

ОНОВЛЕННЯ ЗМІСТУ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті розглянуто концептуальні пропозиції щодо оновлення змісту принципів адміністративного права України, критикується висловлений у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині підхід щодо розкриття змісту принципів адміністративного права в контексті радянської адміністративної традиції, що полягала в отождоженні принципів адміністративного права та принципів державного управління, акцентується увага на необхідності формування самостійних принципів адміністративного права, у т. ч. з урахуванням принципів належної адміністрації як складової принципів належного урядування, що здійснюють визначальний вплив на реформування правового регулювання у сфері взаємостосунків органів публічної адміністрації з приватними особами, забезпечують ефективний перегляд адміністративних актів, справедливий та своєчасний розгляд адміністративних справ адміністративними органами, а також адміністративними судами.

Ключові слова: принципи адміністративного права, галузь адміністративного права, принципи належної адміністрації, належне урядування, галузеві принципи адміністративного права, державне управління, радянське адміністративне право, державне будівництво.



**Пухтецька Алла
Альбертівна,**

к. ю. н., доцент
кафедри
адміністративного
права Київського
національного
університету імені
Тараса Шевченка

Трансформація галузі адміністративного права в контексті демократичних перетворень у правовій системі країни в цілому як фундаментальної галузі права потребує визначення змісту та значення принципів адміністративного права з врахуванням перспективно необхідного розвитку правового регулювання адміністративних правовідносин з огляду на європейські принципи та стандарти, а саме необхідність дієвого забезпечення демократичних засад у взаємостосунках між органами публічної адміністрації та приватними особами, упровадження адміністративно-процедурних гарантій із метою забезпечення всебічного захисту прав і свобод людини у сфері виконавчої влади. Це приведе до формування оновленої системи принципів адміністративного права України, яка має отримати не тільки доктринальне обґрунтування, але й практичну сумісність із положеннями чинного законодавства України, отже, отримати широке застосування в правотворчій та правозастосовній діяльності.

Важливість перегляду змісту та системи принципів адміністративного права України понад десять років дискутується у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, у тому числі висувалися пропозиції вдосконалити розподіл між принципами конституційного та адміністративного права, адже останні, конкретизуючи природу першого, дозволяють забезпечити ефективну реалізацію на практиці та досягнення конституційно закладених засад, моделей розвитку суспільства, її основних інститутів.

Проте, до цього часу не вирішеніми залишаються питання переосмислення змісту принципів адміністративного права з врахуванням змісту принципів ключових інститутів адміністративного права, що сформувалися в країнах-членах Європейського Союзу та представляють зразки принципів адміністративного права у власному значенні принципів адміністративного права, що визначають організацію та діяльність органів публічної адміністрації, у т. ч. правила адміністративної процедури, проходження державної служби, надання адміністративних послуг, прийняття адміністративних актів, укладання адміністративних договорів, перегляд адміністративних актів і договорів засобами адміністративної юстиції тощо.

До них слід додати і сформовані в європейській доктрині принципи організації публічної адміністрації, які, конкретизуючи принципи організації виконавчої влади в цілому, дають відповідь на важливі питання розподілу компетенції, повноважень із

прийняття рішень на центральному та місцевому рівнях, що має віднайти належне місце в контексті впроваджуваних державно-правових реформ у вітчизняній державотворчій практиці та стати невід'ємною, рушійною складовою перегляду адміністративного законодавства України в контексті євроінтеграційної трансформації правової системи країни.

З огляду на вищевикладене, метою цієї статті є формування концептуальних засад оновлення змісту та значення принципів адміністративного права України, а до основних завдань нами віднесено: розгляд аксіологічних засад принципів адміністративного права України та сформованих у країнах Європейського Союзу; визначення підходів до формування галузевих принципів адміністративного права України з врахуванням принципів галузевих інститутів адміністративного права країн-членів Європейського Союзу.

Аксіологічні засади оновлення змісту та системи принципів адміністративного права мають, у першу чергу, враховувати вимоги низки загальноєвропейських цінностей, що поділяються країнами-членами Європейського Союзу, Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, адже мають спільне не тільки географічне, але й історичне, культурне підґрунтя, що впливає на формування вітчизняної адміністративної традиції з врахуванням здобутків французької та німецької адміністративних традицій та забезпечують взаємозв'язки в розвитку галузевих інститутів адміністративного права.

