

УДК 342.9

Криволапчук В. О., д.ю.н., доцент, заступник
начальника ДНДІ МВС України

Щодо принципів адміністративного права

У статті висвітлюється питання принципів адміністративного права, проаналізовано дослідження вчених-адміністративістів як радянського, так і сучасного періоду. Визначено, які саме принципи адміністративного права виокремлювали різні науковці.

Автор на підставі аналізу запропонованих науковцями класифікацій принципів адміністративного права зауважує щодо необхідності подальших наукових досліджень, які сприятимуть більш глибокому розумінню й постійному вдосконаленню галузі адміністративного права, його інститутів, удосконаленню механізмів правотворчості й правозастосування, зміцненню загалом законності у сфері публічного адміністрування.

Ключові слова: адміністративне право, принципи адміністративного права, класифікація, виконавча діяльність держави.

В статье освещается вопрос принципов административного права, проанализированы исследования ученых-административистов как советского, так и современного периода. Определено, какие именно принципы административного права выделяли разные ученые.

Автор на основании анализа предложенных учеными классификаций принципов административного права говорит о необходимости дальнейших научных исследований, которые будут способствовать более глубокому пониманию и постоянному совершенствованию отрасли административного права, его институтов, совершенствованию механизмов правотворчества и применения права, укреплению в целом законности в сфере публичного администрирования.

Ключевые слова: административное право, принципы административного права, классификация, исполнительная деятельность государства.

The article deals with the question of the principles of administrative law, which is objectively caused fundamental ideas, principles, regulations, expressing the essence, describing the content reflect the characteristics and trends in the development and operation of this branch of law, the laws of its development, identify trends and mechanisms of administrative and legal regulation of social relations. Emphasized that the study of the principles of administrative law has great significance because it provides the answer to the question that is central to the system of rules that govern administrative law relations, which is a constant companion of the relationship, without which there can be different institutes administrative law.

Analysis of research scientists administrativistiv both Soviet and modern period. Determined what the principles of administrative law singled out various researchers. Attention is paid to the principles of European administrative law, which were formulated Y. Schwartz and it formed the basis for the modern principles of European administrative law.

It is noted that each principle is singled out by scientists, is characterized by its own autonomy and feature, but at the same time the principles of administrative law are in close relationship and interaction as having a common purpose and direction. Therefore, the principles of administrative law should be considered comprehensively.

Solution based on the analysis proposed by scientists classification principles of administrative law, given the importance of these principles that are the basis of law, an active center in its formation and development, express the nature of administrative law, ensure unity of content and determine the direction of the most essential features of the executive regulation of contribute to its optimization remarks on the need for further research that will contribute to a deeper understanding and continuous improvement of administrative law, its institutions, improving law-making and enforcement mechanisms, strengthening the general rule of law in public administration.

Keywords: administrative law, administrative law principles, the classification performances of the state.

Постановка проблеми. Основу будь-якої галузі права становлять її принципи, які обумовлюються рівнем розвитку суспільства та держави, виражають її сутність, є орієнтиром при створенні нових норм і засобом усунення існуючих прогалин. Під

принципами права слід розуміти об'єктивно властиві праву відправні начала, незалежні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин 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 [1, 221].

Аналіз останніх досліджень. Своєю чергою, принципи адміністративного права – це об'єктивно зумовлені основоположні ідеї, засади (основи), положення, які виражают сутність, характеризують зміст, відображають особливості та тенденції формування та функціонування цієї галузі права, закономірності її розвитку, визначають напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення як всієї галузі адміністративного права, так і тих суспільних відносин, що є предметом її регулювання.

