

ПРО ЗМІСТ І СПРЯМОВАНІСТЬ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Представлену статтю присвячено розкриттю основних аспектів значень поняття «принципи адміністративного права», їх змісту та спрямованості, формулюванню пропозицій щодо формування оновленої системи принципів адміністративного права. Основну увагу приділено необхідності перегляду радянського та неорадянського підходу до декларативного розуміння досліджуваного явища, викладу актуальних проблем, вирішення яких дозволить розвинути у вітчизняній адміністративно-правовій науці власне розуміння їх системи, спрямованості, що має враховувати зміст нових галузевих інститутів – інститутів адміністративних актів, адміністративної відповідальності публічної адміністрації.

У статті представлено авторський підхід до розуміння системи принципів адміністративного права як з урахуванням класичної структури фундаментальної галузі права та її метасистем, а також у розрізі основних груп значень, що видозмінюються на національному рівні залежно від приналежності до того чи іншого виду правової системи, адміністративної традиції.

Ключові слова: принципи адміністративного права, галузь адміністративного права, інститути адміністративного права, європейське адміністративне право, європейський адміністративний простір, публічна адміністрація, адміністративні акти.



**Пухтецька Алла
Альбертівна,**

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

З переходом від радянської до неорадянської моделі побудови апарату державного управління, на жаль, у вітчизняному правовому регулюванні залишилися традиції формального ставлення до фіксації в законодавстві та забезпечення дотримання принципів адміністративного права не тільки на рівні галузевих інститутів, але й принципів, що мають загальне значення для формування системи принципів адміністративного права, закріплених у міжнародних актах та угодах, ратифікованих актами Верховної Ради України, проте досі не отримали належного правового механізму їх реалізації в національному правопорядку.

Це пов'язано передусім із тим, що особистість людини, її права, свободи, законні інтереси в попередній формації значно нівелювалися, недооцінювалися, а державний інтерес переважав приватний, власне заміщуючи його багатовекторними програмами розвитку соціалістичної держави, відповідальності

за досягнення показників соціально-економічного розвитку.

На сьогодні ж розуміємо важливість дієвого захисту прав і свобод кожного індивідуального суб'єкта адміністративного права та маємо сформувати для цього належну правову базу, яка має, зокрема в означеній царині, ураховувати європейський досвід ефективного застосування принципів адміністративного права в щоденному житті пересічних громадян, подолати, здавалося б, нездоланну прірву між «теоретичною моделлю» та практичним застосуванням зразків електронного урядування, заявного принципу повідомлення про створення громадської організації, надання адміністративних послуг в електронній формі, повідомлення про прийняте індивідуальне рішення в адміністративній справі, притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб, винних у перевищенні компетенції, дискреційних повноважень, прийнятті рішень всупереч цілям, визначеним у законі. Усі означені приклади потребують фіксації в законодавстві вироблених світовим досвідом принципів адміністративного права в сфері організації та діяльності органів публічної адміністрації, упровадження кращих практик їх застосування в Україні.

На наш погляд, фактична трансформація предмета адміністративного права в Україні та докорінна зміна пріоритетів його розвитку в напрямку захисту прав і свобод людини в адміністративних правовідносинах не призведуть до знищення вітчизняної галузі адміністративного права, а будуть вагомим фактором онов-

лення змісту адміністративно-правової доктрини, адміністративного законодавства, правозастосовчої та судової практики з урахуванням центральної складової означеного предмета – прав, свобод, законних інтересів громадянина, інших суб'єктів адміністративного права у взаємостосунках з органами публічної адміністрації центрального та місцевого рівнів. Проте означена трансформація з необхідністю зумовить перегляд системи галузі, змісту її інститутів, а відповідно і галузевих принципів. Низка справді застарілих і не відповідних сучасним напрямкам цілепокладання ускладнених адміністративних проваджень мала б стати прикладом історичних помилок як з погляду подолання корупційних механізмів, так і з погляду забезпечення доступності, безоплатності тих чи інших послуг тощо.

