

*Світлій пам'яті академіка
Вадима Борисовича Авер'янова*

17 вересня 2016 року виповнилося шість років з дати смерті видатного українського науковця — Вадима Борисовича Авер'янова, чиї праці і досі продовжують надихати нове покоління адміністративістів на розвиток вітчизняної адміністративно-правової доктрини з урахуванням європейських стандартів організації та діяльності органів публічної адміністрації країн Європейського Союзу.

До уваги читачів пропонується підрозділ колективної монографії **«Інноваційний розвиток України: політико-правові аспекти** : моногр. / В. П. Горбатенко, В. Б. Авер'янов, С. С. Бульбенюк, О. П. Дубас, Ю. Г. Кальниш; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. — К. : Юрид. думка, 2006. — 247 с.», **положення якої мають особливе значення для розвитку Української доктрини адміністративного права та дедалі більшою мірою запроваджуються в науковій та навчально-педагогічній діяльності представників школи Видатного науковця.**

Розділ виконаний у співавторстві: д. ю. н., професор В. Б. Авер'янов, А. А. Пухтецька.

ІННОВАЦІЙНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Формування нової адміністративно-правової доктрини як інноваційна проблематика. Сучасні тенденції розвитку адміністративного права в Україні обумовлюються політичними, соціальними, економічними, культурними та іншими чинниками розвитку правової системи країни в цілому. Інноваційні аспекти розвитку цієї галузі права пов'язані з основними напрямками радикального оновлення вітчизняної адміністративно-правової доктрини [1], що має бути покладена в основу модернізації існуючих та запровадження нових інститутів адміністративного права, відповідної практики правозастосування.

На сьогодні реформування вітчизняного адміністративного права — це не тільки далекосяжний намір чи бажання, а нагальна життєва необхідність, що органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором України. Радикально змінити згадані «дух» і світоглядну ідеологію вітчизняного адміністративного права неможливо без докорінного перегляду попередніх радянських і нинішніх пострадянських науково-правових стереотипів шляхом створення нової національної доктрини цієї правової галузі (далі — адміністративно-правова доктрина).

І хоча досягнення цієї вагомої мети розраховано на певну перспективу,

уже зараз можна розглянути ключові концептуальні позиції нової доктрини адміністративного права як окремі аспекти розв'язання однієї з інноваційних проблем у вітчизняній правовій науці.

Перш за все, нова адміністративно-правова доктрина передбачає суттєву зміну розуміння *суспільної (соціальної) цінності галузі адміністративного права*.

На протипагу існуючому однобічному визначенню її переважним чином як «управлінського» права (тобто як регулятора владно-організуючого впливу держави на суспільні відносини і процеси), ця галузь у сучасному європейському розумінні виступає основним регулятором гармонійних взаємостосунків між публічною адміністрацією — суб'єктами (органами і посадовими особами) виконавчої влади і місцевого самоврядування — та громадянами.

Слід ясно бачити, що перше визначення свідчить про так звану «державоцентристську» ідеологію, у якій державницькі інтереси (так би мовити, «благо держави») превалюють над інтересами людини і, зрештою, всього суспільства.

В основу ж нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена протилежна — «людноцентристська» — ідеологія, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян (тобто діяти на «благо людини») — шляхом всебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації. Цей крок цілком відповідає загальній тенденції сучасного

розвитку державно-правової науки та практики, згідно з якою сьогодні відбувається своєрідний «людноцентристський поворот» вітчизняного праводержавознавства.

Таким чином, суспільна роль адміністративного права вбачається не суто «управлінською» (а тим більше суто «юрисдикційною»), а переважно «обслуговуючою» — у тому розумінні, що норми цієї галузі мають слугувати найбільш доступним та ефективним засобом забезпечення у сфері діяльності публічної адміністрації максимально повної реалізації громадянином своїх прав, свобод та інтересів, а також їх дієвого захисту у випадку яких-небудь порушень. Точніше таку характеристику адміністративного права доцільно визначити як «публічно-сервісну» (від англ. *to serve* — служити).

Водночас важливо підкреслити, що виокремлення «публічно-сервісної» характеристики не має на меті применшити значення і досі важливого місця «управлінської» характеристики адміністративного права. Ідеться лише про уточнення цього місця в адміністративно-правовій доктрині шляхом зміщення переважającego акценту з категорії «державне управління» на категорію «забезпечення пріоритету прав людини», яка, переконаний, і повинна стати базовою та домінуючою в згаданій доктрині. У свою чергу, «публічно-сервісне» призначення адміністративного права охоплює такі його функції, як: правозабезпечувальна — спрямована на забезпечення реалізації прав громадян, так само, до речі, як і виконання покладених на них

обов'язків (цей аспект доречно називати «обов'язкозабезпечувальним»); та правозахисна — спрямована на захист і поновлення порушених суб'єктивних прав громадян.

Наступною концептуальною позицією нової адміністративно-правової доктрини є переосмислення *принципів адміністративного права*. Адже в нас, за традицією, що склалася ще в радянський період, принципи адміністративного права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне.

Насправді ж, правові принципи загалом виступають своєрідними «нервовими центрами права», вимогам яких повинні відповідати і підкорятися всі правові норми, щодо яких принципи мають пріоритет [2].

Тим не менше всупереч об'єктивній логіці, у радянський період адміністративне право залишалося чи не єдиною галуззю права, яка не мала власних правових принципів як таких, а базувалася на принципах державного управління. Хоча зрозуміло, що державне управління та адміністративне право — різні явища, і тому принципи адміністративного права не можуть підмінятися принципами державного управління, на що справедливо було звернуто увагу ще в працях радянських вчених [3].