До їх переліку першочергово слід віднести такі цінності, як справедливість, законність, рівність — загально-правові принципи людської цивілізації, зміст яких неодмінно проникає та конкретизується у вимогах принципів адміністративного права в розрізі ключових адміністративно-правових інститутів, зокрема, в адміністративній процедурі — щодо забезпечення рівності сторін адміністративної процедури, в адміністративному процесі — у забезпеченні безсторонності судді, рівності процесуальних прав і обов'язків сторін тощо. Зазначені приклади є лише ілюстрацією можливих проявів застосування загальноправових принципів у галузевих інститутах адміністративного права, і розумно очікувати, що їх зміст буде розвиватися разом із стрімким розвитком інформаційно-комунікативних технологій, удосконаленням форм і методів взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами, переглядом компетенції органів публічної адміністрації в контексті подальшої децентралізації, агенцифікації, делокалізації, підвищення самостійності місцевих бюджетів та запровадження принципу деконцентрації відповідно до прикладів зразкового європейського досвіду.

Розуміння принципів адміністративного права як ідейно-цілепокладаючого начала, ціннісного джерела адміністративної діяльності, висхідних керівних начал, що визначають цілі, завдання, функції, компетенцію та повноваження органів публічної адміністрації, має посісти центральне місце не тільки в науковій, але й

в навчальній літературі, спрямованій на підготовку майбутнього покоління юристів, правознавців, практиків, які повинні вміти застосовувати їх вимоги в умовах взаємодії з публічними адміністраціями країн Європейського Союзу, на однаковому рівні забезпечувати реалізацію прав і свобод як громадян України, так і Європейського Союзу, у тому числі в контексті підвищення адміністративної здатності, надання транскордонних адміністративних послуг. Принципи адміністративного права будь-якої країни-члена Європейського Союзу мають забезпечувати взаємообумовленість адміністративно-правових механізмів, захищати високі ідеали справедливості, рівності, свободи та демократії.

Можливо, сучасна політична еліта не розуміє власного значення, цінності, методів та способів застосування принципів адміністративного права європейського зразка, тому реформи публічної адміністрації скоріше відповідають на потреби дня й фінансування державного бюджету, аніж пропонованим наукою та практикою країн останньої хвилі приєднання до Європейського Союзу підходам до планування та впровадження державних політик, планів законотворчої роботи в контексті децентралізації державної влади та виконавчої влади зокрема, запровадження уніфікованих адміністративних процедур, прозорих правил адміністративної діяльності, підвищення відповідальності державних службовців, що в сукупності дозволяє забезпечити сумісність систем державного управління та практичної взаємодії однорівневих органів виконавчої влади.

Формування уніфікованих принципів адміністративного права, що вироблені адміністративно-правовою доктриною, є необхідним кроком у подоланні значного доктринального розриву та застарілості правового регулювання, розвитку керівних ідей галузі в загальноєвропейському розумінні означеної системи, що виступає своєрідним каркасом галузі та обумовлює логіку розвитку законодавства. Тому обґрунтування необхідності врахування в національній адміністративно-правовій доктрині як фундаментальних принципів законності, верховенства права, недискримінації, пропорційності, відповідальності за шкоду, заподіяну діями державних службовців або органом публічної адміністрації, поступово має знайти підтримку консервативного кола вчених-адміністративістів, увага яких чомусь не може відірватися від вчорашніх моделей організації державного управління, і, продовжуючи розвідки принципів адміністративного права радянського апарату державного управління, намагаються обґрунтувати практичне значення для розвитку галузі та науки адміністративного права новітнього періоду. Як ми бачимо, у чинне законодавство України фактично імплементовані вимоги значної кількості регламентів та директив Європейського Союзу, що базуються на спільному баченні наднаціонального та національного рівнів правового регулювання, меж компетенції адміністративних органів, визнанні спільних фундаментальних прав і свобод людини й громадянина, чи можемо ми їх ігнорувати та не відносити до системи принципів,

зокрема, адміністративного права? Аж ніяк, тобто фактично прийняті національним Парламентом закони про імплементацию регламентів та директив Європейського Союзу в пріоритетних сферах економічного розвитку, інформаційно-комунікаційних технологій уже констатують оновлення концептуальних засад, вимог, а от помічати це чи ні — наш вибір, але, які відомо, науковцями стають ті, хто досліджує, а не ігнорує реальність.

Проведення конституційної та адміністративно-правової реформи в Україні має ґрунтуватися на узгодженому, уніфікованому розумінні змісту, значення, системи принципів адміністративного права як галузі права, що дозволить забезпечити не тільки концептуальну єдність, але й дозволить встановити ієрархічні взаємозв'язки між принципами адміністративного права, що характеризуються різними ступенями конкретизації ідей, зокрема у сфері організації публічної адміністрації. Слід узагальнити, що принципи відіграють роль будівельного матеріалу галузі, змінюючи опорні конструкції якої слід передбачати якісні зміни правового регулювання, досягаючи підвищення його ефективності у сфері виконавчої влади, закладаючи дієві правові механізми та гарантії, без яких неможливо не тільки провести реформу публічної адміністрації в короткостроковій перспективі, але й впорядкувати організацію складових системи органів виконавчої влади, управлінські зв'язки, визначити межі дискреційних повноважень тощо.