У працях представників вітчизняної науки загальної теорії держави і права, конституційного та адміністративного права, теорії державного управління В. Авер'янова, О. Андрійко, Ю. Битяка, І. Грицяка, Л. Кисіль, М. Козюбри, І. Коліушка, В. Колпакова, І. Кресіної, Є. Кубка, Р. Куйбіди, В. Настюка, Ю. Педька, І. Голосніченка, Г. Ткач, П. Рабіновича, Н. Оніщенко, В. Опришка, А. Селіванова, В. Сіренка, С. Стеценка, О. Стойко, О. Харитоновой, В. Цветкова, В. Шаповала, С. Шевчука, Ю. Шемшученка розглядалися важливі аспекти розуміння змісту принципів адміністративного права, їх взаємозв'язку із загальноправовими принципами, конституційно закріпленими принципами, основами пра-

вового регулювання. Проте до цього часу залишаються невирішеними низка концептуальних проблем визначення спрямованості принципів адміністративного права, що зумовлює необхідність перегляду змісту та підходів до формування системи принципів вітчизняного адміністративного права, урахування європейського досвіду оновлення системи галузі адміністративного права та однойменних галузевих інститутів, їх запровадження у вітчизняній доктрині, правозастосовчій практиці.

Розуміння принципів адміністративного права як системи не є новим для вітчизняної науки адміністративного права, проте щоразу нового значення набуває якісне розуміння специфіки взаємозв'язку та взаємодії в системі принципів адміністративного права однопорядкових принципів нових інститутів означеної галузі права, що неодмінно проникають у національний правопорядок та, без сумніву, отримують нормативне закріплення в недалекому майбутньому (маємо насамперед на увазі інститут адміністративної відповідальності публічної адміністрації, який має стати принципово новою сукупністю однорідних норм, що врегульовують порядок притягнення до адміністративної відповідальності органу публічної адміністрації, його посадових осіб, зокрема відповідальності за майно публічної адміністрації (дотримання правил утримання та реконструкції будівель, майна, порушення правил зберігання та поводження із джерелами підвищеної небезпеки, нараження на підвищений професійний ризик, зокрема під час

гірничо-видобувальних, будівельних робіт тощо).

Системний підхід у дослідженнях змісту та спрямованості принципів адміністративного права використовувався як основний у радянський та дореволюційний періоди, проте в цьому слід погодитися з думкою тогочасних учених і дослідників, що *зміст означених принципів не спрямовувався на забезпечення умов для належної реалізації прав і свобод приватних осіб у відносинах з органами державного управління*, адже за своєю правовою природою вони першочергово спрямовувалися на забезпечення державного управління, прямого впливу на керовані об'єкти, нехтуючи інтересами не тільки останніх, а й громад, регіонів, суб'єктів СРСР.

На думку німецького вченого Лоренца фон Штейна, саме *створення умов для реалізації прав, свобод, інтересів громадянина має бути одним з основних пріоритетів*, адже забезпечує стимулювання в різних сферах життєдіяльності суспільства. Учений вважає, що «Принцип внутрішнього управління спирається на те, що у спілкуванні кожний окремий залишається самостійною особистістю. Звідси випливає, що тільки те становить собою істинний розвиток для окремого, що набувається своєю власною діяльністю. Межі завдання держави в її внутрішньому управлінні визначаються тим, що спілкування зовсім не має надавати окремій людині те, що вона може отримати своєю власною силою; управління має давати не особистий розвиток, духовний, фізичний, господарський або

соціальний, а лише умови для них. Будь-яке управління, яке дає більше, спотворює прогрес народу; будь-яке управління, яке дає менше, перешкоджає йому. Вище розуміння всього внутрішнього управління полягає в тому, щоб віднайти належну міру передусім у собі, а потім – у дійсності, що застосовується до таких і наявних відносин, і твердо дотримуватися знайденої міри» (переклад з російської мови наш – А. А.) [1, с. 50–51]

Слід звернути увагу і на розуміння цим ученим спрямованості власне змісту внутрішнього управління, його тісного взаємозв'язку зі свободою вибору, що має бути забезпечена суб'єктам аналізованих відносин: «Якщо управління дотримується означеної міри, то створює справжню свободу. Свобода державного устрою полягає в праві членів держави брати участь у державній волі; свобода виконання – у праві їх брати участь у роботі виконавчої влади шляхом самоуправління та сумісної роботи; справжня ж свобода полягає у володінні умовами індивідуальної самостійності. А про неї турбується внутрішнє управління. Вона є його істинний життєвий принцип» (переклад з російської мови наш – А. А.) [1, с. 51].

