

БОЯРИНЦЕВА М. А.,
кандидат юридичних наук,
суддя
(Окружний адміністративний суд
міста Києва)

УДК 342.9

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЩОДО ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ

У статті на підставі узагальнення думок учених-юристів аналізуються принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації, здійснюється їх класифікація. Наголошено на необхідності обов'язкового врахування фундаментальних засад адміністративного права, розроблених юридичною наукою, під час формування вітчизняного адміністративного законодавства та правозастосовної практики.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративне законодавство, Європейський Союз, принципи, публічне адміністрування.

В статье на основе обобщения мнений ученых-юристов анализируются принципы административного права относительно деятельности публичной администрации, осуществляется их классификация. Подчеркнута необходимость обязательного учета фундаментальных основ административного права, разработанных юридической наукой, при формировании отечественного административного законодательства и правоприменительной практики.

Ключевые слова: административное право, административное законодательство, Европейский Союз, принципы, публичное администрирование.

On the basis of summarizing the views of legal scholars analyzed the principles of administrative law concerning the activities of public authorities carried out their classification. It stressed the need for mandatory accounting fundamentals of administrative law developed by legal science, the formation of domestic administrative law and practice.

Key words: administrative law, administrative law, European Union, principles, public administration.

Вступ. Орієнтири розбудови демократичної держави, вектори розвитку громадянського суспільства, багатоманітні реформаційні процеси позначаються на різноманітних принципах: принципах права (у тому числі адміністративного), принципах правової держави, принципах різної правозастосовної діяльності тощо. Нині вітчизняне адміністративне право перебуває на стадії глибокої трансформації, вказаний процес змін і перетворень є досить складним, супроводжується постійними перешкодами й труднощами, у тому числі ментального та філософського змісту. Такі ускладнення пов'язані переважно зі сприйняттям адміністративного права (як науки, як навчальної дисципліни, як галузі права) ученими та практикуючими юристами, у тому числі представниками публічної адміністрації. Зокрема, якщо подивитись на шпальти адміністративно-правової літератури, то прикладом нових віянь, більшість яких запозичено з досвіду й законодавства держав-членів Європейського Союзу (далі – ЄС), можна назвати розширення термінологічної бази (за рахунок так званого європейського адміністративного правового простору), дослідження нових сфер правовідносин як складових предмета адміністративного права та форм їх закріплення: адміністративно-господарське право (роботи Р.С. Мельника [1; 2; 3] та Є.В. Петрова [4; 5; 6]), публічно-приватне партнерство (праці Д.С. Бондаренка [7] та О.С. Огій [8; 9]), адміністра-



тивно-правовий договір (розвідки К.К. Афанасьєва [10], Ж.В. Завальної [11], Р.С. Мельника [12]), адміністративний акт (роботи В.П. Тимошука [13], А.М. Школика [14]) тощо. Певним чином наукові дослідження здійснили вплив і на законотворчу діяльність у сфері публічного адміністрування. У зв'язку із цим у «нормативному» обігу з'явилась нова термінологія та нові інститути, почав модифікуватись правовий статус суб'єктів адміністративного права (переважно органів публічної адміністрації).

Постановка завдання. Справедливо зазначити, що базою, фундаментом усіх цих реформацийних і перетворюючих процесів у сфері адміністративного права й науки безумовно є принципи адміністративного права. Саме вказані обставини зумовили обрання метою статті аналіз принципів адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації в країнах ЄС та Україні.

Проблематикою принципів адміністративного права й публічного адміністрування займаються відомі вітчизняні та зарубіжні вчені-адміністративісти, зокрема В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, О.М. Бандурка, П.О. Баранчик, В.М. Бєвзенко, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.М. Горшеньов, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Р.С. Мельник, Н.Р. Нижник, Н.Г. Саліщева, А.О. Селіванов, В.Ф. Сіренко, Ю.М. Старілов, С.С. Студенікін, Ю.О. Тихомиров, А.М. Школик, О.М. Якуба, Ц.А. Ямпольська та інші.