Враховуючи, що в загальноприйнятому сенсі для державного управління головним є досягнення найбільш раціональним шляхом запланованих результатів владно-організуючого впливу на керовані об'єкти, але аж ніяк не прагнення до всебічного забезпечення пріоритету прав людини, стає

зрозумілим, чому саме завдяки своїм принципам адміністративне право в Європі однозначно орієнтоване на права та інтереси людей, забезпечення гарантій їх ефективної реалізації та захисту, тоді як у нас — на потреби функціонування державного апарату управління, створення умов для «зручного» (з точки зору чиновників) адміністрування.

Не вдаючись до спеціального розгляду принципів адміністративного права (перелік яких, до речі, тільки починає формуватися українськими дослідниками [4]), необхідно наголосити на основоположному значенні в новій адміністративно-правовій доктрині принципу «верховенства права».

На відміну від більш поширеного у вітчизняних джерелах принципу «верховенства законності», принцип «верховенства права» слід доктринально тлумачити як двоєдину вимогу щодо: а) визнання пріоритетності прав людини перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави; б) підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам ефективної реалізації та захисту прав людини.

З огляду на потреби практичного застосування в адміністративно-правовому регулюванні принципу верховенства права важливо повернути увагу до двох відносно самостійних аспектів конституційної формули (част. 3 ст. 3 Конституції України): «*Утвердження та забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави*» (курсив автора). Причому перевагу слід нада-

ти саме аспекту «забезпечення» прав людини.

Адже у вітчизняній юридичній науці та практиці традиційно забагато говориться про власне наявність прав, хоча саме по собі легальне визначення (тобто «утвердження») навіть найширшого кола прав ще не означає, що людина в змозі фактично скористатися цими правами, тобто що вони реально забезпечені. Це з одного боку.

З іншого ж боку, не менш поширена традиція зводити проблематику прав людини до можливостей судового захисту порушених прав. Хоча слід бачити, що основний обсяг діяльності держави (як і в цілому публічної влади) щодо забезпечення прав людини зводиться не стільки до реагування — через судовий розгляд — на аномальні діяння, що порушують зазначені права, скільки як раз до позитивних дій зі створення умов для ефективної реалізації людьми своїх прав.

З огляду на вищезазначене, проблема верховенства права може бути по-справжньому зрозуміла та розв'язана лише в контексті аналізу та оцінки всієї сукупності взаємостосунків (відносин) людей з органами виконавчої влади та їх посадовими особами. Адже виконавча влада — найбільш наближена до людей гілка влади, з якою в них відбуваються найчастіші контакти щодо реалізації багаточисельних суб'єктивних прав та інтересів людини. Між тим виконавча влада в Україні, як і раніше, зберігає державоцентристську — ідеологію, за якою людина сприймається як «підвладний об'єкт», інтереси яко-

го підпорядковані інтересам держави, потребам більш успішного функціонування державного управління. Тому єдиною можливим шляхом забезпечення реалізації принципу верховенства права у сфері адміністративно-правового регулювання слід визнати рішучий перехід до згадуваної раніше людиноцентристської ідеології.

При цьому важливо наголосити, що покладений в її основу інститут прав людини мав би водночас змінити і вигляд власне державного управління, спричиняючи при цьому вагомий вплив як на вітчизняну концепцію, так і на практику творення сучасної системи управління в Україні[5].

Далі, при формуванні нової адміністративно-правової доктрини на началах «людиноцентристської» ідеології, першочергового значення набуває концептуальна позиція, що заперечує тлумачення *предмета регулювання адміністративного права* через призму головним чином відносин державного управління. Саме внаслідок цього в юридичній науці та практиці, як вже згадувалося, продовжує домінувати сприйняття адміністративного права виключно як «управлінського» права.

Насправді ж, неупереджений аналіз переконує, що у сфері регулювання норм адміністративного права широко розповсюджені не тільки управлінські, а й неуправлінські відносини, причому чисельність останніх аж ніяк не менша, а значно більша, ніж управлінських відносин. Зведення ж практично всіх врегульованих адміністративним правом суспільних відносин до «управління»

(або «сфери управління») можна пояснити лише тим, що в радянській адміністративно-правовій науці поняття «державне управління» стало, за влучною оцінкою, «безрозмірним», що позбавляє це поняття змісту [6].

У той же час слід виходити з того, що предмет (а, відповідно, і нормативний масив) адміністративного права складається з двох частин — управлінської та неуправлінської, у чому виражається так звана дихотомія адміністративного права [7]. Зокрема, у сукупності суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права, цілком впевнено не можна віднести до «управлінських», принаймні, такі групи відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації: 1) у зв'язку з підготовкою та прийняттям різного роду індивідуальних рішень стосовно як реалізації чисельних суб'єктивних прав приватних (фізичних та юридичних) осіб, так і виконання останніми обов'язків, покладених на них законодавством; 2) щодо реагування на різні звернення приватних осіб, включаючи і розгляд в адміністративному (позасудовому) порядку їх скарг; 3) нарешті, у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу (які набагато ширші, як відомо, ніж тільки накладення адміністративних стягнень).

