

24. The World's Water. Volume 7. Table 3. Access to Safe Drinking Water by Country, 1970 to 2002 (2006 Update) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.worldwater.org/data20062007/Table3.pdf>. – Title from the screen.
25. Vesilaki. 587/2011. Suomen Tasavalta [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2011/20110587?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Vesilaki%202011>. – Title from the screen.
26. Water Service Act No. 108, 1997. – Republic of South Africa – Government Gazette, 19 December 1997. – 70 p. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.dwaf.gov.za/Documents/Legislature/a108-97.pdf>. – Title from the screen.

Y. Marutyak

THE LEGAL MEANING OF HUMAN RIGHT TO DRINKING WATER

The concept of the human right to drinking water and its legal meaning are characterized. The article is based on an analysis of international law and national law of the number of states, including Ukraine. To better understand the legal meaning of the human right to drinking water examples of legislative provisions of several states are presented.

Keywords: right to drinking water, physical accessibility, economic accessibility, access to information.

Матеріал надійшов 21.01.2014

УДК 342.92 (477)

Пухтецька А. А.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ОНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті узагальнено актуальні проблеми формування системи принципів адміністративного права відповідно до сучасних тенденцій трансформації галузі адміністративного права, у т.ч. з урахуванням європейських принципів адміністративного права глобального, наднаціонального та локального рівнів, вироблених європейською адміністративно-правовою доктриною в результаті поглиблення європейських інтеграційних процесів, формування спільного правового простору.

Визначено концептуальні, теоретичні, адміністративно-правові та прикладні проблеми формування системи принципів адміністративного права та удосконалення на її основі правового регулювання адміністративних правовідносин, окреслено найважливіші завдання розробки концептуальних підходів до оновлення системи принципів адміністративного права України.

Ключові слова: адміністративне право, предмет адміністративного права, принципи адміністративного права, адміністративно-правова доктрина, європейські принципи адміністративного права, європейські адміністративні традиції, європейська інтеграція, європейська адміністративна конвергенція.

Сучасні тенденції демократичної трансформації галузі адміністративного права обумовлюють необхідність вироблення концептуальних підходів до оновлення системи принципів адміністративного права України з урахуванням єв-

ропейських 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 з метою забезпечення однакового застосування *acquis communautaire* та ефективної реалізації та захисту прав громадян, що виступає невід'ємною умовою виконання Копенгагенських та Мадридських критеріїв вступу до Європейського Союзу.

Розробка доктринальних засад перегляду змісту, значення, системи принципів адміністративного права, їх взаємозв'язку з принципами належного урядування та належної адміністрації, сучасними принципами і 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 урахуванням 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 із асоційованим членством в Європейському Союзі.

Проблеми доктринального перегляду в цілому системи принципів адміністративного права в Україні дискутуються провідними вченими-адміністративістами вже понад десять років, проте до цього часу не сформовано єдиного бачення означеної системи, так само як і переліку та зміс-

ту принципів інститутів цій галузі. 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 у статусних (компетенційних) актах та підзаконних правових актах. Особливою уваги заслуговує проблема визначення та обґрунтування місця і значення принципів загального характеру, зокрема загальних принципів права Європейського Союзу, принципів, закріплених у Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини, фундаментальних принципів права Європейського Союзу тощо. Вирішення означених проблем створює передумови для розв'язання наступних, не менш важливих проблем, пов'язаних з встановленням взаємозв'язків у системі принципів адміністративного права, обґрунтуванням їх особливостей та специфіки визначення правових рамок діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування.

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 у 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 у кодифікаційній роботі, зокрема вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства, а також визначення місця окремих означених принципів у системі принципів галузі адміністративного права України. Крім того, важливо ви-

рішити проблеми взаємодії та співвідношення принципів адміністративного права та принципів інших галузей права, їх співвідношення з принципами міжнародного права, європейського права, глобального та європейського адміністративного права, принципами адміністративного права, сформованими європейськими адміністративними традиціями країн-членів Європейського Союзу, їх порівняння з принципами державного управління, правового регулювання та галузевими принципами основних інститутів адміністративного права у пострадянських країнах, а також з принципами, зміст яких сформовано судовою практикою Європейського суду з прав людини та які мають важливе значення для формування національної системи принципів адміністративного права.

