

ПЕРЕГЛЯД ДОКТРИНАЛЬНИХ ЗАСАД НАУКИ ТА ГАЛУЗИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У науковій роботі розглянуто основні напрями розвитку науки та галузі адміністративного права України. Основними з них є: предмет адміністративного права, система джерел, відносини, норми адміністративного права. Особливу увагу приділено принципам адміністративного права. Досліджено досвід європейських країн у розвитку принципів адміністративного права. Розглянуто значення принципу верховенства права в розвитку науки та галузі адміністративного права. Досліджено місце принципу верховенства права в науці та галузі адміністративного права. Розглянуто значення перегляду доктринальних засад науки та галузі адміністративного права.

**Яремчук Жанна
Володимирівна,**

студентка 2 групи
2 курсу
ОКР «Магістр»
заочної форми
навчання
Київського
національного
університету
імені Тараса
Шевченка

Відповідно до ст. 1 Конституції України, Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [2].

Наша країна стоїть на порозі змін. Здобувши незалежність і суверенітет, потрібно і далі працювати над покращенням добробуту й благополуччя української державності. Розвиток науки та галузі адміністративного права є одним із важливих факторів підтримання демократизму в країні. І саме визначення й розвиток доктринальних засад науки та галузі адміністративного права є актуальним у наш час.

Для підготовки нової науково обґрунтованої доктрини адміністративного права необхідно зосередити зусилля на розв'язанні головних завдань і тенденцій розвитку адміністративного права, вирішенні проблемних питань, які постають перед наукою адміністративного права.

Перше, що необхідно чітко сформулювати і що науково обґрунтовано адміністративно-правовою наукою, — адміністративне право — галузь публічного права. Його орієнтованість на громадянина, забезпечення його прав і свобод, їх захист з боку держави не може похитнути висновок щодо публічності цієї галузі права.

Друге, на чому зосереджується увага науки адміністративного права, — трансформація уявлень і поглядів на предмет адміністративного права. Суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного

права, є надзвичайно широкими, різними за своїм змістом і структурою. Це викликає значні складнощі при вирішенні цього питання [4; с. 170–171].

Предмет адміністративного права визначають як сукупність взаємопов'язаних та відносно однорідних суспільних відносин, які виникають у сфері зовнішньої й внутрішньої організаційної управлінської, правоохоронної і правозабезпечувальної діяльності держави, яка спрямована на закріплення стійких правових та морально-етичних зв'язків органів виконавчої влади та громадян, необхідних для впорядкованої та стабільної суспільної життєдіяльності [7; с. 75].

Наука адміністративного права — наука публічного права. Адже розглядаються відносини між приватними (фізичними та юридичними) особами й органами державної влади. Тобто в цих відносинах однією стороною завжди є публічна особа — органи державної влади.

Третє, на чому має зосередитися наука адміністративного права, — це адміністративно-правові відносини як різновид правових управлінських відносин, що складають предмет адміністративного права.

Четверте, що має прямо відноситися до концептуальних засад розвитку адміністративного права, — це наукове обґрунтування системи джерел адміністративного права. Розв'язання завдань створення нової доктрини розвитку адміністративного права потребує, безумовно, уваги до проблем системи адміністративного права, систематизації адміністративного законодавства, а відповідно наукового супроводження найважливіших

кодифікаційних робіт, поліпшення теоретичних пошуків у цьому напрямі [7; с. 76].

Система джерел адміністративного права також відіграє важливе значення. Але в нашій державі розвиток джерел адміністративного права відбувається не зовсім правильно. Адже спочатку норми адміністративного права повинні розглядатися науковцями, повинні ними пояснюватися й обґрунтовуватися, а вже потім повинні затверджуватися нормативно-правові акти.

П'яте, що вимагає свого подальшого наукового обґрунтування, — це принципи адміністративного права. Публічний характер адміністративного права визначає суспільну цінність цієї галузі.

Шостий напрям, який концептуально впливає на визначення доктрини розвитку адміністративного права, — інститут адміністративної юстиції.

Сьоме, на що необхідно звернути увагу при виробленні сучасної доктрини нового адміністративного права України і її концептуальному обґрунтуванні, — це місце норм адміністративного права в правовій системі України та співвідношення з нормами міжнародного права, оскільки активні процеси інтеграції економіки закономірно ведуть і до появи інтеграційних процесів у правовому регулюванні.

