адвоката. Автор анализирует разные подходы к классификации профессиональных прав адвоката и делает собственные предложения по этим вопросам.

**Ключевые слова:** адвокатура, правовой статус адвоката, права адвоката, профессиональные права, процессуальные права.

**Summary**

***Feshchuk T.*** **The concept and the system of advocate's professional rights in Ukraine.**

The article addresses the issues of the concept and features of professional rights of advocate under the Ukrainian legislation. Correlations between advocate's professional and constitutional rights, as well as professional and procedural rights are dealt with. The author analyses different approaches to the classification of professional rights of advocate and makes proposals about it.

**Key words:** advocacy, legal status of advocate, lawyer's rights, advocate's rights, professional rights, procedural rights.

УДК 342.924

***Т. В. ЯЩЕНКО***

***Тетяна Василівна Ященко,*** *студентка магістратури Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

Інститут адміністративних актів у розумінні системи правових норм, принципів і правил діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (суб'єкти публічної адміністрації) із прийняття індивідуальних актів, спрямованих на створення, зміну, припинення прав та обов'язків громадян і юридичних осіб в Україні перебуває на етапі становлення. Передусім варто відзначити відсутність чинного законодавства в нашій країні, предметом якого є регулювання адміністративних процедур загалом та адміністративних актів зокрема. Необхідно також підкреслити, що вітчизняними законодавцями було зроблено спробу кодифікації вимог до всіх форм діяльності публічної адміністрації, однак Адміністративно-процедурний кодекс прийнято не було. Проте питанням правового регулювання адміністративних процедур значну увагу приділено у країнах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС), які тлумачать необхідність запровадження вимог до діяльності публічної адміністрації із змісту норм Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, якими гарантується право кожної особи на належний порядок розгляду й вирішення її справи (ст. 13)[1]. Таким чином, цьому праву кореспондується обов'язок держави передбачити і встановити такі правила поведінки суб'єктів, наділених повноваженнями реалізовувати функції держави у сфері публічного управління, за яких сама процедура є зрозумілою, доступною, зручною, певною мірою передбачуваною тощо, що цілком підпадає під ознаки впровадженої практично у країнах-членах ЄС концепції належного урядування.

Україна, підписавши Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другої сторони[2] (далі – Угода), взяла на себе низку зобов'язань, пов'язаних передусім із проведенням певних реформ, які мають на меті забезпечити такий правовий простір, який має відповідати аналогічному правовому простору країн ЄС.

Про необхідність здійснення ціннісної переорієнтації доктрини адміністративного права України, запровадження нових понять, втілення «людиноцентристського» вектору розвитку науки і практики врегулювання відносин між державою та громадянами та запозичення досвіду європейських країн зазначали у своїх роботах такі вітчизняні дослідники, як В. Б. Авер'янов, Н. В. Гнидюк, І. А. Грицяк, І. Б. Коліушко, Д. М. Лук'янець, А. А. Пухтецька, В. П. Тимощук, А. М. Школик; щодо сучасних напрямів розвитку адміністративно-праавової науки і правового регулювання у європейських країнах у своїх роботах вели мову й такі зарубіжні фахівці: Г. Бребан, Ж. Ведель, Д. Галліган, Ж. Зіллер, П. Леманн, І. Ріхтер, Е. Шмідт-Ассман, Б. Шльоер та інші.

**Метою** цього дослідження є з'ясування основного підходу до побудови інституту адміністративних актів у європейських країнах із метою використання їх практичного досвіду у контексті формування теоретичного і практичного підґрунтя правового регулювання інституту адміністративних актів в Україні.

Відповідно до окресленої мети було поставлено наступні завдання:

– виявити необхідність забезпечення правового регулювання усіх форм діяльності публічної адміністрації, у тому числі й щодо прийняття адміністративних актів;

– визначати передумови і напрями розвитку правового регулювання форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації;

– провести порівняння щодо визначення призначення держави у регулюванні суспільних відносин, положення людини у взаємовідносинами із державою та її представниками в Україні та європейських країнах.