Ці позиції набули розвитку в наукових працях ідеолога проведення адміністративно-правової реформи в Україні академіка В. Авер'янова, який розкрив спрямованість шуканих принципів адміністративного права України на основі сформульованого ним «людиноцентристської концепції» адміністративно-правового розуміння [2]. Його постулати про не-

обхідність забезпечення реальної реалізації та захисту прав і свобод громадян у взаємостосунках з апаратом державного управління залишаються надто актуальними, проте досі не витребуваними належною мірою правотворчою практикою, такими, що не отримали комплексного запровадження в законодавстві України та, як наслідок, не можуть отримати законних підстав для запровадження у правозастосовчій діяльності на регіональному, центральному та місцевому рівнях.

З огляду на вищевикладене основною метою цієї статті є формулювання авторського підходу до визначення змісту та спрямованості принципів адміністративного права, підходів до розуміння їх системи в розрізі ключових груп значень. На виконання окресленої мети в цій статті поставлені такі завдання: 1) розглянути множину значень поняття «принципи адміністративного права»; 2) розглянути підходи до визначення їх змісту та спрямованості; 3) сформулювати пропозиції щодо формування системи принципів адміністративного права на основі визначення основних груп значень (підсистем), які мають отримати доктринальну розробку та нормативну фіксацію.

1. Розуміння обсягу досліджуваного поняття. Загальна множина шуканих значень у змісті загальної категорії принципів адміністративного права може бути обмежена суміжним обсягом значень керівних засад, вимог, принципів, законодавчо закріплених цінностей галузей цивільного та кримінального права, їх

підгалузей та інститутів. Що ж стосується сфери адміністративного права як галузі права, їх множина з необхідністю має бути визначена з урахуванням не тільки власне правових принципів, але й національних традицій в управлінській царині (так званих адміністративних), що визначають специфіку формування апарату та взаємовідносин між його органами та з приватними особами. Крім того принципи адміністративного права мають бути розглянуті й у взаємозв'язку з конституційним правом, адже на думку Отто Майєра адміністративне право є конкретизованим конституційним правом. Це дозволить сформулювати більш повну картину систематизації принципів адміністративно-правового характеру, що використовуються в зарубіжних доктринах адміністративного права та до цього часу не знайшли відбиття в українській доктрині, галузі адміністративного права, адміністративному законодавстві.

Окремо зазначимо про вплив наднаціональної підсистеми принципів адміністративного права, що слід визнати дедалі значно більшою мірою інтенсивнішим з урахуванням підписання Угоди про асоціацію між Європейським Союзом та Європейським співтовариством з атомної енергії та їх країн-членів з Україною від 27 липня 2014 р. [3], а також у контексті європейських регіональних процесів адміністративної конвергенції, формування спільного європейського адміністративного простору, що в єдності та взаємодії створюють підстави для перегляду змісту та ієрархії цінностей, які визначають зміст і

спрямованість принципів адміністративного права, способів і методів їх застосування, правових гарантій забезпечення реалізації та захисту прав і свобод громадян у взаємостосунках з апаратом державного управління, у сучасному розумінні – з органами публічної адміністрації.

З огляду на це слід враховувати такі обсяги значень шуканого поняття «принципи адміністративного права», а саме їх розуміння як:

1) **системи принципів однієї з фундаментальних галузей права** в Україні, що виокремлюється поряд із цивільним і кримінальним правом, що також визнаються фундаментальними галузями права за ознакою окремого предмета та методу правового регулювання;

2) **орієнтиру та пріоритетних засад правового регулювання** у сфері державного управління, що визначають і конкретизують цілепокладання, створюють умови для реалізації прав та свобод людини і громадянина, інших суб'єктів в означеній сфері, взаємопов'язані з гарантіями забезпечення реалізації означених прав, забезпечені засобами адміністративного примусу, а їх недотримання може бути оскаржене в судовому порядку;

3) **детермінованих функціями адміністративного права ключових вимог, положень, принципів організації та діяльності публічної адміністрації**, що фіксуються в кодексах, законах та інших актах адміністративного законодавства, зокрема містять вимоги до діяльності керівних суб'єктів і керованих об'єктів у сфері організації та діяльності органів виконавчої влади центрального та місцевого рівнів;

4) **загальних засад визначення правових рамок компетенції органів публічної адміністрації** (дискреційні повноваження, перегляд рішень тощо);

5) **принципів адміністративно-правових інститутів** – усталених підсистем принципів адміністративного права, що визначають вимоги до діяльності органів публічної адміністрації;