Враховуючи, що «неуправлінську» частину предмета адміністративного права складають неоднорідні групи відносин, що перелічені вище, пропонується перші дві групи відносин визначати як «публічно-сервісні», оскільки вони фактично спрямовані на обслуговування (через забезпечення реалізації суб'єктивних прав і

виконання юридичних обов'язків) інтересів громадян та інших приватних осіб. Остання ж група традиційна — це адміністративно-юрисдикційні відносини.

Цілком природно, що переважна увага в адміністративно-правовій доктрині має бути приділена публічно-сервісним відносинам, оскільки тут йдеться про багаточисельні та багатоманітні взаємостосунки між суб'єктами публічної адміністрації і приватними (фізичними і юридичними) особами.

Відповідно до існуючої «дихотомії» адміністративного права наступною концептуальною позицією нової адміністративно-правової доктрини має стати оновлена оцінка одного з ключових постулатів радянської юридичної науки — про визнання *домінуючим типом адміністративно-правового відношення так званого «владовідношення»*, яке здійснюється за схемою «влада-підпорядкування».

Тут, як прийнято вважати, існує так звана «вертикаль» між суб'єктом владних (публічно-владних) повноважень, який наділений правами здійснювати владний вплив на керований об'єкт — людину (або іншу приватну особу), а остання зобов'язана підкорятися такому впливу, що утворює певну «субординацію» між цими сторонами. Справді, за такою схемою будується значна частина адміністративно-правових відносин, а саме: відносини, що виникають у зв'язку із здійсненням публічною адміністрацією власне управлінської та адміністративно-юрисдикційної діяльності.

Однак решта адміністративно-правових відносин будується за принципово

іншою схемою. Так, усі публічно-сервісні (обслуговуючі) відносини передбачають не односторонній вплив уповноваженого суб'єкта на підпорядкований об'єкт, а їх двосторонню взаємодію, тобто як суб'єкт владних повноважень має право вимагати від приватної особи виконання конкретно визначених обов'язків (тобто її належної поведінки), так і приватна особа має аналогічне право стосовно зазначеного суб'єкта.

Принагідно нагадаємо, що саме за такою схемою побудовані так звані зобов'язальні правовідносини у сфері регулювання цивільного права (хоча тут сторони називаються «кредитор» та «боржник»). У більшості цих правовідносин кожен з учасників зобов'язання є одночасно і кредитором, і боржником (наприклад, продавець і покупець у договорі купівлі-продажу, орендодавець та орендар у договорі оренди та т.ін.). Причому в подібних правовідносинах, які отримали назву взаємних (зустрічних) зобов'язань, права та обов'язки сторін повинні виконуватися, за загальним правилом, одночасно [8].

Подібно до цього, в адміністративно-правових відносинах публічно-сервісного типу кожна сторона наділена, з-поміж своїх суб'єктивних прав, правом вимоги від другої сторони її належної (тобто передбаченої законодавством) поведінки. Наприклад, орган виконавчої влади має право вимагати від заявника надання всіх необхідних для розгляду та вирішення певного питання документів, а заявник, зі свого боку, має право вимагати від цього органу додержання встановленого законодав-

ством порядку та строку для відповіді на подане звернення. Це означає, що подібні відносини будуються не за односторонньою схемою «влада-підпорядкування», а за двосторонньою схемою «взаємного права вимоги», що належить обом сторонам правовідношення. Інакше кажучи, у принциповому вигляді схема публічно-сервісних відносин наближена до природи зобов'язальних правовідносин.

Найбільш яскраво наведена схема виявляється у відносинах щодо надання так званих адміністративних (або управлінських) послуг. Нагадаємо, що ця, поки що не традиційна для вітчизняного досвіду, функція виконавчої влади — надання адміністративних послуг — була вперше передбачена Концепцією адміністративної реформи в Україні, де подібні послуги були визначені «як послуги зі сторони органів виконавчої влади, які є необхідною умовою реалізації прав і свобод громадян — зокрема, реєстрація, ліцензування, сертифікація та ін.» [9]. Для чіткого розуміння двостороннього характеру зазначених публічно-сервісних правовідносин важливою є саме дефініція «послуги». Адже вона гранично точно акцентує увагу на виконанні саме обов'язків держави перед приватними особами, спрямованих на юридичне оформлення умов, визначених законодавством необхідними для належної реалізації згаданими особами своїх прав та законних інтересів.

Таким чином, поряд з традиційними, які отримали усталену назву «вертикальні адміністративно-правові відносини», існує великий (а за

чисельністю переважний) масив адміністративно-правових відносин, які за своїм юридичним змістом не можуть однозначно вважатися «вертикальними». Більш того, певні прояви «взаємного права вимоги» характерні навіть окремим вертикальним адміністративно-правовим відносинам: наприклад, відносинам між вищим і нижчим органами при делегуванні першим своїх повноважень. Тобто «взаємне право вимоги» — це, врешті-решт, не менш поширена риса адміністративно-правових відносин, аніж односторонність впливу однієї сторони на іншу за схемою «влада-підпорядкування».

Разом з тим слід чітко усвідомлювати, що викладений підхід докорінним чином відрізняється від існуючої у пострадянській адміністративно-правовій науці теоретичної презумпції про те, що наявність будь-яких ознак «рівності» сторін адміністративно-правового відношення за своєю суттю є нетиповим для класичного методу регулювання адміністративного права, яким, за усталеною традицією, вважається імперативний метод правового регулювання, або метод владних приписів [10].