© Т. В. Ященко, 2016

З метою сприяння поступовій конвергенції із зовнішніх питань між Україною та членами ЄС має розвиватися політичний діалог, однією із цілей яких є зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного врядування. Принцип *good governance* (належного урядування) є одним із головних принципів для посилення відносин між Україною та ЄС (ст. 3 Угоди)[3].

Дослідники процесів адміністративних реформ у країнах Центральної та Східної Європи, пов'язаних із підготуванням до вступу до ЄС, зазначали, що за своїм змістом такі перебудови стосувалися «передовсім інституцій, правил, які регулюють їхню внутрішню роботу, та процедур і механізмів координації їхньої співпраці, а також кадрового забезпечення (підготування державних (публічних) службовців з належним рівнем кваліфікації, підвищення їх адміністративної спроможності)»[4], а головними цілями – «подолання насамперед основних недоліків державної (публічної) служби, підвищення ефективності державного апарату, його адаптація до управління швидкозмінними соціально-економічними відносинами». В Україні так само було зроблено спроби у проведенні відповідних реформ у напрямі вдосконалення реалізації функцій та завдань публічною адміністрацією. Зокрема, одним із завдань адміністративної реформи в Україні (відповідно до Концепції адміністративної реформи[5], затвердженої указом Президента України № 810/98 від 22.07.1998 року) було визначено запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування, як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг. Таким чином, підтверджувалася наявність необхідності ціннісної переорієнтації діяльності органів виконавчої влади. Одним із способів забезпечення гарантування прав громадян, всебічного сприяння реалізації прав, свобод та інтересів приватних осіб має стати якісне правове регулювання діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

В. Б. Авер'янов зазначав, що «якісне оновлення адміністративного права»[6] вже не є просто новизною, бажанням, а «нагальною необхідністю, пов'язаною «із євроінтеграційним вибором України»[7]. На необхідності «доктринального осмислення нових принципів діяльності, ключових положень, ідей, загального змісту правових категорій, які імплементуються у національну правову систему»[8], у своїх роботах наголошує і А. А. Пухтецька, зазначаючи, що здійснення переосмислення і утвердження місця нових категорій у межах доктрини адміністративного права має відбуватися з позиції «людиноцентристської» концепції праворозуміння. З такими твердження слід погодитися, адже наразі основним курсом зовнішньої політики України було обрано об'єднання із провідними європейськими державами у рамках ЄС.

Відповідно до ст. 1 Угоди цілями асоціації визначено, зокрема, поступове зближення сторін цієї угоди у контексті політичної взаємодії, розвиток держав, заснований на повазі і визнанні спільних цінностей, посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи й безпеки, забезпечення верховенства права і поваги до прав людини та основоположних свобод[9].

ЄС не є простим об'єднанням країн. У ньому функціонує ціла низка спеціально створених інституцій на наднаціональному рівні, такі як Європейський Парламент, Рада Європейського Союзу та ін., а систему органів публічної адміністрації на національному рівні було якісно вдосконалено, встановлено єдині вимоги до діяльності, критерії, за якими проводять оцінювання ефективності та результативності діяльності відповідних суб'єктів. Постійно вдосконалюються вимоги до діяльності таких органів задля створення і підтримання включення будь-якої держави у єдиний адміністративний простір – систему взаємодії органів публічного адміністрування внутрішньодержавного та наднаціонального рівня у членах-країнах ЄС, її власна публічна адміністрації повинна мати адміністративну здатність – здатність бути включеною до системи таких взаємодіючих органів. Така взаємодія й однаковий (уніфікований) рівень і порядок роботи публічних органів дає змогу громадянам ЄС отримувати реалізацію і захист гарантованих законами і законодавчими актами прав, свобод й інтересів приблизно на однаковому рівні. При цьому встановлюються рекомендовані стандарти якості і вимоги щодо порядку взаємодії громадян і суб'єктів публічної адміністрації та щодо прийняття адміністративних актів. Звернення до досвіду таких країн, а також до досвіду країн, які не є членами Європейського співтовариства, проте мають досвід із врегулювання питання адміністративних актів, надасть можливість визначити найбільш доцільний, ефективний, результативний і якісно найліпший порядок регулювання однієї із провідних форм діяльності уповноважених державою суб'єктів. А з огляду на те, що результат процедури прийняття адміністративних актів, а подекуди й сама процедура, безпосередньо є основою виникнення, зміни та/або припинення прав і обов'язків громадян, юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, така процедура має отримати закріплення на рівні закону, аби убезпечити адресатів таких процедур від надмірного, незбалансованого й непропорційного втручання у сферу їх діяльності.