Результати дослідження. У юридичній науці увага приділяється принципам права та принципам певної діяльності. Донині немає єдиного загальноприйнятого визначення поняття правових принципів, проте щодо основних позицій погляди вчених співпадають. Водночас, резюмуючи наукові висновки сучасних теоретиків права щодо розгляду принципів права в юридичній літературі (наприклад, роботи А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, С.Л. Лисенкова, В.П. Пастухова, В.О. Суміна, О.Д. Тихомирова та інших авторів), варто зазначити, що принципи права розглядаються як його основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значимістю, вищою імперативністю та відображають найбільш суттєві положення права [15]. Натомість деякі вчені, здебільшого представники галузевих наук, звертають увагу насамперед на те, що принципи права – це закономірності, зв'язки, відносини, поняття, положення, що відображають закономірності суспільного життя; соціальні умови [16, с. 26–27; 17, с. 67–68]. Інші автори акцентують на тому, що принципи права є універсальними, імперативними, загальнообов'язковими вихідними нормативно-юридичними положеннями, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві, визначають зміст правового регулювання, становлять моральну та організаційну основу виникнення, розвитку й функціонування права [18, с. 73; 19, с. 33; 20, с. 66–67].

Натомість в адміністративно-правовій доктрині аналіз правових принципів відбувається крізь призму дослідження основних засад у різноманітних сферах їх об'єктивізації, якими можуть виступати будь-які процеси, явища, види діяльності (публічне адміністрування, контроль, адміністративне судочинство, публічна служба, адміністративна відповідальність тощо). Якщо вести мову про сферу публічного адміністрування (державного управління), то варто зазначити, що в адміністративно-правовій літературі наявна певна різноманітність у поглядах щодо їх визначення й окреслення. До речі, аналіз наявних із цього приводу позицій охоплюватиме також принципи державного управління, оскільки це підкреслить певну трансформацію науки адміністративного права в бік європейських стандартів – відмови від застарілої термінології та переходу до сучасних дефініцій.

Так, П.О. Баранчик вказує, що сутність принципів радянського державного управління полягала в тому, що вони визнавались керівними початками, основними правилами організації й діяльності апарату державного управління. Основними принципами радянського державного управління проголошувались демократичний централізм, участь трудящих, рівноправ'я національностей, соціалістична законність і плановість [19, с. 22]; керівна й спрямовуюча роль комуністичної партії, активна участь народних мас у державному управлінні, рівноправ'я національностей у державному управлінні, демократичний централізм, державне планування та облік, соціалістична законність [21, с. 50; 19, с. 75].

Після проголошення незалежності України погляд на принципи державного управління, звісно, змінився. На думку В.К. Колпакова, під принципами державного управління необхідно розуміти його позитивні закономірності, пізнані наукою й практикою, а також охарактеризовані (зафіксовані, закріплені) у відповідних поняттях [22, с. 21–22]. При цьому В.К. Колпаков та О.В. Кузьменко виокремлюють такі групи принципів: 1) соціально-полі-



тичні (демократизм, рівноправність, законність, гласність, об'єктивність); 2) організаційні принципи побудови апарату управління (галузевий, функціональний, територіальний); 3) організаційні принципи функціонування суб'єктів управління (нормативність діяльності, єдиноначальність, колегіальність, поділ управлінської праці, відповідальність за ухвалені рішення, оперативна самостійність) [23, с. 19].

У свою чергу Ю.П. Битяк вважає, що систему принципів державного управління формує Конституція України. Так, учений вказує, що Основний Закон України дозволяє віднести до принципів державного управління відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу перед людиною й державою, верховенство права, законність, участь громадян та їх об'єднань в управлінні, рівноправність громадян в управлінні, гласність [24, с. 12]. Д.П. Зеркін та В.Г. Ігнатов принципи управління визначають як основні й вихідні положення управлінської діяльності, вироблені наукою та сформульовані державою [25, с. 133].