З огляду на це, нова адміністративно-правова доктрина закономірно передбачає ще одну обов'язкову концептуальну позицію — переосмислення звичного розуміння характеру *метода регулювання адміністративного права*. Це — чи не найбільш складне інноваційне завдання, позаяк у даному питанні надзвичайно міцними є фундаментальні позиції радянської науково-правової школи, яка оцінювала метод адміністра-

тивного права як імперативний. Про можливість використання окремих елементів другого основного метода правового регулювання — диспозитивного — говорилося як би «сором'язливо-стримано», наче як про щось другорядне та в цілому неприродне для адміністративного права.

Але ж чи дійсно таким є поєднання регулятивних засобів названих основних методів правового регулювання?

Відповідаючи на це питання, необхідно врахувати, що в структурі адміністративно-правових відносин усі взаємозв'язки, що виникають на основі «взаємного права вимоги», будуються (принаймні, в рамках цих взаємозв'язків) за схемою зобов'язального правовідношення. Саме ж «право вимоги», яким одночасно наділені обидві сторони адміністративного правовідношення, має розглядатися як своєрідне «дозволення». За висновком авторитетного теоретика права, «суб'єктивне право, яке зводиться тільки до одного права вимоги (що характерно для ... відносних правовідносин типу зобов'язань у цивільному праві), також виражає своєрідне дозволення, і воно також науково інтерпретується через поняття «дозволена поведінка» [11]. Подібна побудова правовідносин, як відомо, досягається за допомогою диспозитивного методу правового регулювання. А це означає, що в адміністративно-правовому регулюванні, на противагу традиційному погляду, застосовується не один з двох класичних методів, а самостійний метод особливого характеру, у якому органічно переплетені (змішані) елементи та

ознаки як імперативного, так і диспозитивного методів правового регулювання.

Подолання застарілих поглядів щодо методу адміністративного права у новій адміністративно-правовій доктрині має і суто теоретичне, і важливе практичне значення, оскільки від цього прямо залежить і зміст діючих актів адміністративного законодавства, і стратегічна спрямованість розвитку всієї адміністративно-правової галузі [12]. Адже ще й досі адміністративне право асоціюється, перш за все, із розпорядчим втручанням у поведінку приватних осіб, заборонами, примусом, мірами відповідальності. Це, на жаль, дуже стійка традиція, притаманна в цілому пострадянській юридичній науці та практиці, включаючи українську.

Саме через оновлення методу регулювання названа традиція має бути подолана відповідно до проголошеного у Конституції України (ст. 3) пріоритету прав людини у відносинах з державою, що вимагає принципово нових засобів регуляторного впливу адміністративно-правових норм. Якщо узагальнити, то адміністративне право має більше встановлювати обмеження для держави (точніше, для всієї публічної влади), і менше — для людей (так само як і загалом для приватних осіб).

Саме ця вимога, на наш погляд, повинна стати провідним імперативом у трансформації метода регулювання цієї правової галузі. Але найголовніше — у тому, щоб це знайшло практичне підтвердження у новій якості національного адміністративного законодавства, яке всім своїм зміс-

том повинно всіляко сприяти забезпеченню реалізації та захисту прав людини, її законних інтересів, вимог та очікувань.

Для формування нової адміністративно-правової доктрини важливим є нове ставлення до окреслення *змістовних контурів системи адміністративного права*. Тут найбільш гострими є завдання залучення (а частково — відновлення) до даної системи правової «матерії», яка хоч і має належати цілком об'єктивно адміністративному праву, але дотепер з різних причин розпорошена по інших галузях права. Зокрема, ідеться про наступне.

По-перше, в систему адміністративного права мають бути повернуті управлінські інститути місцевого самоврядування. Це настільки зрозуміла вимога, що майже не потребує додаткових пояснень. Адже ідеться про органічне поєднання сфер державного і самоврядного (муніципального) управління за допомогою запровадження узагальнюючого поняття «публічна адміністрація». Відповідно, управлінська (так само як і обслуговуюча) діяльність суб'єктів публічної адміністрації — органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування — має розглядатись в межах єдиного предмета регулювання адміністративного права.

По-друге, у межах системи адміністративного права необхідно зосередити весь обсяг правового регулювання інституту державної служби і служби в органах місцевого самоврядування. У першу чергу треба виокремити зі сфери дії трудового законодавства службово-трудові відносини

відповідних суб'єктів, а також відносини дисциплінарної відповідальності державних і муніципальних службовців.

По-третє, у системі адміністративного права має перебувати регулювання загальних засад застосування усіх існуючих на цей час видів юридичної відповідальності, котрі об'єктивно мають адміністративно-правову природу, але зараз запроваджені так званими вторинними правовими галузями: фінансовим, господарським, екологічним правом і т. ін. Щонайменше, мають бути унормовані єдині концепції щодо адміністративних деліктів і адміністративно-правових санкцій: в першу чергу, це стосується фінансових і адміністративно-господарських санкцій.

По-четверте, належної уваги потребує розмежування, зокрема, з господарським правом і в інших (окрім деліктної) частинах. Адже досі вчені — адміністративісти були і залишаються невинуватими пасивними в процесі формування у межах господарського законодавства низки понять і термінологічних новацій: регуляторна політика, регуляторна діяльність, регуляторні акти, дерегулювання тощо, які доктринально тлумачаться і на практиці застосовуються доволі неоднозначно, хоча їх зміст мав би бути співвіднесений з відповідними інститутами і поняттями адміністративного права.