Про приділення значної кількості уваги питанням уніфікації, стандартизації, правовому регулюванню діяльності публічної адміністрації у європейських країнах веде мову й А. А. Пухтецька, яка зазначає, що було проведено значну роботу щодо систематизовано основних матеріальних і процедурних принципів «взаємовідносин органів публічної влади з громадянами»[10].

Інститут адміністративних актів – інститут загального адміністративного права, його положення застосовуються у найрізноманітніших проявах діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а з огляду на те, що основним призначенням адміністративних актів є встановлення, зміна або припинення прав, обов'язків громадян при вирішенні індивідуальних (конкретно визначених) випадків – ми бачимо об'єктивно підтверджену важливість і їх роль у забезпеченні регулювання суспільних відносин, нормального функціонування суспільства, реалізації прав, свобод, інтересів осіб. Таким чином, держава має забезпечити правильне і однакове (уніфіковане) розуміння правової природи та призначення такого інструмента діяльності уповноважених

суб'єктів публічного адміністрування, забезпечити дотримання принципу законності в діяльності таких суб'єктів шляхом створення законодавчого регулювання у цій сфері.

Необхідно погодитися із тими науковцями, які, досліджуючи практику європейських країн щодо врегулювання форм діяльності публічної адміністрації, доходять висновку, що змістовно таке регулювання мало чим відрізняються і спрямоване передусім на встановлення загальних вимог (принципів, стандартів) діяльності уповноважених державою органів у сфері реалізації ними повноважень. Зокрема, про це у своїх роботах веде мову і А. А. Пухтецька, яка, досліджуючи принципи адміністративного права у європейських країнах, підкреслює, що країнами-членами Європейського співтовариства було «впродовж останніх років напрацьовано низку обов'язкових вимог до нормативного регулювання адміністративних процедур, тобто принципів (або обов'язкових стандартів)»[11]. Такі напрацювання отримали своє втілення у формуванні концепції «належного урядування», яка є відображенням системи принципів (у розумінні не лише просто керівних орієнтирів у правовому регулювання, не лише бажаним результатом взаємодії публічної адміністрації і приватних осіб, групами правил, конкретних вимог, керівництв до дій, реальне втілення яких дозволить країні бути включеною у єдину взаємодіючу систему національних публічних адміністрацій на основі визнання і застосування єдиних цінностей і правового регулювання спільного спрямування).

«Належне урядування» (*good governance*) передбачає серед своїх вимог у тому числі й належне законодавство, законність, участь, прозорість процесу прийняття рішень, доступ до інформації[12]. Практичне втілення окреслених вимог допоможе вдосконалити здійснення урядування в Україні в контексті надання можливості громадянам дійсно брати участь в правлінні місцевими справами (реалізація права на місцеве самоврядування), регламентує процедурні моменти розгляду й вирішення питання (належний порядок яких розуміється Європейським судом із захисту прав людини і основоположних свобод через тлумачення ст.ст. 6 і 13 Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод).

Відповідно до положень Конституції України (ч. 2 ст. 3): «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». Для проведення порівняння, щодо відображення положення людини у державі і, відповідно, ставлення до її прав і свобод, звернемося до положень Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини, із ст. 1 та ст. 20[13] якого логічно випливає висновок про те, що індивід (особа) має пріоритет перед державою.