Виклад основного матеріалу. Слід зазначити, що не зважаючи на важливість цього питання, воно ю досі недостатньо комплексно, а іноді застаріло висвітлено в теорії адміністративного права. Хоча питанням принципів адміністративного права частково приділяють увагу чимало вчених-адміністративістів, зокрема: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, В.І. Олефір, Р.С. Мельник та інші, у сучасній вітчизняній правовій літературі принципи адміністративного права залишаються малодослідженими і, як свідчать самі науковці, майже не бувають окремим предметом обговорення в наукових колах [2, 80]. Вивчення принципів адміністративного права має неабияку значимість, адже дає відповідь на питання, що є головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини, що є постійним супутником цих відносин, без чого не можуть існувати різні інститути адміністративного права. Принципи адміністративного права України мають об'єктивно відбивати потреби та інтереси суспільства та держави, реально відповідати існуючим відносинам [3, 33].

У радянській юридичній літературі проблему принципів адміністративного права одним з перших досліджував О.П. Коренев, який виокремлював основні та спеціальні (інституційні) принципи адміністративного права. До основних принципів адміністративного права вчений відносив: соціалістичний демократизм; демократичний централізм; планове здійснення управлінської діяльності; соціалістичний гуманізм; єдність рівних прав і рівних обов'язків; соціалістичний інтернаціоналізм; соціалістичну законність. Спеціальні принципи, на його думку, обмежені рамками конкретних адміністративно-правових інститутів. При цьому спеціальні принципи зумовлені основними принципами і не можуть їм суперечити [4].

В.А. Юсупов також виокремлював загальні принципи адміністративного права та принципи його інститутів. До загальних принципів адміністративного права він відносив: організацію, розвиток, охорону економічних і політичних відносин розвиненого соціалізму; принцип врахування пріоритету партійних актів; принцип врахування актів громадських і самодіяльних організацій трудящих; принцип врахування системності права; принцип врахування компетенції органу, що приймає адміністративний акт; принцип врахування конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян та іноземців; принцип ефективності адміністративного права. Інституційні принципи адміністративного права, на його думку, можна виокремити при аналізі його інститутів. Наприклад, він виділяв наступні принципи адміністративного про-

вадження: гласність; публічність; економічність; забезпечення соціалістичної законності; досягнення об'єктивної істини при розгляді справ; широка участь громадськості при розгляді справ; право правопорушника на захист тощо [5, 33].

Роботи вчених-адміністративістів того часу можна вважати початковим етапом у спробах класифікації принципів адміністративного права, однак досить часто принципи адміністративного права фактично підмінялися принципами державного управління, що негативно позначалось на становленні та розвитку адміністративного права як самостійної галузі права. Так, В.Б. Авер'янов свого часу наголошував на тому, що 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 [6].

Запропонований О.П. Кореневим і В.А. Юсуповим поділ принципів адміністративного права на основні (загальні) та спеціальні (принципи інститутів) і сьогодні превалює в адміністративно-правовій літературі. Проте наукові результати радянських авторів вже є дещо застарілими й не відповідають сучасним вимогам розвитку суспільних відносин. Подальші дослідження принципів адміністративного права закріпили «дуалістичний» погляд на класифікацію принципів адміністративного права, зокрема їх поділ на загальні та спеціальні [2, 82]. Загальними вважаються ті принципи, які розроблені загальною теорією права й мають фундаментальне значення як для всієї галузі адміністративного права, так і для окремих її інститутів. Спеціальні ж більш притаманні окремим інститутам адміністративного права: державній службі, адміністративній відповідальності, адміністративному процесу тощо.

Сучасний науковий погляд на систему принципів адміністративного права переважно виходить із зазначеного підходу, проте відбувається поступове розгалуження й нарощування зазначененої системи, більш диференційованім стає підхід до її аналізу.