6) **засобів забезпечення реалізації законних прав**, міжнародних і європейських принципів і стандартів у національній правовій системі – як визначальний чинник розвитку законодавства та його кодифікації, систематизації (у частинах, що не перетинаються з гарантіями реалізації прав, свобод тощо);

7) **складової правової системи**, що визначає аксіологічні засади, забезпечує єдність застосування національними органами, гарантує виконання на території держави;

8) **різновиду норм адміністративного права** (хоча і не всі принципи адміністративного права зафіксовані в адміністративно-правових нормах і в актах, ієрархічно вищих за відповідні національні кодекси, закони (наприклад, конституції, міжнародні договори, загальні принципи права наднаціонального рівня – європейського адміністративного права, загальні принципи права Європейського Союзу та ін.);

9) **вимог до форм діяльності публічної адміністрації в розрізі ключових функцій публічної адміністрації** (зокрема адміністративної правотворчості, контролю за діяльністю публічної адміністрації, забез-

печення дотримання та єдиної реалізації законодавства на всій території країни, адміністративне оскарження, адміністративна відповідальність (у новому аспекті значення – відповідальності органів публічної адміністрації перед приватними особами та іншими суб'єктами, що передбачає відшкодування матеріальної та моральної шкоди);

10) **підстави вступу в адміністративні правовідносини**. Вітчизняний учений О. Харитонova зазначає, що «правила самі по собі не створюють прав та обов'язків, а отже й адміністративно-правових відносин» [4, с. 289], а тому, погоджуючись із зазначеним, у площині нового розуміння системи принципів адміністративного права слід дотримуватися обов'язкової презумпції зв'язаності публічної адміністрації законом, тобто виконання органами публічної адміністрації вимог щодо своєї діяльності, закріплених у законі (кодексі), на всій території країни, у справедливий, недискримінаційний спосіб щодо всіх верств населення та інших суб'єктів;

11) **стандарту діяльності посадових осіб апарату держави (державних службовців, політичних діячів) під час розгляду адміністративних справ і прийняття індивідуальних рішень**. Зокрема важливим прикладом закріплення таких стандартів на рівні європейських регіональних організацій є розробка та рекомендація до використання країнами-членами Ради Європи Модельного кодексу належної адміністрації, у якому кодифіковано матеріальні та процедурні принципи взаємодії органів публіч-

ної адміністрації з приватними особами (вітчизняна правотворча практика їх необґрунтовано не враховує, у той час як в Європейському Союзі їх узагальнена назва *principles of good administration* має комплексне значення власне як систематизація сорочка основних вимог, дотримання яких фіксується як вихідне положення в преамбулах актів законодавства країн-членів Європейського Союзу (для України, мабуть, це досі залишається одним із перспективних, проте, очевидно, плідних та ефективних підходів до нормативної фіксації матеріальних і процедурних вимог до розгляду адміністративних справ адміністративними органами, їх оскарження, забезпечення дотримання та захисту прав і свобод людини і громадянина у взаємодії з органами публічної адміністрації щодо прийняття рішення у справі конкретних фізичних, юридичних осіб або багатьох осіб, інтереси яких можуть бути порушені прийняттям індивідуального адміністративного акта);

12) **морально-етичних вимог до адміністративної поведінки**, що можуть бути закріплені в нормах адміністративного права або в дисциплінарних статутах державної служби. Слід відзначити, що розвиток принципів взаємостосунків органів публічної адміністрації з громадянами розпочався саме з прийняття 1996 року Європейським Омбудсменом Кодексу належної адміністративної поведінки, положення якого на сьогодні переглянуто та доповнено з урахуванням досвіду країн-членів Європейського Союзу і Ради Європи та комплексно викладено в

Модельному кодексі належної адміністрації Ради Європи;

13) **результату добросовісного виконання (дотримання) норм адміністративного права, вимог законодавства, посадових інструкцій**, що забезпечує ефективність і результативність адміністративних проваджень. Виокремлення означеного аспекту важливе в контексті широкої розвиненості у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині теоретичних засад і класифікації адміністративних проваджень, що докорінно відрізняється від прийнятих у європейській науці, зокрема де класичним є поділ на спірні та безспірні адміністративні провадження на національному рівні, на противагу цьому у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині провадження класифікуються переважно залежно від розвитку адміністративного законодавства (фактично політичної волі щодо визнання проваджень адміністративними);

14) **забезпечених засобами державного примусу норм адміністративного права, порушення яких може бути оскаржене до суду національного або наднаціонального рівня**, зокрема у зв'язку з притягненням до адміністративної відповідальності (за ознакою оскаржуваності до судового органу);