Водночас особа не існує відокремлено від спільноти, нерозривно із нею пов'язана. У зв'язку із цим виникає потреба у правовому регулюванні, що становить обов'язок держави. Реалізація такого обов'язку держави через встановлення правил легітимізується саме тими орієнтирами, визначеними в положеннях Основного Закону. Держава несе відповідальність за виконання наданих нею суспільству в цілому і кожному громадянину окремо гарантій, розподіляючи виконання таких завдань поміж гілками влади. При цьому виконавча гілка влади, на думку Е. Шмідта-Ассмана[14], значною мірою є зобов'язаною, оскільки наділена значним набором інструментів для здійснення впливу, таких як прийняття односторонніх актів.

Громадяни діють у межах встановлених правом свобод. А публічні органи – у межах компетенції. Така відмінність є «конститутивною для адміністративного права, на яку спираються всі важливі догми щодо необхідності виправдання всіх адміністративних дій, а також щодо зобов'язання дотримуватися розумної міри і ефективного використання ресурсів»[15].

У ч. 2 ст. 19 Конституції України зазначено, що: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»[16]. Такі положення варто розуміти як пряму вказівку суб'єктам публічної адміністрації та іншим особам, яким делегуються повноваження, реалізовувати певні повноваження від імені держави діяти лише в рамках, чітко встановлених у законі. Такий припис є гарантією захисту громадян від свавілля з боку уповноважених державою суб'єктів.

Цілком очевидно, що між органами державної влади, з одного боку, і громадянами та/або юридичними особами виникають відносини у процесі їх взаємодії. Така взаємодія є неминучою, оскільки людина є членом суспільства, для максимальної реалізація її прав необхідно дотримуватись встановленого у державі правопорядку. Держава ж, через цілу низку органів держави та їх посадових осіб, активно бере участь у таких відносинах, втручаючись у них, встановлюючи рамки, з метою гарантування належного правопорядку, спрощення процесі узгодження воль. І головною метою діяльності держави, у підсумку, має стати всебічне забезпечення прав людини шляхом встановлення таких правил поведінки, таких механізмів реалізації гарантованих прав, при яких забезпечується гармонійний і сталий розвиток українського суспільства. Основним же мірилом, відповідно до зазначених вище положень Основного Закону, є права людини. Саме цей критерій має бути визначальним і враховуватись під час прийняття рішення компетентним органом.

У преамбулі Хартії основних прав ЄС (як одного із базових джерел права країн-членів ЄС) зазначено, що ЄС заснований на неподільних і всезагальних цінностях, до яких належать людська гідність, свобода, рівність і солідарність, принципи демократії і правової держави. Аналогічно, ЄС розглядає людину як основу діяльності союзу. При цьому заснування і розвиток публічних інституцій мають бути спрямовані на підтримання й розвиток таких цінностей, у тому числі через організацію здійснення публічної влади[17].

Стаття 41 Хартії основних прав ЄС гарантує громадянам ЄС право на належне управління, яке передбачає право не неупереджений розгляд і вирішення справи в розумний строк європейськими інституціями, право на висловлення думки до того, як буде застосовано персональні заходи, які можуть потягти за собою

несприятливі наслідки, право на доступ до матеріалів, які стосуються особи, а також обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення[18].

Таким чином, права людини, їх охорона і захист мають визначать побудову органів, що виконують повноваження і функції держави, а також напрями діяльності та набір інструментів, якими наділяються уповноважені державою суб'єкти, надаючи можливість обирати найбільш ефективний спосіб реалізації покладених на них функцій. Такі цінності притаманні й українському суспільству (Конституція України містить положення, в яких закріплено «людиноцентристські» зміст і спрямованість діяльності держави), тому ми маємо спільні орієнтири і ідеальні перспективні цілі розвитку, у тому числі й правових інститутів.

