

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА В УКРАЇНІ



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

Розвиток галузі адміністративного права у країнах Європейського Союзу (далі — ЄС) та в Україні засвідчує прискорення трансформаційних процесів, обумовлених як поглибленням європейської адміністративної конвергенції, так і внутрішніми факторами реформування систем державного управління в контексті децентралізації функцій виконавчої влади, утвердження незалежних органів місцевого самоврядування, забезпечення реалізації фундаментальних прав і свобод людини та громадянина у сфері відносин з органами виконавчої влади.

Актуальність дослідження сучасних підходів до визначення змісту, значення, класифікації, нормативного закріплення принципів адміністративного права в країнах ЄС та в Україні обумовлена передусім потребами розвитку вітчизняної адміністративно-правової доктрини з урахуванням європейського досвіду формування фундаментальних і власне галузевих принципів, принципів адміністративно-правових інститутів, адже низка новостворених інститутів вимагає запровадження дієвих адміністративно-правових механізмів забезпечення реалізації та захисту прав людини у сфері виконавчої влади,

що неможливо без розробки й подальшого нормативного закріплення власних принципів цієї галузі.

Адміністративне право України як фундаментальна галузь права розвивається в умовах поглиблення співпраці з ЄС, зокрема, потреба розробки та нормативного закріплення низки нових принципів адміністративного права пов'язана з підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами» з іншої сторони, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [1]. На сучасному етапі об'єктивно загострюється проблема перегляду аксіологічних засад галузі адміністративного права, ієрархії цінностей, об'єктів адміністративно-правового регулювання, що мають покладатися в основу доктринального перегляду змісту, структурних елементів галузі, інститутів адміністративного права в Україні з урахуванням європейських принципів і стандартів організації та діяльності публічної адміністрації, адміністративної відповідальності органів публічної адміністрації тощо. Визначення оновленої системи принципів адмі-

ністративного права сприятиме забезпеченню єдності та взаємообумовленості цілей, завдань, функцій органів публічної адміністрації, впровадженню ефективних адміністративно-правових гарантій як у позитивних, так і в спірних адміністративних провадженнях.

Окремо слід звернути увагу на необхідність перегляду принципів адміністративного права України й з огляду на успадковану від радянських учених державницьку концепцію адміністративно-правового регулювання, що забезпечувала переважно імперативні, прямі методи державного управління та впливу на керовані об'єкти з позиції переважного забезпечення інтересу держави, а не особи. Тому особливого значення набуває визначення змісту, значення, функціональної спрямованості принципів адміністративного права з урахуванням забезпечення справедливого балансу інтересів в публічно-правовій сфері.

З'ясування змісту, значення, підходів до класифікації принципів адміністративного права в країнах ЄС та в Україні має важливе значення і для проведення спеціальних юридичних, порівняльно-правових досліджень, спрямованих на впровадження ефективних національних правових механізмів, що забезпечують однакові гарантії реалізації прав і свобод, законних інтересів громадян ЄС у будь-якій його країні, надання адміністративних послуг, інформування, консультування, що становить самостійний напрям актуальних наукових досліджень.

Питання визначення концептуальних засад оновлення системи принципів адміністративного права України є малодослідженими у науковій літературі; з радянських часів пріоритетна увага вітчизняних учених-адміністративістів приділялася дослідженню правової природи, значенню принципів державного і соціального управління, принципів правового регулювання у пріоритетних сферах. Такий підхід до

розуміння принципів радянського адміністративного права простежувався у працях Г. Атаманчука, Д. Бахраха, В. Власова, А. Ключніченка, О. Коренєва, Б. Курашвілі, І. Лазарева, О. Луньова, В. Манохіна, І. Пахомова, Г. Петрова, С. Студенікіна, Ю. Тихомирова, В. Юсупова, Ц. Ямпольської та ін. Принципи адміністративного права традиційно ототожнювалися з принципами державного управління, тому принципи галузі адміністративного права в Україні потребують оновлення змісту, класифікації, перегляду правил щодо їх застосування [2].

Концептуальні засади оновлення системи принципів адміністративного права в Україні у новітній період із позицій «людиноцентристської концепції» були обґрунтовані у працях В. Авер'янова, знайшли відображення у дослідженнях О. Андрійко, В. Бевзенка, А. Берлача, Ю. Битяка, І. Голосніченка, І. Гриценка, І. Грицяка, В. Деречь, П. Діхтієвського, Р. Калюжного, Л. Кисіль, А. Кірмача, М. Козюбри, Т. Коломоєць, В. Колпакова, О. Кузьменко, Є. Кубка, Р. Куйбіди, Д. Лук'янця, Р. Мельника, В. Перепелюка, Г. Писаренко, А. Пухтецької, К. Рудої, О. Соколенко, В. Тимощука, Г. Ткач, А. Школика та ін. Проте досі невизначеними залишаються проблеми місця, значення, системи принципів адміністративного права, їх взаємообумовленості та взаємозв'язку як на національному рівні, так і з принципами європейського адміністративного права, глобального адміністративного права, специфіки їхнього нормативного закріплення та практики застосування.