Колектив авторів підручника «Адміністративне право України» за загальною редакцією С.В. Ківалова займає подібну позицію: принципи державного управління визначаються як основоположні ідеї, наукові положення цього виду державної діяльності [26, с. 165]. Запропоновано їх розгорнуту класифікацію:

1) загальносистемні: об'єктивність і правова впорядкованість управління, демократизм, законність, розподіл управлінської влади, публічність;

2) структурно-правові: погодженість цілей управління між собою за основними параметрами, взаємодоповнювання цілей;

3) структурно-функціональні: диференціація й фіксування функцій у нормах права у вигляді компетенції органу управління; концентрація та достатня різноманітність в одного органу кількості функцій, достатніх для його ефективної роботи; комбінування означає уникнення дублювання й паралелізму у функціях; відповідність управлінського впливу вимогам об'єктів управління;

4) структурно-організаційні: єдність влади, цілісність, погодженість, дієвість управлінських процесів; територіально-галузевий принцип означає залежність організаційних структур від території, галузі економіки, сфери суспільного життя; різноманітність організаційних зв'язків розкриває вертикальні й горизонтальні організаційні взаємини суб'єктів управління; поєднання колегіальності та єдиноначальності;

5) структурно-процесуальні: взаємовідповідність елементів механізму управлінської діяльності, конкретизація змісту управління й особистої відповідальності за його результати, стимулювання ефективного управління [26, с. 165–166].

Сучасні підходи до принципів публічного адміністрування різняться від відповідних засад державного управління. У цьому контексті варто зупинити увагу на так званих європейських принципах адміністративного права, які є об'єктом дослідження вчених-адміністративістів та послідовно інтегруються до системи вітчизняних принципів адміністративного права, у тому числі формуючи нові стандарти публічного адміністрування. Так, П.О. Баранчик вказує, що принципи публічного управління (принципи діяльності суб'єктів публічної адміністрації) – це законодавчо закріплені нормами адміністративного права обов'язкові й імперативні вимоги, які держава висуває до дій, діяльності та заходів, що здійснюються органами й посадовими особами публічної влади та встановлюються з метою забезпечення дотримання прав і свобод фізичних і юридичних осіб [19, с. 90]. Інакше кажучи, учений підкреслює зміну акцентів у діяльності публічної адміністрації від служіння державі та її апарату до служіння народу України й конкретному громадянину. При цьому він до таких відносить принципи верховенства права, законності, поділу управлінської праці, оперативної самостійності, безсторонності, юридичної визначеності, участі, конфіденційності, прозорості [19, с. 90].

Суттєву увагу сучасним принципам публічного адміністрування приділяє також Т.О. Коломощ, яка говорить про обов'язковість урахування «принципів і стандартів європейського адміністративного права, європейського адміністративного простору, зокрема принципів good administration (належної адміністрації), good governance (належного управління), які слугують орієнтирами державно-правових реформ для більшості країн світу» [27, с. 168–169].

У свою чергу В.К. Колпаков підкреслює, що в правових системах європейських країн принципи, які встановлюють стандарти адміністративного права, об'єктивуються по-різ-



ному. Вони можуть міститись у розрізненому вигляді в різних нормативних актах (конституція, парламентських актах, законах і підзаконних актах, судових актах тощо). Цей підхід характерний для таких держав, як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія та Велика Британія. Є країни, у яких ці принципи систематизовано в кодифікаціях адміністративних процедур, наприклад: Австрія (з 1925 р.) Болгарія (1979 р.), Данія (1985 р.), Німеччина (1976 р.), Угорщина (1957 р.), Голландія (1994 р.), Польща (1960 р.), Португалія (1991 р.) та Іспанія (1958 р.).

Особливо важливі принципи містяться в судовій практиці Європейського суду. Вони мають застосовуватись усіма державами-членами ЄС на національному рівні під час застосування права ЄС. Такими є принципи адміністрування через закон, пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень, забезпечувальні заходи, справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів, позадоговірна відповідальність державної адміністрації. Європейські принципи адміністративного права, як зазначає В.К. Колпаков, структуруються за такими групами: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність [28, с. 179–180].