У європейській літературі, в якій розглядають питання щодо реалізації положень про встановлення вимог до публічної адміністрації та запровадження правил адміністративних процедур, зазначається, що за своїм призначенням публічна адміністрація виступає інструментом управління, дії якого мають відповідати та бути орієнтованими на досягнення мети, із якою його було запроваджено. Такими орієнтирами, виходячи із змісту Хартії основних прав ЄС, є: охороняти гідність і цінність людини і удосконалювати соціальний розвиток (прогрес) і кращі стандарти життя у більшій свободі (ст. 10) та гарантувати повагу до прав людини і основоположних свобод для всіх без винятку, не зважаючи на расу, стать, мову і релігію[19]. Таким чином, ми ще раз переконуємося, що основним призначенням публічної адміністрації є створення оптимальних умов середовища взаємодії держави і приватної особи, яка є неминучої з огляду на обов'язок держави регулювати суспільні відносини для забезпечення злагодженого функціонування суспільства, в якому панують рівність у реалізації прав громадян, невтручання держави у приватну сферу життя, взаємна повага до прав, свобод та інтересів усіх членів суспільства. Тобто, практичне втілення ужиття принципів верховенства права.

Держава та її агенти мають діяти відповідно до вимог Конституції, лише у тих межах, які встановлені законодавчими актами. Акти, які приймаються або здійснюються (виконуються) відповідними уповноваженими суб'єктами та які мають зовнішню спрямованість, впливають на права та обов'язки інших суб'єктів шляхом спричинення виникнення, зміни або припинення прав/обов'язків як для одних, так і для інших. Таким чином, такі акти, як безпосередні інструменти реалізації публічною адміністрацією покладених на неї як конкретних завдань, так і функцій в цілому, мають бути чітко описані, визначені, а сам процедурний аспект прийняття таких актів повинен бути детально визначений належним чином, тобто, на рівні закону (таке твердження виходить із вимог Конституції України).

Необхідність врегулювання питання прийняття адміністративних актів, закріплення його визначення, встановлення вимог до його змісту, форм тощо і закріплення відповідних правил на рівні адміністративно-процедурних кодексів є однією із тенденцій у правовому регулюванні публічного адміністрування: «Адміністративні процедури зазвичай містять два типи правил… Другий вид процесуальних правил відображає певні цінності, які стосуються здійснення адміністрування і ставлення до громадян, які беруть участь у процесі (гарантуючі правила)»[20].

Досить слушною виглядає і позиція тих авторів, які наголошують на тому, що у демократичній державі має бути законодавчо закріплена процедура взаємовідносин держави і громадянина, інструментом якого повинна виступати саме адміністративна процедура[21]. До того ж, наявність законодавчого правового регулювання допоможе здійснювати ефективний і змістовний контроль за діяльністю публічної адміністрації, давати оцінку діям публічної адміністрації з точки зору їх законності, ефективності, пропорційності, доцільності та інших принципів «належного урядування», які, серед іншого, спрямовані на те, аби громадяни отримували якісні послуги у сфері публічного адміністрування. У відносинах між державою і людиною остання хоча й залишається підпорядкованою публічній владі, але вона не є підданою, а залишається громадянином. Разом із тим не можна говорити про рівність у становищі громадянина і представників держави.

Таким чином, закріплення на рівні закону форм і порядку реалізації повноважень суб'єктами публічної адміністрації насправді є показником ставлення до прав і свобод громадян у державі, відтворенням положення громадян у певній державі у відносинах із державою. У демократичному суспільстві взаємне розташування приватних осіб (незалежно від того, фізична це особа чи юридична) і держави, в особі уповноважених нею суб'єктів, хоча і не може бути рівним, проте держава, проголошуючи себе «правовою», повинна спрямувати усі свої зусилля на створення таких умов середовища, за яких людина відчуватиме себе громадянином, а її права і свободи насправді відзначатимуть зміст і спрямованість діяльності держави, виступатимуть легітимацією форм і змісту публічного адміністрування.