Нарешті, при формуванні нової доктрини адміністративного права, не можна залишати без уваги той факт, що *вітчизняна адміністративно-правова наука* у своїй значній частині — внаслідок, насамперед,

абсолютизації управлінської характеристики адміністративного права — продовжує існувати в полоні теоретичних суперечностей і навіть помилкових, на моє переконання, постулатів.

Їх, на жаль, доволі багато: достатньо продивитись зміст існуючих галузевих підручників — від ототожнення виконавчої влади і державного управління до розгляду заходів адміністративного примусу як методів державного управління. Це означає, що проблематика теорії адміністративного права фактично підміняється науковими засадами державного управління.

Некритичне сприйняття подібного становища приводить окремих дослідників навіть до парадоксального висновку про те, що «адміністративне право входить у систему наукових і навчальних дисциплін, що об'єднуються терміном «наука управління» [13]. На наш погляд, неприйнятність цієї тези закономірно випливає з очевидного факту, що предметом науки адміністративного права виступає аж ніяк не «управління», а відповідна «галузь права».

Отже, слід визнати, що об'єктивно необхідний крок у формуванні нової доктрини адміністративного права — це подолання негативних наслідків багаторічного панування стереотипів колишньої радянської адміністративно-правової науки, котрій був властивий догматизм у тлумаченні ключових понять і інститутів, підвалини якого закладались ще в 40–50-х роках минулого століття і з тих часів змістовно не переглядались.

Наведені вище ключові концептуальні позиції нової української

адміністративно-правової доктрини, певна річ, не вичерпують усіх важливих теоретичних проблем наближення вітчизняної галузі адміністративного права до стандартів, що панують нині у демократичних країнах світу. Проте саме розглянуті аспекти мають, на наш погляд, принципове методологічне значення для вироблення правильної стратегії подальшого реформування національного адміністративного права, і від їх розуміння вирішальною мірою залежить розв'язання решти дискусійних питань у сфері адміністративної правотворчості та праворозуміння.

Сучасні інноваційні завдання реформування галузі адміністративного права України на основі демократичних цінностей. Як засвідчує досвід проведення адміністративних реформ у країнах Центральної та Східної Європи у зв'язку із вступом до Європейського Союзу (ЄС), для досягнення поставлених завдань необхідне не тільки доктринальне осмислення нових та перегляд застарілих правових категорій, що саме по собі має розглядатися як об'єктивний процес розвитку будь-якої галузі знання. Важливим аспектом, який набуває інноваційного характеру для розвитку публічно-правової сфери в Україні, виступає визначення завдань комплексного перегляду правового підґрунтя низки інститутів адміністративного права (у першу чергу, основних засад, принципів, стандартів, гарантій), у яких найбільш повною мірою мають знайти своє відображення сучасні європейські демократичні цінності.

Основою доктринального перегляду має послужити сучасне розуміння принципу верховенства права в європейській юридичній науці, яке хоча і виникло на класичних доктринальних позиціях його розуміння, сформованих Альбертом Дайсі [14], але значним чином трансформувалося в контексті глобалізаційних, європейських інтеграційних, економічних, правових та інших аспектів реформування світового правопорядку. Адже принцип верховенства права на сьогоднішній день вже не обмежується рамками національної правової системи, його зміст, поряд із традиційним розумінням змісту та ролі конституційного принципу верховенства права, зазнає певних трансформацій, що особливо проявилось у використанні змісту даної категорії провідними європейськими регіональними організаціями в контексті євроінтеграційних процесів та формування Європейського адміністративного простору¹ (ЄАП). Варто відмітити,

¹ Нагадаємо, що концепція ЄАП виникла наприкінці XX століття як результат спеціальних наукових досліджень природи Європейського правового простору та місця у ньому нових, удосконалених форм (методів) співробітництва у сфері діяльності публічних адміністрацій європейських держав.

Термін ЄАП у сучасному значенні було вперше вжито у дослідженні групи SIGMA (1999 р.), де міститься визначення ЄАП, яке стало основою досліджень у даній сфері: "Принципи публічної адміністрації, які є спільними для держав-членів Європейського Союзу, створюють умови виникнення "Європейського адміністративного простору", який включає в себе набір (групу) спільних стандартів діяльності публічних адміністрацій, які визначаються законом та реалізація яких на практиці забезпечується відповідними процедурами та механізмами відповідальності.

Основними елементами, через які розкривається зміст категорії ЄАП виступають: правові

що хоча Європейський адміністративний простір і не являє собою частини схвалених *acquis communautaire*, але він покликаний слугувати орієнтиром реформ публічних адміністрацій у країнах-кандидатах» [15].

Слід зауважити, що на сьогодні вітчизняна доктрина адміністративного права послуговується переважно класичним розумінням принципу верховенства права, запропонованим відомим англійським вченим-конституціоналістом Альбертом Венном Дайсі. У своїй всесвітньо відомій праці «Вступ до науки конституційного права» (англ. — «An Introduction to the Science of the Law of the Constitution») відмітив, що верховенство права було властиве Англії ще з часів Нормандської навали, та характеризувався двома основними рисами: 1) всемогутністю (англ. — *omnipotence*) та безспірним (англ. — *undisputed*) верховенством на території усієї країни центрального уряду; 2) пануванням (англ. — *rule*) або верховенством (англ. — *supremacy*) права [16]. Причому верховенство права розглядається як гарантія прав індивідів у Британській Конституції.