15) **сукупності публічно- та приватноправових принципів, що визначають зміст і спрямованість реалізації функцій керівної підсистеми** (держави, органів державної влади, суб'єктів глобального та наднаціонального рівня, що визначають цілепокладання та завдання діяльності)

у сфері організації та діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування з метою забезпечення справедливого балансу публічного, державного, загального та приватного інтересів (за ознакою віднесення і приватноправового сегмента, на противагу усталеному в радянський період);

16) продукту розвитку адміністративної традиції наявної правової системи та привнесених зовні внаслідок тих же євроінтеграційних процесів, зокрема сформованих на міжнародному та європейському рівнях, а також з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини та Європейського суду справедливості, принципів, презумпції, правил, що імплементуються в національний правопорядок європейських країн і мають обов'язкове значення незалежно від власних адміністративних традицій в окремо взятих правових системах.

Наведені аспекти значень не є виснажливими, проте увагу до зазначеного переліку привернено у зв'язку з їх підвищеним значенням для перегляду пострадянського та радянського підходу до декларативного розуміння принципів адміністративного права, їх підміни принципами державного управління, спрямованого на забезпечення інтересів держави.

2. Зміст і спрямованість принципів адміністративного права. За своїм змістом принципи адміністративного права можуть бути класифіковані за різними підставами класифікацій, проте основною слід визначити класифікацію, *усталену у вітчизняній адміністративно-право-*

вій науці та відповідно до якої поділ введеної ознаки відбувається за належністю до певного елемента галузі адміністративного права, що в Україні визнається фундаментальною галуззю права з постійним предметом і методом правового регулювання, окремих від кримінального та цивільного права та таких, що мають мету-систему норм конституційного, міжнародного, а у зв'язку з євроінтеграційними прагненнями України – євроінтеграційного змісту. З огляду на це означена класифікація може бути представлена таким чином:

- 1) фундаментальні принципи адміністративного права;
- 2) загальні принципи права (адміністративно-правовий сегмент);
- 3) конституційно-правові засади принципів адміністративного права;
- 4) принципи адміністративного права, зафіксовані в міжнародних договорах та угодах, ратифікованих Верховною Радою України, зокрема принципи адміністративного права, закріплені в законодавстві Європейського Союзу в секторальному законодавстві, що адаптується;
- 5) галузеві принципи адміністративного права;
- 6) принципи підгалузей адміністративного права;
- 7) принципи правових інститутів галузі адміністративного права;
- 8) принципи міжгалузевих правових інститутів (адміністративно-правова складова);
- 9) принципи підінститутів правових інститутів галузі адміністративного права;
- 10) норми адміністративного права.

За своєю спрямованістю принципи адміністративного права можна розглядати як:

- призначені для формування оновленої аксіологічної метасистеми, що забезпечує єдність загальних засад для визначення цілей, завдань, функцій і компетенції органів державного управління (сукупності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що потребують перегляду в напрямку становлення інституту публічної адміністрації);

- основоположні витоки, засади, невід'ємні положення, презумпції, максими, що визначають правила взаємодії суб'єктів адміністративного права, сприяють підвищенню захисту прав і свобод людини в адміністративних правовідносинах, зокрема щодо закріплення та розподілу компетенції між органами державного управління, захисту механізмами судового оскарження актів, прийнятих із порушенням компетенції, дискреційних і переданих (делегованих) повноважень;

- такі, що визначають орієнтири і правові засади правового регулювання у сфері державного управління, державного регулювання, постають переважно у формі правових норм обов'язкового значення для керування об'єктів і керівних суб'єктів, невизначеного кола осіб, на яких екстраполюються визначені у них вигоди тощо;

- фіксацію зобов'язання дотримуватися справедливого балансу інтересів між публічним, загальним, державним і приватним інтересом, правила дотримання якого визначені

в судовій практиці Європейського суду з прав людини;

- такі, що формують систематизовані підсистеми вимог до діяльності органів публічної адміністрації (в Україні – органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування), фізичних та юридичних осіб, інших колективних утворень, конкретизованих у рамках адміністративно-правових інститутів;

- такі, що постають поряд із правовими гарантіями засобами забезпечення реалізації загальних прав і свобод людини, міжнародних та європейських принципів і стандартів у національній правовій системі, а також є визначальним чинником розвитку законодавства та його кодифікації, систематизації;