Грунтовно досліджує принципи європейського адміністративного права А.А. Пухтецька. Так, вона зазначає, що до переліку принципів належної адміністрації, відповідно до результатів проведеного Радою Європи дослідження принципів належної адміністрації в країнах-членах, належать законність, відсутність дискримінації, пропорційність, заборона зловживання владою, безсторонність та об'єктивність, повага законних очікувань, консультування й надання інформації, повага до справедливості, використання простої, зрозумілої, прийнятної для сприйняття мови, повідомлення про отримання та зазначення уповноваженого службовця, обов'язок передачі компетентній службі уповноваженої установи, право бути вислуханим і робити заяви, розумний строк для прийняття адміністративних рішень, обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень, зазначення способів захисту, повідомлення про прийняте рішення, захист інформації (відомостей) – дотримання приватності, запити про отримання інформації – дотримання конфіденційності, запит про публічний доступ до документів, зберігання необхідних відомостей (записів), юридична визначеність і захист порушених прав, право подачі апеляції на адміністративне рішення, доступність адміністративних органів і публічних послуг, електронне урядування, гнучкість у практичній роботі адміністративних органів, ефективність (постійність надання адміністративних послуг, виконання адміністративної роботи ефективним способом), прозорість адміністративних дій, доступ до інформації (право особистого доступу до файлів (відомостей), право загального доступу до документів, на письмові матеріали), зрозумілість, або простота (зрозуміла (проста) організація адміністрації, зрозуміла (проста) координація процедур, спрощення адміністративних процедур і документів, принцип зменшення кількості документів, що вимагаються), принцип діяти належним чином, піклування, удосконалення внутрішніх правил адміністрації, підтримка, захист і збереження публічної власності, підготовка (навчання) державних службовців, виконання бюджетних вимог, раціоналізація організації адміністрації [29, с. 117].

Висловлюючи власну думку з приводу керівних засад публічного адміністрування, варто вказати, що такі принципи адміністрування, як принципи верховенства права, законності, соціальної справедливості, рівноправності, демократизму, гласності, науковості, системності тощо, формують групу загальних принципів публічного адміністрування. Натомість так звані принципи належної адміністрації (урядування) з огляду на їх специфіку й перманентний характер складають підсистему спеціальних принципів публічного адміністрування, які є специфічними для різних сфер адміністрування. До останніх можна віднести участь у прийнятті рішень громадськості, розумний строк для прийняття адміністративних рішень, обов'язок зазначати підстави адміністративних рішень, зазначення способів захисту, доступність адміністративних органів і публічних послуг, електронне урядування, гнучкість у практичній роботі адміністративних органів, прозорість адміністративних дій, право загального доступу до документів, зрозумілість (простоту) організації адміністрації, спрощення адміністративних процедур, підзвітності, удосконалення внутрішніх правил адміністрації, підтримку, раціоналізацію організації адміністрації тощо.

Висновки. Таким чином, однією з основних проблем побудови вітчизняного адміністративного законодавства, його розпорошеності й несистемності є відсутність «імперативу» прин-



ципів як базових категорій для нормотворчої діяльності, чіткого орієнтуру законодавця насамперед на принципи права як вектори формування галузей законодавства в цілому та конкретних правових норм зокрема. Така ж ситуація щодо певного нехтування принципами права характерна для правозастосовної практики, як для судочинства, так і для адміністративної діяльності органів державної влади й адміністрування, що досить часто призводить до порушення прав і свобод фізичних і юридичних осіб. Вважаємо, що фундаментальні засади адміністративного права, розроблені юридичною наукою на підставі глибокого аналізу європейських стандартів публічного адміністрування, мають зрештою стати реальним та основоположним базисом формування вітчизняного адміністративного законодавства й правозастосовної практики.