Той факт, що в Україні назріли концептуальні зміни в поглядах на адміністративне право та необхідність перегляду усталених поглядів на соціальне призначення, систему та інші складові змісту адміністративного

права і вони потребують реформування, не викликає сумніву практично у всіх представників цієї галузі права.

Як доктрина розвитку адміністративного права повинні розглядатися нові адміністративно-правові традиції — сукупність ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, предмет галузі та науки права, головні напрями розвитку всієї галузі, окремих її підгалузей та інститутів [4; с. 174–186].

І ми з цим повністю погоджуємось. Адже розвивається суспільство, розвиваються інтереси громадян, отже повинна розвиватися і наука.

А тепер більш детально розглянемо принципи адміністративного права, які займають особливе місце в розвитку науки та галузі адміністративного права.

Кожна галузь права у своєму підґрунті має відповідні принципи. Під принципами права в літературі розуміються об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин і з метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, вони є своєрідною системою координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрям його розвитку.

З огляду на викладене вище, принципи адміністративного права можна визначити як основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку й визначають напрями й механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Вони

виконують велику системоутворюючу роль, оскільки саме на їх підставі формується дух адміністративного права, зумовлюється його суспільна роль та спрямованість. Іншими словами, вони становлять певне поєднання норм, ідей і теорій, які покладені в підґрунтя існування адміністративного права, визначаючи, як наслідок, його нормативні межі [3; с. 51].

Так, принципи адміністративного права, як й інших галузей права, відіграють дуже важливу роль. Наприклад, у європейських країнах на принципах права тримається все. Було б добре, якби і в нашій країні принципи відігравали таку ж роль.

Сучасні тенденції демократичної трансформації галузі адміністративного права обумовлюють необхідність вироблення концептуальних підходів до оновлення системи принципів адміністративного права України з врахуванням європейських принципів адміністративного права глобального, наднаціонального та локального рівнів, що були вироблені європейською адміністративно-правовою доктриною в результаті поглиблення європейських інтеграційних процесів та європейської адміністративної конвергенції, формування єдиного правового та адміністративного простору, уніфікації правового регулювання ключових адміністративно-правових інститутів із метою забезпечення однакового застосування досягнень та ефективної реалізації та захисту прав громадян, що виступає невід'ємною умовою виконання Копенгагенських та Мадридських критеріїв вступу до Європейського Союзу [5; с. 67].

Розробка доктринальних засад перегляду змісту, значення, системи принципів адміністративного права, їх взаємозв'язку з принципами належного урядування та належної адміністрації, сучасними принципами й стандартами організації та діяльності публічної адміністрації як центрального інституту адміністративного права є актуальною проблемою не тільки теоретичного, а й практичного характеру. Адже її вирішення дозволить розв'язати низку важливих проблем, пов'язаних з удосконаленням не тільки основоположних засад організації виконавчої влади, а й з формуванням якісно нових адміністративно-правових інститутів, правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з наданням адміністративних послуг, кодифікацією адміністративного законодавства тощо.

Проведення комплексної адміністративно-правової реформи в Україні потребує й розробки подальших пріоритетних напрямів реформування системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з врахуванням європейських принципів і стандартів, зокрема таких основоположних інституційних принципів публічної адміністрації, як принцип функціональної децентралізації, бюджетної деконцентрації, агенцифікації, що до цього часу не отримали належної розробки та запровадження у вітчизняному законодавстві, державотворчій практиці. Проте досвід проведення інституційних реформ публічної адміністрації країн-членів Європейського Союзу засвідчує необхідність врахування

спільних інституційних принципів публічної адміністрації для забезпечення адміністративної здатності публічної адміністрації, що виступає необхідною передумовою для взаємодії в Європейському адміністративному просторі та виконання зобов'язань, пов'язаних з асоційованим членством у Європейському Союзі.

На сучасному етапі об'єктивно загострюється проблема перегляду ціннісних засад галузі адміністративного права, співвідношення цілей, завдань діяльності держави та її апарату, забезпечення справедливого балансу публічного, приватного, загального та державного інтересів, що є ключовими факторами формування системи принципів адміністративного права. Вагомого теоретичного значення набуває також вироблення теоретичних засад розмежування принципів державного управління, принципів організації, принципів діяльності органів державної влади, органів публічної адміністрації, закріплення в них вимог щодо належного урядування та належної адміністрації, їх конкретизації в статусних (компетенційних) актах та підзаконних правових актах.