- забезпечення єдності розвитку правової системи країни, зокрема євроінтеграційної складової, адже принципи визначають ціннісні засади правової системи України, що забезпечує єдність їх застосування національними органами, формує гарантії їх дотримання на території держави;

- такі, що сприяють групуванню норм адміністративного права в розрізі основних видів, правових інститутів, сприяють розвитку форм дотримання та застосування норм адміністративного права, спрощенню державного регулювання в економічній, соціально-культурній сферах;

- установлення нових прав і обов'язків у взаємостосунках між приватними особами та органами публічної адміністрації, забезпечення виконання рішень;

– охорону адміністративних правовідносин, установлених адміністративних режимів;

– такі, що формують підстави вступу в адміністративно-правові відносини та інші види відносин, що можуть бути ініційовані суб'єктами владних повноважень та іншими суб'єктами у зв'язку з переглядом та оскарженням у судовому порядку індивідуальних і нормативних адміністративних актів;

– визначення стандартів діяльності державних службовців, органів публічної адміністрації, притягнення до відповідальності в разі неналежного виконання державним службовцем покладених на нього посадових обов'язків;

– такі, що спрямовані на конкретизацію та відповідність загальній меті і цілям діяльності органу публічної адміністрації завдань, що закріплені в загальних засадах діяльності органів публічної адміністрації, статусному законодавстві;

– закріплення морально-етичними чинниками вимог у законодавстві, конкретизація у формі правових принципів, закріплених в адміністративно-правових нормах;

– такі, що спрямовані на добровільне виконання або дотримання вимог законодавства, посадових інструкцій, що забезпечують досягнення позитивних результатів діяльності органів державної влади;

– забезпечення оскаржуваності рішень органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування до вищестоящих органів або до суду з підстав, визначених у законі;

– відшкодування шкоди майнового та немайнового характеру в порядку

притягнення до адміністративної відповідальності органу публічної адміністрації, його посадових осіб у разі заподіяння шкоди незаконним рішенням, дією, бездіяльністю.

3. Пропозиції з формування системи принципів адміністративного права. Виходячи з багатоаспектного розуміння змісту та спрямованості принципів адміністративного права, їх система, на наш погляд, у найбільш плідний спосіб може бути визначена *з урахуванням ієрархічних зв'язків і взаємодії правових принципів адміністративно-правового характеру, а також принципів наднаціонального рівня, що мають адміністративну природу.*

Побудова моделі системи принципів адміністративного права представлена підсистемами об'єднаних у блоки, визначених за змістом і спрямованістю принципів адміністративного права. У представленій моделі ми намагаємося врахувати не тільки принципи адміністративного права, притаманні вітчизняній адміністративній традиції (власне, принципи лише окремої її складової, пов'язаної з державним управлінням та деякими іншими сферами), але й характерні для країн-членів Європейського Союзу на сучасному етапі розвитку, що становлять особливий інтерес для розвитку вітчизняної адміністративно-правової доктрини та зміцнення нових інститутів публічної адміністрації. Адже вітчизняна доктрина адміністративного права потребує обґрунтування нових взаємозв'язків і взаємодії принципів адміністративного права як на національному, так і на наднаціональному рівні, при цьому останній набуває

дедалі важливішого, на наш погляд, пріоритетного значення, адже обґрунтування оновленої системи принципів адміністративного права матиме важливе значення для перегляду не тільки значної кількості актів адміністративного законодавства, але й призведе до перегляду судової та правозастосовчої практики, що базуватиметься на новому змісті, спрямованості, призначенні адміністративного права в трансформованій правовій системі.

I. Фундаментальні принципи адміністративного права:

- загальні принципи права, що визначають зміст принципів адміністративного права в національних правових системах;

- принципи глобального адміністративного права;

- загальні принципи права, що використовуються для заповнення прогалів у праві (адміністративно-правовий сегмент);

- загальні принципи права Європейського Союзу (сформовані судовою практикою інституцій Європейського Союзу);

- вихідні моральні, етичні, релігійні цінності, що визначають порядок прийняття рішень у заданій правовій системі (принцип милосердя, принцип справедливості, принцип законності, принцип добросовісності та ін.).

II. Європейські принципи адміністративного права:

- принципи Європейського адміністративного простору;

- принципи європейського адміністративного права;

- принципи належного урядування та належної адміністрації;

- принципи, упроваджені регламентами та директивами в країнах-членах Європейського Союзу;

- принципи, сформовані судовими інституціями Європейського Союзу.