Так, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, В.Я. Настюк і більшість інших сучасних вчених-адміністративістів пропонують поділяти принципи адміністративного права на внутрішні та зовнішні, а останні – на загальносоціальні та спеціально-галузеві. До внутрішніх належать: відповідність адміністративного права положенням Конституції України; верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми; наявність власного підґрунтя формування й розвитку; спеціалізація; відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових актів. Разом з тим, спеціально-галузеві принципи адміністративного права поділяються на основні принципи та принципи формування й функціонування його відповідних частин (інститутів). До основних принципів галузі адміністративного права належать: служіння органів виконавчої влади та їх апарату суспільству й людині; обмеженість втручання органів виконавчої влади в громадянське й особисте життя людини; повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері; взаємна відповідальність; визначення мінімально необхідних повноважень органів виконавчої влади; оптимальне доповнення та врівноваження державно-владніх повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування. Такий диференційований підхід до аналізу видів і змісту принципів адміністративного права, незважаючи на його умовність, на думку авторів, дозволить повніше й адекватніше їх дослідити та проаналізувати [3; 7, 30-37].

У свою чергу, Г.Й. Ткач серед сучасних принципів адміністративного права виділяє конституційні та організаційно-функціональні. Конституційні принципи адміністра-

тивного права закріплені в Конституції України, конкретизуються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. До них належать такі принципи: законності; пріоритету прав і свобод людини й громадянина; рівності громадян перед законом; демократизму нормотворчості й реалізації права; взаємної відповідальності між державою та людиною. До організаційно-функціональних принципів належать: підзвітність і підконтрольність державних органів; відкритість і прозорість; ефективність, неупередженість; професіоналізм і компетентність державних службовців [8]. Проте за такого підходу спостерігається плутанина принципів галузевих інститутів адміністративного права і принципів державного управління, хоча така фундаментальна галузь, як адміністративне право, безперечно, повинна мати власні галузеві принципи.

Заслаговує на увагу погляд на систему принципів адміністративного права А. Кравцова, який пропонує поділяти принципи адміністративного права на загальні (загальногалузеві), особливі, підгалузеві та спеціальні (інституціональні). До загальних принципів сучасного адміністративного права України він традиційно відносить наступні: пріоритет прав і свобод людини та громадянина; повнота й реальність прав і свобод людини та громадянина в адміністративно-правовій сфері; соціальна орієнтація діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації; судовий контроль за діяльністю всіх суб'єктів виконавчої влади; відповідність норм галузі положенням Конституції України, законам України, а також ратифікованим Верховною Радою України міжнародним договорам; підконтрольність і підзвітність державних органів і державних службовців; служіння органів публічної влади людині та суспільству; взаємна відповідальність держави й людини тощо. Особливі принципи, у свою чергу, поділяються ним на принципи управління економікою, промисловістю, агропромисловим комплексом; принципи управління в соціально-культурній сфері; принципи управління адміністративно-політичною діяльністю тощо. Підгалузеві поділяються на принципи будівельного права; принципи транспортного права; принципи енергетичного права; принципи міграційного права; принципи комунального (муніципального) права тощо. А інституціональні – на принципи державної служби; принципи служби в органах місцевого самоврядування; принципи адміністративної відповідальності, принципи адміністративного судочинства; принципи адміністративного процесу; принципи адміністративно-правового статусу фізичних або юридичних осіб; принципи надання адміністративних послуг тощо [9].

Останнім часом серед сучасних учених-адміністративістів з огляду на прагнення України наближенню до європейської спільноти та європейських стандартів розповсюденою й цілком обґрунтованою є ідея щодо необхідності врахування європейських принципів під час розробки національної системи принципів адміністративного права. Так, Р.С. Мельник, пропонуючи традиційно поділяти принципи адміністративного права на загальні – ті, що сформульовані в Конституції України та переважно конституційних законах, відображають побудову правової системи та системи права загалом, діють однаково щодо всіх галузей права, у зв'язку з чим існують, так би мовити, на двох рівнях: загальноправовому та галузевому, не змінюючи, однак, при цьому своєї сутності й своїх характеристик (принцип верховенства права, принцип верховенства закону, принцип законності дій учасників правовідносин, принцип пріоритету прав і свобод людини й громадянина, принцип рівності громадян перед законом, принцип взаємної відповідальності держави і людини, принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою та людиною), та спеціальні – ті, що відображають