В адміністративно-правову доктрину України поступово впроваджуються доктринальні розробки зарубіжних вчених, у яких обґрунтовується необхідність всебічного дослідження нових для вітчизняної юридичної думки принципів, що визначаються як окремі підсистеми правових принципів актами європейських регіональних організацій (зокрема, матеріальні та процедурні принципи, визначені в Кодексі

належної адміністрації, схваленому Радою Європи тощо). Це диктує необхідність вирішити проблему вивчення змісту та системи принципів належної адміністрації, запроваджених у діяльності європейських органів публічної адміністрації та закріплених в актах національного законодавства країн-членів Європейського Союзу, можливості їх використання в кодифікаційній роботі, зокрема вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства, а також визначення місця окремих означених принципів у системі принципів галузі адміністративного права України [5; с. 69].

Сучасні зарубіжні дослідники приділяють традиційно велику увагу вивченню змісту принципу верховенства права в національних правових системах. Закріплення принципу верховенства права на рівні конституцій багатьох європейських країн засвідчує важливе значення концепції та принципу верховенства права для розвитку демократичних засад державного управління.

Зокрема, як зазначає Ж. Зіллер, що концепції правової держави, законності та верховенства права розвивалися в різних країнах, проте, не будучи ідентичними, принцип законності, *Rechtstaatlichkeit* та *ruleoflaw* разом передбачають підкорення адміністративному праву, а отже, судовому контролю. У цьому, як зазначає згаданий автор, полягає основа адміністративного права у всіх країнах Західної Європи в ХХ ст.

Із середини ХХ ст. принцип верховенства права отримав широке міжнародно-правове застосування. Вимоги

щодо його утвердження та дотримання були закріплені в багатьох міжнародних договорах, угодах, деклараціях та хартіях, статутах та документах провідних міжнародних (наприклад, ООН) та європейських регіональних організацій (ЄС, РЄ, ОБСЄ та ін.). З урахуванням цього набули розвитку євроінтеграційний та глобалізаційний аспекти розуміння концепції та принципу верховенства права, а в ЄС на основі останньої було запроваджено принцип верховенства права ЄС [2; с. 123].

Принцип верховенства права на сьогодні вже не обмежується рамками національної правової системи. Адже його зміст, поряд із традиційним розумінням змісту та ролі конституційного принципу верховенства, зазнав певних трансформацій, що проявилися у використанні базового змісту цієї категорії провідними європейськими регіональними організаціями в контексті євроінтеграційних процесів та заснування нових форм співробітництва (союзів, правових просторів та їх підвидів).

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

Уперше якісно новий підхід було використано Л. С. Явичем, який зазначив, що «панування права визначається

характером зв'язку міжправовими та виробничими відносинами, воно є специфічним соціальним феноменом, що обумовлений природно-історичним, невід'ємним правом людини та громадянина на свободу, рівність, справедливість, щастя та недоторканість, а також панування права підкоряє державу суспільству» [6; с. 34].

Одним із найважливіших аспектів застосування принципу верховенства права виступає проблема забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади. «І це цілком зрозуміло, адже, як зазначив у своїй доповіді професор В. Б. Авер'янов, саме виконавча гілка державної влади найбільш наближена до людини гілка влади, з якою в людини відбуваються найчастіші контакти з приводу задоволення різноманітних суб'єктивних прав і законних інтересів особи» [1; с. 268].

Також не можна не відмітити позицію зазначеного автора, що на сьогодні проблема запровадження принципу верховенства права зміщується в сторону взаємостосунків органів публічної адміністрації та людини. Особливої уваги потребує діяльність органів виконавчої влади з надання адміністративних послуг, а відповідно, і створення юридичних умов для реалізації прав і свобод людини.

Важливо зазначити, що принцип верховенства права окремими дослідниками ототожнюється з принципом законності, адже обидва принципи передбачають обов'язок держави виражати в законах право та підкорятися цим законам. Але така думка, на наше переконання, не може відповідати сучасним уявленням про принцип

законності та принцип верховенства права, адже різниця між ними, розглянута нами вище, свідчить про не синонімічне співвідношення однопорядкових категорій, а про співвідношення фундаментального принципу та спеціального, який подекуди має конституційне закріплення [6; с. 35].