Для розуміння сучасного змісту та напрямків запровадження принципу верховенства права у адміністративному законодавстві України, важливо відзначити, що стрімкий економічний розвиток світового господарства призвів до необхідності запроваджен-

ня уніфікованих та стандартизованих правил ведення бізнесу, руху товарів, капіталів і т. п. Тому цілком природно, що саме *ідея верховенства права* була обрана як ключова, тобто як така, що здатна об'єднати суб'єктів «спільного ринку» єдиним доктринальним підґрунтям та, відповідно, джерелом спільних засад правотворчості та правореалізації.

Принцип верховенства права разом із демократією та повагою прав і свобод людини і громадянина — це ключові, основоположні ціннісні орієнтири європейської доктрини праворозуміння. Їх покладено в основу правопорядку ЄС, що знайшло формальне закріплення в ст. 6 (колишній статті F) «Договору про Європейський Союз» [17].

Також слід відмітити той факт, що принцип верховенства права на сучасному етапі його розуміння у західній юридичній думці втрачає риси абстрактної моделі, що було особливо характерно античним філософським визначенням. Натомість простежується тенденція до деталізації, формалізації принципів та процедур, через які ідея верховенства права має отримати конкретні практичні напрямки запровадження та утвердження.

Зокрема, у Звіті Світового Банку (грудень 2005 року) «Світовий банк та Реформи Верховенства права» [18] наводиться обґрунтування трансформації сучасного значення принципу верховенства права та його використання в глобалізаційних та євроінтеграційних процесах. Особливо треба наголосити на запропонованому в цьому дослідженні виділенні конкретних шляхів запровадження та

норми, принципи та стандарти, адміністративні традиції національних держав-членів ЄС, соціальні та культурні цінності європейських держав, а також національні публічні адміністрації останніх, які виступають ключовим, системоутворюючим елементом ЄАП.

утвердження принципу верховенства права, а саме, виділення двох основних напрямків (способів) реформування на його основі: 1) законодавства (щонайменше, це підготовка та прийняття законів у п'яти основоположних сферах: власність; договори; компанії; банкрутство; конкуренція); та 2) інституцій (у тому числі реформування судів, органів виконавчої влади; органів реєстрації права на власність; інституту омбудсмена; юридичних навчальних закладів та центрів підготовки судових працівників, асоціацій адвокатів; виконавчої служби).

Враховуючи вищевикладене, слід зазначити, що принцип верховенства права слід розглядати як першоджерело, основу реформування адміністративно-правової науки в Україні, запровадження принципів належного урядування та належного управління, які мають посісти належне місце в адміністративно-правовій доктрині та системі чинного законодавства України.

Важливим є і врахування впливу глобалізаційних та регіональних інтеграційних процесів на розвиток цієї галузі права. Актуальним та надзвичайно важливим становиться євроінтеграційний аспект, адже входження України до європейського політичного, інформаційного, економічного і правового простору визначено стратегічним пріоритетом зовнішньої політики держави. Досягненню цієї мети має сприяти виконання Україною Копенгагенських [19] та Мадридських [20] критеріїв¹, що вису-

ваються до країн-кандидатів на вступ до Європейського Союзу (ЄС).

В сучасній науці адміністративного права України активно формується своєрідний «євроінтеграційний» напрямок спеціальних юридичних досліджень, основною метою яких є розробка теоретико-методологічних і наукових засад адаптації як доктринальних положень, так і діючих норм вітчизняного адміністративного законодавства до європейських принципів та стандартів.

Пріоритетність проведення наукових досліджень у даній сфері обумовлюється необхідністю реформування чинного законодавства України у відповідності до зобов'язань, прийнятих у зв'язку із підписанням Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами», ратифікованої Верховною Радою України 10 листопада 1994 року (№ 237/94-ВР).

Однією з основних цілей реформування науки та галузі адміністративного права України в напрямку їх наближення до європейських принципів та стандартів, має стати, на

21–22 червня 1993 року, належать: стабільність установ (органів), які гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин, існування діючої ринкової економіки так само як і здатності подолати конкурентний натиск та ринкові сили всередині ЄС. Також зазначено, що членство передбачає здатність країни-кандидата прийняти на себе зобов'язання, які випливають з членства, включаючи вірність цілям політичного, Економічного та Валютного союзів [19]. У свою чергу, до Мадридських критеріїв (англ. — The Madrid criteria), схвалених на Мадридському засіданні Європейської Ради у 1995 році, відносяться: 1) Перебудова адміністративних структур країни-заявника; 2) Створення умов поступової гармонійної інтеграції в ЄС [20].

¹ Принагідно нагадаємо, що до Копенгагенських критеріїв (англ. — The Copenhagen criteria), ухвалених на Копенгагенській Європейській Раді

нашу думку, комплексне вивчення європейських принципів адміністративного права, в т.ч. з метою приведення *administrative capacity*¹ (з англ. — адміністративної здатності (або ефективності)» публічної адміністрації) [21] у відповідність до потреб функціонування ЄАП. Це обумовлено, в першу чергу, тим, що саме від ефективності діяльності публічних адміністрацій у національних державах-членах ЄС залежатиме забезпечення практичної реалізації прав і свобод людини і громадянина, а також однакове розуміння та ефективне застосування норм *acquis communautaire* ЄС.

В той же час термін «європейські принципи адміністративного права» часто вживається у вітчизняній юридичній літературі, незважаючи на відсутність доктринальної єдності у розумінні цього поняття. Переважна більшість вітчизняних досліджень містить загальне посилання на «європейські принципи» у розумінні загальних стандартів (але тому, до речі, часто використовують словосполучення «принципи і стандарти») положень, вимог, які символізують досягнення європейських регіональних організацій у правотворчій та правозастосовчій сферах.

