушенням закону, компетенції, виходом за межі повноважень, визначених законом, а також притягненням до адміністративної відповідальності органів публічної адміністрації та державних службовців органів публічної адміністрації, компенсації прямих збитків та моральної шкоди;

– відсутність чіткої державної політики, спрямованої на запровадження європейських стандартів належного урядування на регіональному, центральному та місцевому рівнях, їх утвердження у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підвищення показників їхньої діяльності;

– відсутність законодавчого закріплення та однозначного доктринального розуміння понять «публічний інтерес», «загальний інтерес», «приватний інтерес», «інтерес територіальної громади», «справедливий баланс інтересів», що становлять необхідне підґрунтя для вирішення публічно-правових спорів як у національній системі судів загальної юрисдикції, так і в рішеннях Європейського суду з прав людини;

– невизначеність на рівні наукового обґрунтування основних напрямів адміністративно-правової реформи врахування принципів і стандартів належної адміністрації, що охоплюють понад 40 ключових вимог до діяльності органів публічної адміністрації, у т. ч. щодо персонального доступу до інформації, а

також інформації, що міститься в реєстрах органів публічної адміністрації;

– несистематизованість адміністративно-процедурного законодавства, питома вага підзаконних правових актів, що визначають правила взаємостосунків із приватними особами, необхідність суцільної кодифікації адміністративно-процедурного законодавства та запровадження єдиних принципів і стандартів адміністративних процедур;

– неналежне гарантування реалізації та захисту прав громадян, юридичних осіб у взаємостосунках з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

– недостатнє вивчення досвіду європейських країн щодо визначення структури адміністративного права як галузі права, предмету адміністративного права як навчальної дисципліни, підходів до викладання циклу адміністративно-правових дисциплін в залежності від спеціалізації.

У сучасній українській науці адміністративного права однією з перших спроб визначення принципів адміністративного права сучасного етапу реформування науки та галузі адміністративного права на основі демократичних стандартів є пропонування к. ю. н., доц. Г.Й. Ткач класифікація, за якою виділяються:

1) «загальні принципи: принцип законності, принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина, принцип рівності громадян перед законом, принцип демократизму нормотворчості й реалізації права, принцип взаємної відповідальності держави і людини, принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною;

2) спеціальні принципи: принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративного процесу» [1].

Існує й інша точка зору, наприклад, представлена у підручнику «Адміністративне право України» за редакцією д. ю. н., акад. Ю.П. Битяка: «Конституція України дає можливість отнести к принципам государственного управления такие: ответственность органов исполнительной власти (должностных лиц) за порученное дело перед человеком и государством; верховенство права; законность; участие граждан и их объединений в управлении; равноправие граждан в управлении; гласность» [2].

У сучасній адміністративно-правовій науці України окремими авторами пропонується виділяти загальні принципи адміністративного права, які були б еквівалентними основоположним принципам, закріпленим Конституцією України (конституційно-правовим принципам). Але, з нашої точки зору, такий підхід не вирішує проблеми відсутності розроблених доктринами адміністративного права принципів власне цієї галузі.

Тому необхідно врахувати зауваження д. ю. н., акад. В.Б. Авер'янова, який, спираючись на поширені думки радянських і сучасних українських дослідників, підкреслює: «Колишнє радянське адміністративне право (єдине в цьому сенсі серед інших галузей права) залишилося без власних принципів саме через

те, що в теорії вони підмінялися принципами державного управління»¹.

На наш погляд, вищенаведені класифікації потребують уточнення шляхом повнішого врахування зарубіжних класифікацій європейських принципів адміністративного права, зокрема, варто звернути увагу фахівців і дослідників на обов'язковості визнання основоположних вимог принципу верховенства права, а також принципів належного урядування, адміністрації та низки інших принципів, що містять вимоги до діяльності органів публічної адміністрації, особливо у сфері зовнішніх взаємостосунків, що розглядаються нами нижче.

Розглянуті вище принципи радянського державного управління не повною мірою відповідають сучасним вимогам, що висувуються в демократичних європейських країнах як до принципів європейського адміністративного права, так і до діяльності публічної адміністрації зокрема. Це можна пояснити, насамперед, тим, що в європейських країнах вже понад двісті років основною цінністю визнається людина, її права і свободи, що зумовлено покладенням в основу європейських принципів адміністративного права такого фундаментального (основоположного) принципу європейської правової системи як верховенство права (англ. – The Rule of Law principle) та розвитком на його основі концепції, принципів належного урядування (англ. good governance) та принципів належної адміністрації (англ. good administration).

Система принципів адміністративного права, як і будь-яка система, має базуватися на певних основоположних принципах, які мають засадниче значення для всієї галузі права. До таких принципів варто віднести принцип верховенства права та принцип законності (який, до речі, в судових рішеннях Європейського суду з прав людини розглядається як складова частина, одна з істотних вимог принципу верховенства права).

Впровадження в національну правову систему принципу верховенства права має враховувати широкий спектр його значень, що сформувалися історично в різних країнах, та супроводжуватися науково обґрунтованим національним підходом до його розуміння та використання в державотворчій, правотворчій, правозастосовчій практиці.