Концептуальний розрив у баченні системи принципів адміністративного права між вітчизняною та європейською адміністративно-правовою доктриною першочергово обумовлений різними підходами до визначення власне предмета адміністративного права, його визнання фундаментальною галуззю національного права, а також різністю адміністративних традицій, сформованих у конкретній національній правовій системі. Тому, важливу увагу слід приділити вирішенню проблеми забезпечення єдиного доктринального тлумачення принципів галузі адміністративного права, виходячи з єдності розуміння предмета адміністративного права та ціннісних пріоритетів розвитку держави, функціонування її апарату [5; с. 71].

Розвиток суспільних відносин та одночасно реформування викликають збільшення обсягів державного регулювання та зростання кількісно-якісних параметрів правового регулювання.

Динаміка правової системи, зміна підходів у розумінні доктринальних положень різних галузей права, запровадження нових державних інституцій, імплементація міжнародно-правових стандартів з актуальних правових питань у законодавство України є головними

напрямами подальшого розвитку науки та практики вітчизняного права. Це зумовлює необхідність теоретичного осмислення нових реалій, що склалися в сучасній правовій системі [4; с. 187–188].

Слід погодитися з думками вітчизняних і зарубіжних вчених у тому, що принцип верховенства права має велике значення для побудови й розвитку демократичної, правової держави.

Як уже зазначалося, у багатьох зарубіжних країнах принцип верховенства права закріплений на конституційному рівні, тому відіграють таке велике значення. В Україні цей принцип також задекларований у Конституції України, але, не зважаючи на це, не відіграє такого значення.

Хоча багато вчених і розглядають принцип верховенства права, як основоположний принцип, проте на законодавчому рівні він не має такого важливого значення.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що в першу чергу потрібно вдосконалити застосування вище згаданого принципу в законодавстві України. Необхідне обов'язкове переосмислення стандартів принципу верховенства права, які існували в радянські часи, і запровадження нових стандартів його застосування як громадянами, так і державними органами.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Українське адміністративне право на етапі реформування: питання нової доктрини // Українське право. — 2005, № 1 — С. 267–276.
2. Зілер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз // Пер. з фр. В. Ховхуна. — К.: Основи, 1996. — 420 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
4. Мельник Р. С. Інститут принципів адміністративного права як один з напрямів реформування Загального адміністративного права України // Публічне право. — 2012. — № 3. — С. 51–60.
5. Правова доктрина України: у 5 т. — Х. Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко, та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. — 864 с.
6. Пухтецька А. А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміністративного права України // Наукові записки. Т. 155, Юридичні науки / Національний університет «Києво-Могилянська академія». — 2014. — С. 67–72.
7. Пухтецька А. А. Еволюція доктринального тлумачення принципу верховенства права: від зарубіжної доктрини до вітчизняного праворозуміння // Юридичний журнал. — 2007. — № 4. — С. 30–37.
8. Харитонов О. І. Деякі питання визначення предмета науки та галузі адміністративного права // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць / Одеська нац. юр. акад. — Одеса, 2003. — Вип. 19. — С. 73–77.

Яремчук Ж. В. Пересмотр доктринальных оснований науки и отрасли административного права Украины

В научной работе рассмотрены основные направления развития науки и отрасли административного права. Основными из них являются: предмет административного права, система источников, отношения, нормы

административного права. Особое внимание уделено принципам административного права. Исследован опыт европейских стран в развитии принципов административного права. Рассмотрены место и значение принципа верховенства права в развитии науки и отрасли административного права. Исследовано значение просмотра доктринальных основ науки и отрасли административного права.

Zhanna Yaremchuk. The review of doctrinal principles of science and the field of administrative law of Ukraine

The research paper covers the basic directions of the development of science and the field of administrative law. The main of them are: the subject of administrative law, the system of sources, relationships and rules of administrative law. Particular attention is paid to the principles of administrative law. The experience of European countries in the development of principles of administrative law is investigated. The place and importance of the rule of law in the field of science and administrative law is viewed. The importance of revision of doctrinal principles of science and the field of administrative law is examined.

Стаття надійшла до друку 10 квітня 2016 р.