Список використаних джерел:

1. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : [монографія] / Р.С. Мельник. – Х. : Вид-во Харківського нац. ун-ту внутр. справ, 2010. – 398 с.
2. Мельник Р.С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості / Р.С. Мельник // Право і безпека. – 2010. – № 2. – С. 55–59.
3. Загальне адміністративне право : [навч. посібник] / [Р.С. Мельник, В.М. Бевзенко] ; за заг. ред. Р.С. Мельника. – К. : Ваіте, 2014. – 376 с.
4. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є.В. Петров. – Х., 2012. – 415 с.
5. Петров Є.В. Феноменологія адміністративно-господарського права : [монографія] / Є.В. Петров. – Х. : Діса плюс, 2012. – 392 с.
6. Петров Є.В. Право Європейського Союзу як джерело адміністративно-господарського права / Є.В. Петров // Вісник Одеського національного університету. Серія «Правознавство». – 2011. – Т. 16. – Вип. 19. – С. 153–159.
7. Бондаренко Д.С. Адміністративно-правове регулювання державно-приватного партнерства за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право та процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.С. Бондаренко. – Запоріжжя, 2014. – 22 с.
8. Огій О.С. Правові основи співпраці держави і приватних структур в Україні / О.С. Огій // Право і безпека. – 2013. – № 3(50). – С. 127–129.
9. Огій О.С. Гарантії реалізації зобов'язань учасниками державно-приватного партнерства / О.С. Огій // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2013. – № 23. – Т. 2. – Ч. 2. – С. 180–184.
10. Афанасьєв К.К. Адміністративний договір як форма державного управління (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.К. Афанасьєв. – Х., 2002. – 19 с.
11. Завальна Ж.В. Адміністративний договір: теоретичні засади та застосування : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Ж.В. Завальна. – Х., 2010. – 369 с.
12. Мельник Р.С. Інститут адміністративного договору у системі адміністративного права: деякі вихідні позиції / Р.С. Мельник // Держава і право: проблеми становлення і стратегія розвитку : зб. матер. міжнар. наук.-практ. конф. (15–16 травня 2010 р.) / Сумська філія ХНУВС. – Суми : ФОП Ляпощенко Л.Г., 2010. – С. 465–468.
13. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : [монографія] / В.П. Тимошук. – К. : Конус-Ю, 2010. – 296 с.
14. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : [навч. посібник] / А.М. Школик – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
15. Колодій А.М. Теорія держави і права / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, В.П. Пастухов, В.О. Сумін, О.Д. Тихомиров. – К. : Юрінформ, 1995. – 364 с.
16. Колодій А.М. Принципи права України : [монографія] / А.М. Колодій. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
17. Коломоєць Т.О. Державний контроль у галузі чорної металургії в Україні: організаційно-правовий аспект : [монографія] / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютиков. – Запоріжжя : Запорізький нац. ун-т, 2009. – 216 с.
18. Тлумачний словник з теорії держави і права / авт.-упор. К.Г. Волинка. – К. : Магістр – XXI сторіччя, 2006. – 112 с.



19. Баранчик П.О. Принципи адміністративного права : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / П.О. Баранчик. – Запоріжжя, 2012. – 248 с.
20. Коротка Н.О. Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері післядипломної педагогічної освіти в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Н.О. Коротка. – Запоріжжя, 2015. – 220 с.
21. Административное право / под ред. А.Е. Лунева. – М. : Юридическая литература, 1967. – 604 с.
22. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
23. Колпаков В.К. Адміністративне право України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
24. Адміністративне право : [підручник] / [Ю.П. Битяк, В.М. Гарашук, В.В. Богуцький та ін.] ; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, В.В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
25. Зеркин Д.П. Основы теории государственного управления : [курс лекций] / Д.П. Зеркин, В.Г. Игнатов. – Ростов-на-Дону : Феникс, 2000. – 448 с.
26. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. С.В. Ківалова. – О. : Юридична література, 2003. – 896 с.
27. Коломоець Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоець. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
28. Коломоець Т.О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» : [навч. лекція] / Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков. – К. : Ін Юре, 2014. – 240 с.
29. Пухтецька А.А. Питання класифікації європейських принципів адміністративного права / А.А. Пухтецька // Часопис Київського університету права. – 2008. – № 2. – С. 112–119.