Дослідження системи принципів адміністративного права необхідно проводити, виходячи з основоположних конституційно закріплених принципів, норм, правил, які здійснюють визначальний вплив на формування галузевих систем принципів національної правової системи.

У першу чергу, це зумовлено тим, що під час вибору нових ціннісних орієнтирів, що покладаються в основу впровадження окремих, не властивих вітчизняній правовій системі принципів, що загалом успішно застосовуються у західних демократичних країнах, на нашу думку, припускаються помилок у визначенні співвідношення вимог, що впроваджуються відповідним принципом, та вимог основних

(фундаментальних) принципів системи адміністративного права, що розглядаються у цьому дисертаційному дослідженні. Більше того, спостерігається невідповідність між ціннісними орієнтирами, покладеними в основу національного правового регулювання, що традиційно спрямовані на забезпечення стабільного функціонування та розвиток пріоритетних сфер діяльності національної держави.

На відміну від наведеного підходу, у багатьох пострадянських країнах традиційно зберігається комплексний баланс інтересів, що визначають цілепокладання та перспективи розвитку правової системи у більш широкому контексті, що включає, крім основних вимог до організації та діяльності апарату державного управління, також й інші вищезгадані аспекти, що належать до сфери адміністративного права за сучасною вітчизняною адміністративно-правовою доктриною.

Основний акцент у розглядуваних системах принципів адміністративного права робиться на управлінській складовій частині діяльності органів виконавчої влади, розвитку правового механізму забезпечення реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів осіб приватного та публічного права у взаємостосунках з органами державної влади. Водночас удосконалюються підходи до встановлених законодавством порядків удосконалення адміністративних процедур та відповідних їм адміністративних послуг, розвиваються правові засоби надання юридичної допомоги малозабезпеченим верствам населення, кількісні показники якого безперервно зростають у пострадянських країнах.

Виходячи з вищенаведених концептуальних підходів до розуміння принципів адміністративного права, розглядатимемо класифікації принципів, що належать до галузі адміністративного права в широкому розумінні, з урахуванням принципів галузевих інститутів та адміністративної юстиції, що виокремлюються низкою вчених у самостійну процесуальну галузь, що притаманно сучасній українській адміністративно-правовій доктрині.

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що в адміністративно-правову доктрину України запроваджуються доктринальні розробки зарубіжних вчених, що обґрунтовують необхідність всебічного дослідження нових для вітчизняної правової думки принципів, що об'єднуються у підсистеми правових принципів актами європейських регіональних організацій. Зокрема, це стосується Рекомендації Ради Європи про схвалення Кодексу належної адміністрації. У цьому зв'язку необхідно провести аналіз змісту матеріальних та процедурних принципів адміністративно-правового характеру, що вводяться зазначеною Рекомендацією, можливості їх часткового врахування для цілей кодифікації вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства, а також визначення місця зазначених принципів у системі принципів галузі адміністративного права України.

¹ Ткач Г.Й. Принципи адміністративного права / Г.Й. Ткач // Адміністративне право України. Академічний курс : в 2 т. / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Ківалов С.В. та ін.] ; під ред. В.Б. Авер'янова (голова). – К. : Юридична думка, 2007–2004. – Т. 1. – 2007. – С. 12.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Административное право Украины : учебник для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю.П. Битяк, В.В. Богуцкий, В.Н. Гаращук и др.] ; под ред. Ю.П. Битяка. –2-е изд., перераб. и доп. – Харьков : Право, 2003. – С. 80–84.
2. Авер'янов В.Б. Реформування органів виконавчої влади: ключові напрямки // Виконавча влада і державний контроль / Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 1999. – С. 9.
3. Ткач Г.Й. Принципи адміністративного права // Адміністративне право України. Академічний курс : в 2 т. / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Ківалов С.В. та ін.] ; під ред. В.Б. Авер'янова (голова). – К. : Юридична думка, 2007–2004. – Т. 1. – 2007. – С. 12.
4. Пухтецька А.А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти змісту та практики застосування / А.А. Пухтецька. – Харків: ПП Панов, 2016. – 434 с.
5. Council of Europe. Preliminary draft Recommendation on Good Administration and Consolidated Model Code of Good Administration, prepared by the scientific expert and the Secretariat, Working party of the project group on administrative law. – Strasbourg, 21 November 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT\(2004\)7%20E%20%20Principles%20of%20good%20administration.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/administrative_law_and_justice/Texts_&_Documents/CJ-DA-GT(2004)7%20E%20%20Principles%20of%20good%20administration.pdf).
6. Пухтецкая А.А. Концептуальные подходы к обновлению системы принципов административного права Украины // Правоведение. – 2013. – № 5 (310). – С. 234–242.
7. Пухтецька А.А. Глобальне адміністративне право // Енциклопедія державного управління. У 8 т. –Т. 7. – Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / під заг. ред. І.А. Грицяка, Ю.П. Сурміна. – Київ, Національна академія державного управління при Президентіві України, 2011 – С. 146.
8. Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права / Ф.Н. Фаткуллин. – Казань : КЮИ МВД России, 1987. – 351 с.
9. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления / Г.В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1980. – 163 с.
10. Козлов Ю.М. Научная организация управления и право / Ю.М. Козлов, Е.С. Фролов. – М. : Изд-во Московского ун-та, 1986. – С. 49–50.