Серед досліджень, в яких зроблено перші кроки в напрямку вивчення європейських принципів адміністра-

тивного права, слід зазначити праці В. Б. Авер'янова, І. Грицяка, Н. Гнидюк, Г. Й. Ткач [22] та деяких інших правознавців. Втім огляд вітчизняної джерельної бази підтвердив гіпотезу про те, що проведені розвідки в цій сфері не мають комплексного характеру, а переважно присвячені дослідженню змісту та значення окремих принципів або їх окремих елементів (аспектів) для цілей реформування того чи іншого інституту галузі адміністративного права.

Вивчення розуміння поняття європейських принципів адміністративного права у європейській доктрині [23] праворозуміння показало, що до загального обсягу даної категорії мають бути віднесені не тільки принципи європейського адміністративного права², а й принципи Європейського адміністративного простору (ЄАП) як квінтесенція змісту принципів європейського адміністративного права (*вузьке розуміння*).

До принципів європейського адміністративного права відносять:

1) принцип законності (англ. — the principle of legality) — запозичений з французького права у класичному розумінні поняття верховенства права, відповідно до якого визнається зв'язаність адміністрації (виконавчої гілки влади) законом;

2) можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта (англ. — the revocability of unlawful administrative action) та

¹ Термін “administrative capacity” використовується в праві ЄС для позначення двох взаємопов'язаних аспектів діяльності публічних адміністрацій: 1) здатності проводити підготовку, координацію та виконання самої процедури входження до ЄС; та 2) здатності імплементувати *acquis communautaire* та забезпечувати ефективне співробітництво з іншими країнами-членами ЄС на постійні основі.

² Вперше принципи європейського адміністративного права були визначені у всесвітньо відомій праці німецького вченого Юргена Шварце „Europaisches Verwaltungsrecht“ (“Європейське адміністративне право”), 1988 р.

відповідність цього принципу вимогам неприпустимості негативного впливу на права громадян, реалізація яких була визнана або підтримана таким актом);

3) принцип недискримінації (англ. — non-discrimination) — подібні справи не будуть розглядатися по-різному, окрім випадків, коли наявні об'єктивно обумовлені обставини для такої диференціації;

4) юридична визначеність (англ. — legal certainty) — один з основних (фундаментальних, засадничих) принципів європейського адміністративного права, відповідно до якого усі суб'єкти права повинні керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами). Спеціальними випадками застосування цього принципу є захист законних очікувань, заборона зворотної дії норм, що встановлюють покарання, вимога до держави, установ та організацій діяти добросовісно та з повагою до наданих прав і т. ін.;

5) право на захист (фр. — droit de la defence) — запозичений з французької мови термін, який означає право на захист, а також несе змістове навантаження концепції природної справедливості (англ. — natural justice), чесності (англ. — fairness), та, відповідно, американської концепції належної юридичної процедури (англ. — due process);

6) принцип пропорційності — запозичений з німецької концепції Verhältnismässigkeit, відповідно до якої у реалізації повноважень установ та організацій мають використовуватися такі засоби, які відповідають цілям отримання відповідного результату, та які не повинні виходити за

межі необхідного для досягнення поставленого завдання (мети);

7) принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина (англ. — respect for fundamental human rights) — відповідно до положень Європейської Конвенції з прав людини та їх тлумачення Європейським судом з прав людини, а також усталених конституційних традицій країн-членів ЄС, а також положень права ЄС в цілому (включаючи проєкт Конституції ЄС);

8) принцип субсидіарності (англ. — subsidiarity) — рішення повинні прийматися на найнижчих рівнях організації, забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що, в свою чергу призводить до деволуції (передачі) владних повноважень в середині ЄС з наднаціонального на національний рівень;

9) принцип належного управління (англ. — «good administration») — містить у собі поєднання вимог щодо справедливого розгляду та використання найкращого досвіду (методів) (англ. — best practices) в управлінні, а також запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг про факти неналежного урядування (управління) (англ. — maladministration), що мали місце у діяльності установ та організацій ЄС;

10) принцип прозорості (англ. — transparency) — розвинувся під впливом Скандинавських принципів належного урядування, запозичений із вступом до ЄС Швеції та Фінляндії у середині 1990-х років. У європейському праві переважно вживається щодо доступу до офіційних документів, що містять у собі прийняті рішення.

У свою чергу, до принципів ЄАП відносяться наступні групи: 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність); 2) відкритість і прозорість; 3) відповідальність; 4) ефективність та результативність [24].

Представити взаємодію цих принципів можна наступним чином.

До групи принципів «Юридична визначеність» відносять принцип правової держави; принцип верховенства права; принцип надійності; принцип передбачуваності; принцип зв'язаності адміністрації законом; принцип недискримінації; принцип пропорційності; принцип доцільності (обґрунтованості); принцип процедурної справедливості; принцип своєчасності; принцип професіоналізму, тощо.

До групи принципів «Відкритість і прозорість» слід віднести принаймні: принцип відкритості на противагу секретності; принцип прозорості на противагу дискретності; принцип винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; принцип набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; принцип обов'язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чії права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку із його прийняттям, і т.п.;

До групи принципів «Відповідальність», в першу чергу, належать принцип несення відповідальності органами публічної адміністрації; презумпція вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадяни-

ном; принцип відшкодування шкоди органами публічної влади, заподіяної правам і законним інтересам громадян та ін. осіб; принцип формалізованих процедур з метою уникнення абстрактної відповідальності; принцип примату інтересів людини і громадянина у відносинах з органами публічної влади, тощо.