З урахуванням викладеного вище, метою статті є розгляд підходів до визначення змісту, значення, основних підсистем принципів адміністративного права національного та наднаціонального рівнів, вироблених національними адміністративно-правовими доктринами країн ЄС у порівняльно-правовому аспекті з запровадженими в

національній галузі адміністративного права. Серед завдань статті виокремлено: 1) визначення підходів до розуміння змісту принципів адміністративного права в адміністративно-правових доктринах країн ЄС та України; 2) характеристика значення та місця принципів адміністративного права, їх взаємообумовленості в працях сучасних учених-адміністративістів у країнах ЄС та в Україні; 3) формулювання пропозицій та рекомендацій щодо вирішення важливих проблем оновлення системи принципів адміністративного права України.

Вітчизняний підхід до визначення змісту та основних підсистем принципів адміністративного права значною мірою пов'язаний із виробленими у радянський період теоретико-правовими підходами до розмежування права та закону, спрямованості їх дії, значення для встановлення ціннісних засад регулювання у різних галузях. У його основу був покладений позитивістський підхід, що в досліджуваному аспекті розкривається через традиційне визнання принципами галузевих наук тих вихідних положень, основ, що характеризують різні сфери соціального управління та набули нормативного закріплення у конституційних та інших актах законодавства.

На основі означеного підходу в цей період набули подальшого розвитку проблеми радянського державного управління у трьох основних аспектах: гносеологічному — щодо визначення правової природи, значення правових принципів, специфіки відображення у них явищ дійсності; онтологічному — щодо дослідження сутнісного аспекту, власне взаємозв'язків та взаємообумовленості правових принципів, їх відповідності реальним суспільним відносинам; методологічному — щодо пізнання змісту та співвідношення принципів різних порядків за допомогою і з метою всебічного дослідження об'єктивних закономірностей та взаємозв'язків, що

дозволяє моделювати системи соціального управління, прогнозувати їх розвиток.

У працях дослідників європейського права обґрунтовано зміст та значення адміністративно-правових принципів для реалізації ідеї об'єднання Європи, започаткованої у працях П. Дюбуа, Й. Подебрада, У. Пенна, Ж.-Ж. Руссо та ін. Зміст і класифікація, специфіка правових принципів, що використовуються для опосередкування основ її організації та функціонування у правових системах європейських країн, обумовлюються різними «швидкостями інтеграції». Слід зауважити, що чисті форми принципів адміністративного права в сучасній теорії та практиці європейських інституцій частково замінені принципами змішаного характеру, що відповідають цілям і завданням створення відповідних регіональних організацій. У них на нормативному рівні поєднані принципи цінності, принципи-вимоги та навіть процедурні принципи публічно- та приватноправової сфери, що успішно застосовуються в адміністративних правовідносинах, зокрема у взаємовідносинах органів публічної адміністрації з приватними особами на національному рівні, з Європейською Комісією на наднаціональному рівні, з судовими органами національного та європейського конвенційного механізму захисту прав людини.

У сучасних європейських монографічних джерелах науково обґрунтовані такі класифікації принципів наднаціонального та національного рівнів, у яких представлені принципи адміністративного права, що закріплені в договорах про заснування ЄС, наднаціональному та національному адміністративному законодавстві. Наприклад, на думку К. Блумана, проблема вирішення на термінологічному рівні змісту принципів і завдань права Співтовариства набуває важливого значення, зокрема їх розмежування з призна-

ченнями та завданнями діяльності установ ЄС, завданням сфер їх діяльності, очікуваних результатів такої діяльності [3, 39]. Як вважає науковець, «природа принципів консервативна, а завдань, що впливають з політичних, економічних рішень, — прогресивна, тому принципи за своїм характером є стабілізаторами відносин, адже в них кристалізується зміст певних норм, їм притаманна стабільність, тривалість реалізації» [3, 39]. Отже, завдання є першим ступенем конкретизації цілей. Визначаючи місце і співвідношення цілей, завдань, результатів важливо брати до уваги їхню взаємообумовленість, необхідність нормативної фіксації означених правил у статусному (компетенційному) законодавстві.