III. Конституційно-правовий блок принципів, що за своїм змістом є принципами адміністративного права та отримали пряме закріплення в конституціях національних держав.

IV. Принципи адміністративного права в конкретних правових системах (дві основні підсистеми – принципи адміністративного права, сформовані англосаксонською правовою системою, та принципи адміністративного права, сформовані в континентальній правовій системі):

- загальні принципи адміністративного права (для континентальної та англосаксонської правових систем);

- спеціальні принципи адміністративного права (окремо для континентальної та англосаксонської правових систем);

- спеціальні принципи адміністративного права для інших правових систем світу.

Означені підходи до розуміння змісту, спрямованості та системи принципів адміністративного права узагальнено викладено на основі аналізу їх основних змістовних елементів, що сформувалися у вітчизняній та європейських доктринах адміністративного права. Поряд із цим необхідно враховувати сучасні тенденції розвитку адміністративного законодавства країн-членів Європейського Союзу, зокрема з урахуванням положень регламентів і директив, якими впроваджуються загальні принципи права, що також мають

певну ієрархію: загальні принципи права, загальні принципи права Європейського Союзу, загальні принципи, сформовані судовою практикою судових інституцій – Європейського суду з прав людини, Європейським судом справедливості тощо. Важливого значення набуває подальший аналіз змісту принципів європейського адміністративного простору, частково розглянутих нами в попередніх публікаціях, що пропонують спільні правові принципи та стандарти щодо діяльності органів публічної адміністрації (за узагальненнями групи СІГМА – це групи таких принципів: юридична визначеність; відкритість і прозорість; ефективність і результативність; відповідальність) [5].

Таким чином, можемо зробити відповідні висновки:

1. Визначення змісту і спрямованості принципів адміністративного права в межах наявної правової системи необхідно здійснювати з урахуванням передусім об'єктів, на які спрямовується управлінський вплив, буття яких регулюється або охороняється нормами адміністративного права, що встановлює певні вимоги, правила, стандарти, дотримання яких забезпечується силою адміністративного примусу, гарантіями судового оскарження адміністративних актів, дотриманням установленого порядку адміністративних проваджень, забезпеченням рівності перед законом усіх суб'єктів адміністративного права.

2. Системний підхід у дослідженнях змісту та спрямованості принципів адміністративного права використовувався як основний у радянський та дореволюційний періоди, проте

(і в цьому слід погодитися з думкою тогочасних вчених і дослідників) зміст означених принципів не спрямовувався на забезпечення умов для належної реалізації прав і свобод приватних осіб у відносинах з органами державного управління, адже за своєю правовою природою вони першочергово спрямовувалися на забезпечення державного управління, прямого впливу на керовані об'єкти.

3. Гіпотеза про можливе виокремлення принципів адміністративного права на основі перегляду принципів державного управління, що були розроблені в радянський період і становили основу управління суспільством у майже всіх сферах життєдіяльності, виявилася неплідною, адже не можна виокремити або певним чином перегрупувати частину цілісного правового явища і шляхом перейменування та незначного доопрацювання визнати отримане шуканим. На наш погляд, не можна отримати шукану систему принципів адміністративного права і на підставі віднесення до неї сумативно визначених у прийнятих у новітній період актах законодавства України, адже навряд чи можна говорити про нову інтегративну якість за відсутності істотних елементів системи – інститутів адміністративних актів, адміністративної відповідальності публічної адміністрації у власному їх значенні, тобто правових інститутів, що встановлюють чіткі правові рамки діяльності публічної адміністрації та її відповідальності перед іншими суб'єктами адміністративного права.

4. За своїм змістом принципи адміністративного права розглянуті як система принципів однієї з фунда-

ментальних галузей права; орієнтири і пріоритетні засади правового регулювання; детерміновані функціями адміністративного права ключові вимоги, положення, принципи організації та діяльності публічної адміністрації; загальні засади визначення правових рамок компетенції органів публічної адміністрації; принципи адміністративно-правових інститутів; засоби забезпечення реалізації законних прав; складова правової системи; різновид норм адміністративного права; вимоги до форм діяльності публічної адміністрації в розрізі ключових функцій публічної адміністрації; підстави вступу в адміністративні правовідносини; стандарт діяльності посадових осіб апарату держави (державних службовців, політичних діячів) під час розгляду адміністративних справ прийняття індивідуальних рішень; морально-етичні вимоги до адміністративної поведінки; результат добросовісного виконання (дотримання) норм адміністративного права, вимоги законодавства, посадових інструкцій; забезпечені засобами державного примусу норми адміністративного права, порушення яких може бути оскаржене до суду; сукупність публічно- та приватноправових принципів, що визначають зміст і спрямованість реалізації функцій керівної підсистеми; продукт розвитку адміністративної традиції заданої правової системи та привнесених зовні внаслідок зокрема євроінтеграційних процесів.