До групи принципів «Ефективність і результативність» відносять принцип ефективної адміністрації; принцип ефективного та результативного виконання європейського законодавства та інші.

Розвиток правової системи України в напрямку запровадження європейських принципів та стандартів обумовив трансформацію предмета адміністративно-правової галузі України. Зокрема, впродовж останніх років в доктрині адміністративного права України було обґрунтовано необхідність перегляду традиційного радянській правовій системі підходу щодо визначення *предмету адміністративного права* [25].

Відповідно до нового погляду на роль і місце адміністративного права, було виділено наступні групи однорідних суспільних відносин, що формуються:

1) у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям;

2) у ході діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення реалізації та захисту в адміністративному порядку прав і свобод громадян, надання їм, а також юридичним особам різноманітних адміністративних (управлінських) послуг;

3) у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій, а також у зв'язку з проходженням державної служби або служби в органах місцевого самоврядування;

4) у зв'язку з реалізацією юрисдикції адміністративних судів і поновлення порушених прав громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

5) у ході застосування заходів адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб.

Трансформація предмету адміністративного права прискорила розвиток нових, невластивих радянській правовій доктрині інститутів: інституту адміністративних послуг, інституту адміністративних процедур (та розвиток права особи на оскарження адміністративних актів), публічної адміністрації (основним завданням реформування цього інституту присвячено окремих розділ цієї роботи) та публічної служби, а також внесла суттєві корективи у такі інститути як адміністративна відповідальність, адміністративна юрисдикція тощо.

Список використаних джерел

1. Див. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. — 1998, № 8; Він же. Актуальні завдання реформування адміністративного права // Там само — 1999, № 8; Він же. Реформування українського адміністративного права: черговий етап // Там само. — 2000, № 7;

2. Цвік М. В. Фундаментальні проблеми теорії права // Антологія української юридичної думки. У 10 т. Том 10. — С. 58.

3. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки. — М., 1988. — С. 113.

4. У сучасній українській юридичній науці перелік власних принципів адміністративного права вперше обґрунтовано в Академічному курсі адміністративного права (автор — к.ю.н. Г. Й. Ткач; див.: Адміністративне право України. Академічний курс. Підручник у двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. — К., 2004. — С. 80–84) та в підручнику: Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. — К., 2004. — С. 29–73 (автор — к.ю.н. В. Я. Настюк).

5. Селіванов В. М. Людський вимір політики трансформації державного управління в Україні // Право України. — 2004, № 10. — С. 7.

6. Бельский К. С. Феноменология административного права. — Смоленск, 1995. — С. 5.

7. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка // Право України. — 2004, № 10.

8. Див., напр.: Харитонов Е. О., Саниахметова Н. А. Гражданское право Украины: Учебник. — Х., 2004. — С. 412.

9. Концепція адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи. — К., 1998. — С. 11.

10. Див., напр.: Стариков Ю. Н. Курс общего административного права. В 3 т.

Т 1. — М., 2002. — С. 353–356; Адміністративне право України / За ред. Ю. П. Битяка. — С. 27.

11. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия. Опыт комплексного исследования. — М., 1999. — С. 358.

12. Авер'янов В. Б. Українське адміністративне право на етапі реформування: питання нової доктрини // Українське право. — 2005, № 1.

13. Старилев Ю. Н. Курс административного права. В 3 т. Т.1. — С. 307.

14. A. V. Dicey An Introduction to the Study of the Law of the Constitution — Indianapolis: Liberty Classics. — 1982. — P. 102, 114.

15. European Principles for Public Administration. SIGMA Papers: # 27/19-Nov-1999 // <www.eupan.org>.

16. A. V. Dicey An Introduction to the Study of the Law of the Constitution — Indianapolis: Liberty Classics. — 1982. — P. 102, 114.

17. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л. М. Энтина. — М.: Норма, 2004. — 720 с.

18. The World Bank & Rule of Law Reforms. Working Papers Series No. 05-70. December 2005 // <www.lse.ac.uk>

19. EUROPARL. Presidency conclusions of the Copenhagen European Council (21-22 June 1993). Part 7. Relations with the countries of Central and Eastern Europe. Sub-paragraph A. The Associated Countries // <www.europa.eu.int/enlargement/ec>.

20. Європейський Союз. Словник-довідник / Ред. М.Марченко. — К.: К.І.С., 2005. — С. 80.

21. Preparing Public Administrations for the European Administrative Space / SIGMA Papers. — Paris, 1998. — No. 23. — 191 p. // <www.oecd.org>.

22. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Факт, 2003. — 384 с.; Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.; Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-претендентів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк — К.: Міленіум, 2003. — 384 с.; Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції. Збірник наукових праць. — Київ — 2003 — 322 с. та ін.

23. Mapping European Union Administrative Law // <www.abanet.org>

24. New space for Public Administrations and Services of General Interest in an Enlarged Union — Study intended for the Ministers responsible for Public Administration of the Member States of the European Union, Luxembourg, 8 June 2005. (Carried out under the responsibility of the European Institute of Public Administration, EIPA (NL) with the collaboration of the National Center for Scientific Research, CNRS (F) and the Universite Catholique de Louvain, UCL (B). // <www.eupan.org>.

25. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). — К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.