специфіку й особливості адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, формуються, з одного боку, під впливом загальних принципів, а з іншого, мають двоєдиний характер, полягаючи, як наслідок, у регулюванні діяльності публічної адміністрації через призму недоторканності й непорушності суб'єктивних публічних прав і свобод приватних осіб (принцип зв'язаності публічної адміністрації правовим законом, принцип пропорційності, принцип заборони надформалізму, принцип недискримінації, принцип використання повноваження з належною метою, принцип відкритості та прозорості діяльності публічної адміністрації, принцип відповідальності публічної адміністрації за прийняті адміністративні акти, принцип ефективності та результативності), звертає увагу на те, що в ході конструювання системи принципів адміністративного права ми маємо спиратися не тільки на власну правову історію, на сучасне українське законодавство та мету вітчизняного адміністративного права, а й на досвід зарубіжних країн, зокрема країн ЄС у цій сфері [10].

Такої ж думки щодо необхідності орієнтування на європейський досвід дотримується Й. А. Пухтецька, яка зазначає, що з метою комплексного реформування науки й галузі адміністративного права України необхідно всебічно вивчати досвід європейських країн з визначення змісту європейських принципів адміністративного права та шляхів їхнього запровадження в національне законодавство європейських держав. Проте авторка погоджується з доцільністю виділення матеріальних і процедурних принципів для врегулювання відносин між органами публічної адміністрації та громадянами з урахуванням останніх досліджень, проведених під егідою РЄ та ЄС, спрямованих на створення Модельного кодексу належної адміністрації [11]. Однак у вітчизняній нормотворчій і правозастосовній практиці європейські принципи адміністративного права ще не отримали належного тлумачення, що пояснюється також відсутністю відповідних наукових розробок.

Слід звернути увагу на те, що вперше Європейські принципи адміністративного права були сформульовані в 1988 р. Ю. Шварцем, який відносив до останніх наступні: принцип законності, принцип недискримінації, принцип скасовності незаконного адміністративного акта, принцип юридичної визначеності, право на захист, принцип пропорційності, принцип поваги до фундаментальних прав людини й громадянина, принцип субсидіарності, принцип належного управління, принцип прозорості, принцип застосування. Саме на їх основі сформувалися сучасні принципи Європейського адміністративного права: принцип законності; принцип скасовності (або можливості відклання) незаконного адміністративного акта ґрунтуються на неприпустимості негативного впливу нормативно-правового акта на права громадян; принцип недискримінації означає, що подібні справи не розглядаються по-різному, якщо немає об'єктивних підстав для диференціації; принцип юридичної визначеності – один з основних принципів європейського адміністративного права, відповідно до якого всі суб'єкти права повинні керуватися у своїх діях правовими приписами; право на захист; принцип пропорційності; принцип поваги до фундаментальних прав людини й громадянина; принцип субсидіарності означає, що рішення мають прийматися на найнижчих рівнях і забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що призводить до деволюції (передачі) владних повноважень всередині ЄС з наднаціонального на національний рівень; принцип належного управління поєднує вимоги щодо використання найкращого досвіду управління та запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг на неналежне врядування (управління), що мали місце в діяльності

установ і організацій ЄС; принцип прозорості стосується переважно доступу до офіційних документів; принцип застосування – право ЄС безпосередньо діє на тих, кого стосується, не потребуючи інкорпорації або імплементації європейських норм до національного правопорядку [12].

Кожен принцип, який виокремлюється науковцями, характеризується власною самостійністю й особливістю, проте водночас всі принципи адміністративного права перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємодії, адже мають спільну мету та спрямованість. Саме тому принципи адміністративного права варто розглядати комплексно.