Наразі, відповідні положення відсутні у систематизованій формі. Як уже було згадано вище, була спроба проведення кодифікації адміністративних процедур, відповідний проект Адміністративно-процедурного кодексу[22] було підготовлено Кабінетом Міністрів України і внесено на розгляд до Верховної Ради України. Так, цим Кодексом пропонувалося забезпечити правове регулювання суспільних відносин у сфері діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб (які охоплювалися б терміном «адміністративний орган») щодо забезпечення розгляду адміністративних справ у відповідності до принципів належного урядування. По суті, пропонувалося створити правові рамки реалізації повноважень уповноваженими суб'єктами під час адміністративного провадження. У свою чергу зазначимо, що під адміністративним провадженням пропонувалося розуміти сукупність послідовно вчинюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням. Наведені окремі позиції проекту акту законодавства із врегулювання адміністративних процедур, їх спрямованість на створення такого

порядку реалізації повноважень адміністративними органами при якому відбувається максимально зорієнтованість на забезпечення ефективного механізму реалізації і захисту прав, свобод, інтересів приватних осіб свідчать про тенденцію практики адміністративно-правового регулювання на запровадження і втілення принципів належного урядування, корені якого виходять із доктрини адміністративного права і практики діяльності публічної адміністрації у країнах-членах ЄС.

У той самий час, «адміністративне право не може бути побудоване виключно на основі моделі захисту від посягань держави. Воно має більш далекосяжні цілі, аніж максимальний захист міцних правових позицій від посягань держави. Коли ж ідеться про повагу та захист індивіда, то антитетичність (протиставлення) між державним примусом й індивідуальною свободою, кажучи словами Ернста Форстгоффа, безумовно має неабияке значення як основна догматична ситуація»[23] проте використання такого положення як презумпції завело б практику публічного адміністрування у глухий кут через «числення багатополюсні конфігурації інтереси, які має опрацьовувати адміністративне право»[24], оскільки у суспільстві конкурують свободи багатьох носіїв інтересів, а жоден нормативний документ не встановлює раз і назавжди які інтереси матимуть перевагу. Через це у сфері реалізації повноважень публічної адміністрації і з'явився принцип необхідності дотримання балансу інтересів, пропорційності і співмірності застосовуваних відповідно до прийнятого публічної адміністрацією рішення, заходів і бажаного результату.

Європейські дослідники адміністративного права відзначають також, що колишнє уявлення про адміністративне право, яке мало на меті передусім дисциплінувати державний розум у межах поширення концепції держави загального добробуту та виконавчої влади, яка у межах такої концепції мала дещо «монархічний характер» вже не може продовжувати своє існування, оскільки на зміни «державі загального добробуту» прийшло уявлення про «правову державу»[25]. Наразі, адміністративне право покликано виконувати два глобальні завдання: дисциплінувати (як і раніше) та сприяти виконанню адміністративних дій, породжене забезпечити ефективне виконання адміністративних дій, убезпечити від затягування у прийняття адміністративних актів тощо. По суті, це і є відображенням завдань, визначених ще у Концепції адміністративно-правової реформи і у напрямах розвитку доктрини адміністративного права України, на яких свого часу наголошував проф. В. Б. Авер'янов, щодо якісного перегляду призначення адміністративних органів у державі і суспільстві.

Отже, Україна, обравши європейський вектор розвитку, одночасно взяла на себе зобов'язання визнавати і дотримуватися тих цінностей, які практично втіленні у всіх аспектах публічного адміністрування у країнах-членах ЄС. Дослідивши окремі акти європейського законодавства, ми можемо зробити висновок про те, о основні вимоги до діяльності публічної адміністрації у європейських країнах сформульовано на основі гарантованих Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини, Хартії основних прав ЄС, прав громадян і кореспондуючих таким правам обов'язків держави із забезпечення їх реалізації та дотримання.

До того ж, основні положення щодо положення людини у державі закріплені і на рівні конституцій. Такі гарантії, закріплені у актах законодавства, що мають найвищу юридичну силу знайшли своє деталізоване втілення відповідних законах та кодексах із адміністративних процедур або публічної адміністрації.

Інститут адміністративних актів, як система норм права якими регулюється одна із форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації, так само має бути заснована на тих гарантіях, що закріплені на конвенційному рівні, на рівні конституції держав. Розробка наукового підґрунтя для втілення відповідних гарантій у реальне правове регулювання із адміністративних процедур має стати одним із напрямів розвитку доктрини адміністративного права.