Зміст принципів адміністративного права не має сприйматися як

декларативно закріплені положення, їх значення в системах законодавства країн Європейського Союзу можна порівняти зі значенням фундаментальних прав людини. Саме на відповідність дотримання вимог принципів адміністративного права перевіряється адміністративна діяльність органів публічної адміністрації, громадянам забезпечується можливість оскарження незаконного адміністративного акта у випадку порушення важливих принципів адміністративної процедури, потерпілим забезпечується реальне відшкодування шкоди, завданої незаконними актами державних службовців або органом публічної адміністрації, тобто слід визнати їх родові значення, імператив дотримання, нормативну фіксацію та впровадження ефективних правових гарантій, спрямованих на забезпечення їх дотримання в діяльності органів публічної адміністрації всіх рівнів, у т. ч. тих суб'єктів, які діють від імені органів публічної адміністрації, незалежно від статусу особи публічного чи приватного права.

Крім того, за результатами проведеного нами спеціального юридичного дослідження, ми дійшли до висновку про необхідність встановлення правила функціональної субординації принципів діяльності, звісно, стосовно організації публічної адміністрації. Це вагоме зауваження базується на необхідності нормативної фіксації в законодавстві та дотримання саме тих інституційних принципів, що спрямовані на забезпечення сучасних завдань діяльності органів публічної адміністрації. Щодо української системи органів виконавчої влади,

органів місцевого самоврядування — це підкреслює необхідність стрімкого оновлення цілей, завдань, функцій органів публічної адміністрації відповідно до цілей забезпечення загального блага, дотримання комплексного балансу інтересів, що забезпечується не тільки національним законодавством країн Європейського Союзу, але й простежується в судовій практиці Європейського суду з прав людини.

Враховуючи вищевикладене, необхідно сформулювати узагальнюючі висновки, до яких, на наш погляд, слід віднести:

1. Визнання принципів адміністративного права, сформованих європейськими адміністративними традиціями країн-членів Європейського Союзу, доктринальні засади та практики їх застосування провідним орієнтиром оновлення змісту, значення та системи галузевих принципів адміністративного права України.

2. Необхідно забезпечити уніфіковане розуміння принципів організації публічної адміністрації та принципів діяльності публічної адміністрації як основних підсистем принципів адміністративного права, що забезпечує сумісність впроваджуваного поділу з наявними в європейській доктрині й системі європейського законодавства, а також спільне підґрунтя розвитку законодавства та правозастосовної практика.

3. Подальше впровадження державно-правових реформ в Україні не повинно ігнорувати принципи адміністративного права, що сформовані європейськими адміністративними традиціями та нормативно закріплені в

національному та європейському законодавстві, адже проникнення їх змісту в національну правову систему є невідвратною тенденцією, що перейшла в практичну площину разом з імплементацією Верховною Радою України великої кількості регламентів і директив Інституцій Європейського Союзу, що становлять невід'ємну складову національного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., Наукова думка, 2007. — 586 с.
2. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: Монографія / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2012. — 240 с.

Пухтецкая А. А. Обновление содержания и значения принципов административного права Украины

В статье рассмотрены концептуальные предложения об обновлении содержания принципов административного права Украины, критикуется распространенный в отечественной административно-правовой доктрине подход к раскрытию содержания принципов административного права в контексте советской административной традиции, состоящей в отождествлении принципов административного права и принципов государственного управления, акцентируется внимание на необходимости формирования самостоятельных принципов административного права, в т. ч. с учетом принципов надлежащей администрации как составляющей принципов надлежащего правления, которые имеют определяющее воздействие на реформирование правового регулирования в сфере взаимодействия органов публичной администрации с частными лицами, обеспечивают эффективный пересмотр административных актов, справедливое и своевременное рассмотрение административных дел административными органами, а также административными судами.

Ключевые слова: принципы административного права, отрасль административного права, принципы надлежащей администрации, надлежащее правление, отраслевые принципы административного права, государственное управление, советское административное право, государственное строительство.

Pukhtetska A. A. Renewal of the essence & role of administrative law principles of Ukraine

This article provides conceptual proposals as to renewal of the essence of administrative law principles in Ukraine, criticizes the widely-spread approach in the domestic administrative legal doctrine to understanding the essence of administrative law principles in the context of Soviet administrative tradition, defining principles of administrative law as equal with principles of state governance, the main attention's been stressed on the necessity to define separate principles of administrative law, taking into account principles of good administration, having significant impact of development of modern administrative legislation in EU countries, providing due hearing & judicial review of administrative action.

Key words: principles of administrative law, administrative law, principles of good administration, state governance, Soviet administrative law, state building.

Стаття надійшла до друку 8 квітня 2016 р.