Наявні значні відмінності з вітчизняним розумінням і класифікацією принципів права, зокрема в частині закріплених у Договорах про заснування ЄС у різних значеннях, а саме: «1) керівні принципи (принципи, що мають загальне значення); 2) принципи спеціалізовані (наприклад, у сфері охорони навколишнього природного середовища); 3) фундаментальні принципи (наприклад, у сфері соціального забезпечення); 4) принципи спеціальних політик (у сфері транспорту, зокрема принципи режиму транспорту)» [3, 40]. Слід наголосити, що впливаючи з очікуваних завдань, принцип допомагає визначити межі діяльності, надати їй сенс, а також місце в глобальному масштабі, забезпечити стабільність.

Визначення змісту та класифікації принципів адміністративного права проводиться у правових системах сучасності за різними класифікаційними підставами, що обумовлюється сформованими в означених системах гносеологічними, онтологічними, методологічними підходами до визначення їхньої ролі і змісту. Значного поширення набули класифікації принципів адміністративного права національного та наднаціонального рівнів за змістом,

спрямованістю впливу на суспільні відносини, специфікою визначення співвідношення та правового захисту цінностей, пріоритетних об'єктів правового впливу, значенням для з'ясування основних об'єктивних закономірностей і взаємозв'язків у різних сферах державного регулювання.

У сучасній адміністративно-правовій науці України деякі автори пропонують виокремлювати загальні принципи адміністративного права, що були б еквівалентними основоположним принципам, які закріплені в Конституції України (конституційно-правовим принципам). Але, на нашу думку, такий підхід не вирішує проблеми відсутності розроблених доктриною адміністративного права принципів власне цієї галузі.

Необхідно враховувати зауваження В. Авер'янова, котрий, спираючись на поширені думки радянських і сучасних українських дослідників, наголошує: «Колишнє радянське адміністративне право (єдине в цьому сенсі серед інших галузей права) залишилося без власних принципів саме через те, що в теорії вони підмінялися принципами державного управління» [4].

Проведення конституційної та адміністративно-правової реформи в Україні повинно будуватися на узгодженому, уніфікованому розумінні змісту, значення основних груп принципів адміністративного права для їх успішної реалізації, адже вони відіграють роль опорних конструкцій галузі, передбачають перегляд та сутнісні трансформації адміністративно-правового механізму, гарантій реалізації прав, свобод, законних інтересів у сфері виконавчої влади тощо.

Проведений аналіз дозволив обґрунтувати висновок про те, що окремі принципи адміністративного права можуть мати закріплення на наднаціональному рівні, наприклад, для країн — членів ЄС це передбачено у Договорах про заснування ЄС, вимоги щодо їх дотримання конкретизуються у законодавстві ЄС та є обов'язковими для

дотримання на національному рівні, тобто вони змінюють зміст і систему національних принципів адміністративного права, що існували до впровадження наднаціональної підсистеми означених вимог.

Зміст принципів адміністративного права не повинен залишатися статичним у контексті впровадження в Україні державно-правових реформ, а динамічно розвиватися, що означає: а) пропонувати нові, удосконалені способи визначення змісту та меж діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх представників та агентів; б) надавати ефективні засоби захисту порушених прав у сфері виконавчої влади; в) гарантувати відшкодування шкоди потерпілим від незаконних актів публічної адміністрації. Адже соціально-політичні та організаційно-технічні принципи радянського державного управління не повною мірою відповідають сучасним вимогам, що висувуються у демократичних країнах як до принципів європейського адміністративного права, так і до діяльності публічної адміністрації. З урахуванням викладеного вище, вітчизняна адміністративно-правова доктрина потребує комплексного перегляду усталених поглядів на визначення принципів адміністративного права, оскільки їх переважна більшість була сформована в радянський період та потребує якісного оновлення основоположних категорій, зокрема з урахуванням європейських принципів адміністративного права.

Визначення змісту та спрямованості принципів адміністративного права

в межах національної правової системи має проводитися з урахуванням об'єктів, на які спрямовується вплив, буття яких регулюється або охороняється нормами адміністративного права, що встановлює певні вимоги, правила, стандарти, дотримання яких забезпечується адміністративним примусом, гарантіями судового оскарження адміністративних актів, встановленим порядком адміністративних проваджень, забезпеченням рівності перед законом усіх суб'єктів адміністративного права.

Підсумовуючи викладене, узагальнено, що формування оновленої системи принципів адміністративного права України потребує врахування уніфікованих принципів адміністративного права, вироблених європейською адміністративно-правовою доктриною, і є необхідним кроком у подоланні доктринального розриву у розвитку керівних ідей галузі, її цінностей, орієнтирів, що є своєрідним каркасом галузі адміністративного права, й обумовлюють логіку розвитку системи адміністративного законодавства. Тому обґрунтовано необхідність врахування у національній адміністративно-правовій доктрині як фундаментальних принципів адміністративного права таких принципів: верховенства права, законності, пропорційності, несення відповідальності за шкоду, заподіяну діяннями органів публічної адміністрації та їх державних службовців, недискримінації та деяких інших, що поступово інтегруються у правову систему України та підлягають комплексному закріпленню в системі законодавства.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Угода* про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 27 червня 2014 р., Угоду ратифіковано із заявою Законом від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII // Офіційний вісник України. — 2014. — № 75. — Ст. 2125.
2. *Пухтецька А. А.* Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування : монографія / А. А. Пухтецька. — Харків : ПП Панов, 2016. — 434 с.
3. *Blumann C.* Objectifs et principes en droit communautaire / Le droit de l'Union Europeenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux. Editions Apogee, 2006. — P. 39–67.