Наука адміністративного права, як, власне, і правове регулювання адміністративно-правової сфери діяльності держави, мають бути переглянуті і якісно переосмислені, сприйняти нові тенденції розбудови правових інститутів, які б відповідали закріпленим ще у Концепції адміністративно-правової реформи завданням щодо якісного перегляду призначення публічних органів у механізмі правового регулювання, які б були орієнтовані на всебічну повагу до прав, свобод і інтересів громадян, забезпечення реалізації таких прав, охорону їх від неправомірного посягання та забезпечення справедливих, доцільних та ефективних механізмів взаємодії уповноважених державою суб'єктів і приватних осіб задля досягнення суспільного блага та забезпечення загального інтересу. Такі орієнтири можуть бути досягнуті шляхом прийняття актів законодавства, які б у комплексі визначали уніфіковану процедуру діяльності публічної адміністрації із всіх питань, віднесених до їх компетенції, зокрема, у вигляді Закону України «Про публічну адміністрацію» та Адміністративно-процедурного кодексу.

В основу таких актів мають бути покладені основні принципи «належного урядування», цінності, які вже багаторічної практикою реалізації у межах країн-учасниць ЄС довели дійсну повагу до прав, свобод та інтересів громадян, є показником і відображенням «людиноцентристського» підходу до визначення призначення і ролі держави. До того ж, з огляду на формування нових форм взаємодії між системами національних суб'єктів публічної адміністрації і наднаціональними утвореннями, розширення сфери впливу адміністративного права, наука адміністративного права повинна напрацьовувати, розтлумачувати і пропонувати бажані механізми втілення найліпших практик для того аби дійсно підготувати вітчизняну правову систему до сприйняття чинного законодавства ЄС, механізми функціонування суб'єктів публічної адміністрації наблизити до аналогічних у межах європейського адміністративного простору.

[1] Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_004

[2] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 26 вересня 2014 р. (ред. від 30 листопада 2015 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011

[3] Там само.

[4] Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє / Нац. акад. держ. управління при Президентові України [ред. кол.: В. П. Приходько, І. А. Грицяк (відп. ред.) та ін.]. – К. : К.І.С., 2009. – С. 35.

[5] Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/810/98

[6] Там само.

[7] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 26.09.2014 (ред. від 30.11.2015) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011

[8] *Пухтецька А. А.* Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір / А. А. Пухтецька. – К : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 5.

[9] Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої, від 26 вересня 2014 р. (ред. від 30 листопада 2015 р.) : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011

[10] *Пухтецька А. А.* Адміністративна процедура: питання кодифікації вітчизняного законодавства / А. А. Пухтецька // Часопис Київського університету права : український науково-теоретичний часопис / Київський ун-т права НАНУ, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАНУ. – К., 2009. – № 3. – С. 98.

[11] *Пухтецька А. А.* Європейські принципи адміністративного права та Європейський адміністративний простір. – К: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – С. 29.

[12] Загальне адміністративне право : підруч. / [І. С. Гриценко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін.] ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – С. 86.

[13] Основний закон Федеративної Республіки Німеччина : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.bundestag.de/blob/284870/ce0d03414872b427e57fccb703634dcd/basic_law-data.pdf

[14] *Шмідт-Ассманн Е.* Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн [пер. з нім. : Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд ; наук. ред. : Р. Куйбіда, О. Сироїд, В. Тимощук]. – Вид. 2-ге, переробл. та допов. – К. : К.І.С., 2009. – С. 16.

[15] *Шмідт-Ассманн Е.* Вказана праця. – С. 17.

[16] Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР станом на 12 березня 2016 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

[17] Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524

[18] Там само.

[19] Хартія основних прав Європейського Союзу від 7 грудня 2000 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524

[20] *Галлиган Д.* Административное право : История развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Старилов. – М. : Юристъ, 2002. – С. 268.