5. Значні зміни в розумінні змісту принципів адміністративного права зумовлені переходом від державоцентристської до людиноцентристської ідеології адміністративного

праворозуміння, проте вітчизняна наука адміністративного права переважною мірою потребує кваліфікованого юридичного аналізу чинної практики застосування тих чи інших груп адміністративно-правових принципів у правозастосовчій діяльності органів публічної адміністрації та судовій практиці за різними напрямками оскарження актів відповідних органів публічної адміністрації місцевого і центрального рівня та перегляду на цій основі нормативних і політичних засад діяльності органів публічної адміністрації, вимог щодо їх відповідальності, проходження державної служби посадовими особами державного апарату тощо. З огляду на це важливими подальшими напрямками розвитку юридичного знання в означеній сфері вбачаємо проведення секторального аналізу адміністративного законодавства в розрізі пріоритетних сфер адаптації вітчизняного законодавства до вимог *acquis communautaire*.

Список використаних джерел:

1. Учение об управлении и право управления с сравнением литературы и законодательств Франции, Англии, и Германии / Руководство, изданное Лоренцом фон Штейном ; перевод с нем. под ред. И. Е. Андреевского, ординарного профессора Санкт-Петербургского университета. – Изд. А. С. Гиероглифова, СПб, 1874. – 594 с.
2. Адміністративне право України. Академ. курс : підручник : у 2 тт. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2004–2007. – Т. 1: Заг. частина. – 2004. – 583 с.
3. Association Agreement Between The European Union And The European Atomic Energy Community And Their Member States And Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eeas.europa.eu/ukraine/pdf/1_ua_preamble_en.pdf.

4. Харитонов О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії)/ О. І. Харитонов. – Одеса, ОНЮА, Юридична література, 2004. – 328 с.

5. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія / відп. ред. В. Б. Авер'янов. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2010. – 140 с.

Пухтецкая А. А. О содержании и направленности принципов административного права.

Представленная статья посвящена раскрытию основных аспектов значения понятия «принципы административного права», их содержания и направленности, формулированию предложений о формировании обновленной системы принципов административного права. Основное внимание уделено необходимости пересмотра советского и постсоветского подходов к декларативному пониманию исследуемого явления, изложению актуальных проблем, решение которых позволит развить в отечественной административно-правовой науке собственное понимание их системы, направленности, которую должно учитывать содержание новых отраслевых институтов – административных актов, административной ответственности публичной администрации.

В статье представлен авторский подход к пониманию системы принципов административного права как с учетом классической структуры фундаментальной отрасли права и ее метасистем, так и в разрезе основных групп значений, изменяющихся на национальном уровне в зависимости от принадлежности к тому или иному виду правовой системы, административной традиции.

Ключевые слова: принципы административного права, отрасль административного права, институты административного права, европейское административное право, европейское административное пространство, публичная администрация, административные акты.

Pukhtetska A. A. On the essence and goal-orientation of the principles of administrative law.

This article reveals development of the key aspects of the notion «principles of administrative law», their essence and goal-orientation, as well as of the proposals for further renewal of the system of administrative law principles. The main attention has been devoted to the necessity of doctrinal review of the Soviet and neo-Soviet approaches to declarative understanding of the discovered legal notion, development of actual issues for improvement and further research in the field with the aim to review domestic understanding of the system of administrative law principles, their goal-orientation, that must take into account essence of new institutes of administrative law – institute of administrative acts, administrative liability of public administration.

This article represents author's approach to understanding of the system of administrative law principles both with respect to classical structure of the fundamental branch of law and its meta-systems, and discovering main groups within the system, shifting on the national level in respect to their legal system and administrative tradition.

Keywords: principles of administrative law, branch of administrative law, institutes of administrative law, European administrative law, European administrative space, public administration, administrative acts.

Стаття надійшла до редакції 29.10.2014