4. Авер'янов В. Б. Предмет адміністративного права: сучасне визначення // Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). — Київ : Юридична думка, 2004. — Т. 1. Загальна частина. — С. 70–73.

REFERENCES

1. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiiey storony, ta Ievropeiskym Soiuzom, Ievropeiskym spivtovarystvom z atomnoi enerhii i ikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony, vid 27 chervnia 2014 r., Uhodu ratyfikovano iz zaiaivoiu Zakonom vid 16 veresnia 2014 r. № 1678-VII [The agreement on association between Ukraine, on the one hand, and the European Union, European Community on Atomic Energy and their state members, on the other hand, of June 27, 2014, the Agreement is ratified with the statement the Law of September 16, 2014 № 1678-VII], *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 2014, no. 75, Article 2125.
2. Pukhtetska A. A. Pryntsypy administratyvnoho prava: administratyvno-pravovi ta ievrointehratsiini aspekty onovlennia zmistu ta praktyky zastosuvannya [Principles of administrative law: administrative and legal and eurointegration aspects of updating of contents and practice of application], Kharkiv: PP Panov, 2016, 434 p.
3. Blumann C. Objectifs et principes en droit communautaire, Le droit de l'Union Europeenne en principes. Liber amicorum en l'honneur de Jean Raux. Editions Apogee, 2006, pp. 39–67.
4. Averianov V. B. Predmet administratyvnoho prava: suchasne vyznachennia [Subject of administrative law: modern definition], *Administratyvne pravo Ukrainy. Akademichniy kurs*, Kyiv: Iurydychna dumka, 2004, vol. 1.

Пухтецька А. Принципи адміністративного права у країнах Європейського Союзу та в Україні

Анотація. У статті розглянуто сучасні підходи до визначення змісту, значення, спрямованості принципів адміністративного права, класифікації принципів права, закріплених у Договорі про Європейський Союз, їх взаємозв'язок із принципами адміністративного права національного рівня. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо здійснення державно-правових реформ на єдиному доктринальному розумінні змісту й значення принципів адміністративного права, що обумовлюють практичну реалізацію завдань, визначають межі діяльності органів публічної адміністрації, закріплюють гарантії реалізації та захисту прав і свобод, законних інтересів громадян у сфері виконавчої влади.

Ключові слова: галузь права, адміністративне право, європейське право, органи публічної адміністрації, верховенство права, пропорційність, недискримінація, принципи європейського адміністративного простору, принципи європейського адміністративного права, європейські принципи адміністративного права.

Пухтецкая А. Принципы административного права в странах Европейского Союза и в Украине

Аннотация. В статье рассмотрены современные подходы к определению содержания, значения, направленности принципов административного права, классификации принципов права, закрепленных в Договоре о Европейском Союзе, их взаимосвязи с принципами административного права национального уровня. Сформулированы предложения и рекомендации о проведении государственно-правовых реформ основываясь на едином понимании содержания и значения принципов административного права, обуславливающих практическую реализацию задач, определяющих границы деятельности органов публичной администрации, закрепляющих гарантии реализации и защиты прав, свобод, законных интересов граждан в сфере исполнительной власти.

Ключевые слова: отрасль права, административное право, европейское право, органы публичной администрации, верховенство права, пропорциональность, недискриминация, принципы европейского административного пространства, принципы европейского административного права, европейские принципы административного права.

Pukhtetska A. Principles of Administrative Law in the Countries of European Union and in Ukraine

Annotation. In article modern approaches to determination of content, value, an orientation of the principles of administrative law, classification of the principles of the law enshrined in the Treaty on European Union, their interrelation with the principles of administrative law of the national level are considered. Offers and recommendations of carrying out state and legal reforms based on the uniform understanding of contents and

value of the principles of administrative law causing practical realization of the tasks defining borders of activity of bodies of public administration, fixing guarantees of realization and protection of the rights, freedoms, legitimate interests of citizens in the sphere of the executive authority are formulated.

Key words: branch of law, administrative law, European administrative law, public administration bodies, Rule of Law, proportionality, non-discrimination, principles of European administrative space, principles of European administrative law, European principles of administrative law.