Не можна не погодитись з думкою Т.О. Коломоець і П.О. Баранчика, що необхідним є узагальнений поділ всіх принципів адміністративного права, який дозволив би охарактеризувати визнані сучасні складові його предмета з можливістю врахування подальшої трансформації базису адміністративного права [13, 169]. Дійсно, вироблення єдиного підходу до класифікації принципів адміністративного права в адміністративно-правовій доктрині дозволить впорядкувати їх, надати їм завершеного вигляду у всій оновленій системі адміністративного права. У результаті аналізу думок науковців стосовно системи принципів адміністративного права можна зробити висновок щодо доцільності збереження традиційного поділу принципів адміністративного права на загальні (зовнішні) та спеціальні (внутрішні). Проте якщо думки науковців щодо визначення поняття й складових загальних принципів адміністративного права з огляду на їх конституційну визначеність здебільшого збігаються, то позиції щодо спеціальних досить часто різняться, що, зокрема, є результатом стрімкого розвитку адміністративного права та його складових елементів. Однак, як вірно підмітила А.А. Шарай, аналіз класифікації принципів адміністративного права дає можливість стверджувати про остаточну «сервісну» зорієнтованість держави в особі органів публічної адміністрації, її «служжіння» інтересам особи [14]. З огляду на важливе значення спеціальних принципів адміністративного права є необхідним їх подальше наукове дослідження з урахуванням вироблених європейською спільнотою принципів адміністративного права, наступне їх нормативне закріplення й поступове спростування розповсюдженій думки щодо їх декларативності та абстрактності.

Висновки. Отже, з огляду на значимість принципів адміністративного права України, які є підґрунтами права, виступають активним центром у його формуванні й розвитку, виражаютъ природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання виконавчої діяльності, сприяють її оптимізації, їх дослідження в сучасних умовах реформування має не залишатись без належної уваги, бути ретельним і систематичним. Адже принципи можуть досить динамічно змінюватися залежно від суспільно-економічних і політичних умов, що особливо характерно для адміністративного права. Зазначимо, що вичерпний перелік принципів в українській адміністративно-правовій науці ще не сформувався та її маломовірно, що сформується. Принципи адміністративного права мають бути вираженням об'єктивних суспільних потреб, які народ України пред'являє до регулювання виконавчої діяльності держави. Зазначене вимагає подальших наукових досліджень, які сприятимуть більш глибокому розумінню й постійному вдосконаленню галузі адміністративного права, його інститутів, удосконаленню механізмів правотворчості й правозастосування, зміцненню загалом законності у сфері публічного адміністрування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Теорія держави і права: [підруч.] / О.Ф. Скаун ; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Адміністративне право: підручник / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.
4. Коренев А.П. Принципы современного административного права // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 72-78.
5. Юсупов В.А. Теория административного права. А – М.: Юрид. лит., 1985. – 160 с.
6. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 12.
7. Адміністративне право України [Підручник для юрид. вузів і фак. / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дяченко та ін.]; За ред. Ю.П. Битяка. – 2004. – 401 с.
8. Ткач Г. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальне значення для оновлення змісту українського адміністративного права / Г. Ткач // Законодавство України: наук.-практ. ком. – 2006. – № 8. – С. 36-37.
9. Кравцов А. Система принципів сучасного адміністративного права України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.info-pressa.com/article-429.html>.
10. Мельник Р. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yourfuture.org.ua/ua/pb/2012/7/Melnyk.pdf>
11. Пухтецька А. Принципи адміністративного права: від радянського до європейського розуміння [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=3400>
12. Європейські принципи адміністративного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legalweekly.com.ua/index.php?id=1606&show=news&&newsid=121615>.
13. Коломоець Т.О. Принципи адміністративного права: монографія / Т.О. Коломоець, П.О. Баранчик. – Запоріжжя: Поліграфічний центр «Copy Art», 2012. – 203 с.
14. Шарая А.А. Класифікація принципів адміністративного права: сучасний погляд в адміністративно-правовій доктрині [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://lsei.org.ua/1_2013/ukr/Sharaya.pdf