[21] Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє / Нац. акад. держ. Управління при Президентові України [ред. кол.: В. П. Приходько, І. А. Грицяк (відп. ред.) та ін.]. – К. : К.І.С., 2009. – С. 113.

[22] Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893

[23] Шмідт-Ассманн Е. Вказана праця. – С. 19.

[24] Шмідт-Ассманн Е. Вказана праця. – С. 20.

[25] Там само.

**Резюме**

***Ященко Т. В.*** **Концептуальні засади становлення інституту адміністративних актів.**

У межах даної статті автор проводить дослідження щодо основних напрямів зміни ролі і призначення доктрини адміністративного права, аналізує вплив обраного Україною євроінтеграційного вектору на необхідність дослідження й імплементації нових, ще недостатньо досліджених категорій та правових інститутів. Особливе місце серед таких інститутів, які не отримали належного правового регулювання та достатнього дослідження з точки зору правової природи, місця і призначення, є інститут так званого загального адміністративного права – інститут адміністративних актів. Автор аналізує конституційне закріплення повноважень держави та уповноважених нею суб'єктів, крізь призму європейських актів робить висновок про необхідність регламентації всіх форм діяльності публічної адміністрації з метою гарантування і недопущення порушень прав приватних осіб. Відповідно до висновків щодо основних тенденцій розвитку науки адміністративного права, зміни його завдання, відкриття нових рівнів (трансінституційний рівень), автор пропонує звернути увагу у подальших адміністративно-правових дослідженнях і на такі напрями у розвитку доктрини адміністративного права, досягнення якої мають слугувати міцним підґрунтям для запровадження у тому числі інституту адміністративних актів в Україні.

**Ключові слова:** адміністративний акт, реформа адміністративного права, європейська інтеграція, публічна адміністрація, адміністративне право країн ЄС.

**Резюме**

***Ященко Т. В.*** **Концептуальные основы становления института административных актов.**

В рамках данной статьи автор проводит исследования по основным направлениям изменения роли и назначения доктрины административного права, анализирует влияние избранного Украиной евроинтеграционного вектора на необходимость

исследования и имплементации новых, еще недостаточно исследованных категорий и правовых институтов. Особое место среди таких институтов, которые не получили должного правового регулирования и достаточного исследования с точки зрения правовой природы, места и назначения, является институт так называемого общего административного права – институт административных актов. Автор анализирует конституционное закрепление полномочий государства и уполномоченных им субъектов, сквозь призму европейских актов делает вывод о необходимости регламентации всех форм деятельности публичной администрации с целью обеспечения и недопущения нарушений прав частных лиц. Согласно выводам относительно основных тенденций развития науки административного права, изменения его задачи, открытия новых уровней (трансинституционный уровень), автор предлагает обратить внимание в последующих административно-правовых исследованиях и на такие направления в развитии доктрины административного права, достижение которой должны служить прочной основой для внедрения в том числе института административных актов в Украине.

**Ключевые слова:** административный акт, реформа административного права, европейская интеграция, публичная администрация, административное право стран ЕС.

**Summary**

***Yashchenko T.*** **Conceptual bases of formation of the institute of administrative acts.**

In this article, the author provides the results of her research on key areas of change in the role and purpose of the doctrine of administrative law, analyzes the impact of the European integration vector of Ukraine's development and the need for academic knowledge about and implementation of new, insufficiently investigated categories and legal institutions. A specific attention is given to those institutions that have not received proper legal regulation and sufficient research in terms of legal nature, role and purpose, especially to the institution of so-called general administrative law – the institution of administrative acts. The author analyzes the constitutional recognition of state authority and its authorized subjects, through the prism of European acts concludes on the need to regulate all forms of public administration in order to ensure and prevent violations of the rights of individuals. According to conclusions about the main trends of science of administrative law, review of its goals, opening new levels (transinstitutional level), the author proposes to pay attention in subsequent administrative legal studies aimed to development of the doctrine of administrative law, that should serve as a strong basis for implementation of the institute of administrative acts in Ukraine.

**Key words:** administrative act, administrative law reform, European integration, public administration, administrative law in the EU.