Традиційний у вітчизняній та радянській адміністративно-правовій доктринах підхід до розуміння принципів адміністративного права як нормативно визначених керівних вимог ґрунтується на позитивістському підході до визначення їх природи та значення. Важливо відмітити, що в радянський період принципи адміністративного права часто ототожнювалися з принципами державного управління, визначалися партійною ідеологією та відповідністю цілям радянського будівництва, мали переважно загальний характер та виступали інструментом забезпечення інтересів держави. З огляду на це, якісний перегляд змісту сформованих у радянський період принципів адміністративного права, державного управління, принципів правового регулювання, що закріплені в адміністративному законодавстві, відповідатиме потребам демократичної трансформації галузі адміністративного права на основі «людиноцентристської концепції» адміністративно-правового розуміння, сприятиме удосконаленню та розвитку інститутів адміністративного права, правотворчої та правозастосовчої практики.

Актуальність авторського дослідження обумовлено нерозв'язаністю та складністю багатьох питань організації виконавчої влади в Україні, реалізації її функцій та завдань, визначення компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, запровадження європейських стандартів організації та діяльності публічної адміністрації. У роботі акцентується увага на концептуальних, теоретичних, адміністративно-правових та прикладних проблемах формування системи принципів адміністративного права та удосконалення на її основі правового регулювання адміністративних правовідносин, зокрема:

- нерозробленість положень про зміст, правову природу, систему принципів адміністративного права у національній адміністративно-правовій доктрині;
- недостатній розвиток адміністративно-правової науки щодо з'ясування правової природи принципів належного урядування та принципів належної адміністрації, що виступають основними підсистемами принципів адміністративного права в європейській адміністративно-правовій доктрині та використовуються як орієнтири адміністративно-правових реформ;
- відсутність єдиної наукової позиції щодо бачення системи принципів адміністративного права, внутрішньосистемних взаємозв'язків, взаємодії з принципами адміністративно-правового характеру, що належать до наднаціонального рівня;
- відсутність комплексних наукових досліджень щодо визначення змісту, правової природи та впливу на формування національної системи принципів адміністративного права принципів глобального адміністративного права, європейського адміністративного права, національних принципів адміністративного права країн-членів Європейського Союзу;
- відсутність доктринального обґрунтування інституту публічної адміністрації як центрального адміністративно-правового інституту з іманентними йому інституційними принципами та принципами діяльності;
- недостатнє врахування європейського досвіду правового регулювання адміністративних правовідносин, першочергово у взаємостосунках з приватними особами, що загострює проблеми забезпечення ефективної реалізації прав громадян та їх захисту у внутрішньо-адміністративному та судовому порядку;
- недостатній розвиток теоретико-правової та адміністративно-правової науки щодо визначення та обґрунтування взаємозв'язку ціннісних засад правової системи та фундаментальних галузей права, функцій держави, її апарату та їх опосередкування у керівних положеннях, вимогах, ідеях, що нормативно закріплені у правових принципах;
- суперечливість та недостатня розвиненість положень адміністративно-правової доктрини щодо визначення переліку, змісту фундаментальних принципів адміністративного права, їх співвідношення з принципами

- адміністративно-правових інститутів, загальноправовими принципами;
- відсутність нормативного закріплення принципів засад організації та діяльності публічної адміністрації, вимог щодо прийняття адміністративних актів, укладання публічних контрактів публічної адміністрації, адміністративної відповідальності публічної адміністрації та судового контролю за її діяльністю;
 - відсутність єдиних процедурних засад розгляду адміністративними органами адміністративних справ та прийняття адміністративних актів, договорів, неврахування у чинному законодавстві України низки важливих процедурних принципів належної адміністрації (право бути заслуханим, розумного строку, повідомлення про прийняте рішення тощо);
 - невизначеність правил перегляду актів публічної адміністрації, у т. ч. у предметній підсудності адміністративних судів, що потребує виокремлення окремої категорії спорів, пов'язаних з переглядом актів публічної адміністрації, прийнятих з порушенням закону, компетенції, виходом за межі повноважень, визначених законом, а також притягненням до адміністративної відповідальності органів публічної адміністрації та державних службовців органів публічної адміністрації, компенсації прямих збитків та моральної шкоди;
 - відсутність чіткої державної політики, спрямованої на запровадження європейських стандартів належного урядування на регіональному, центральному та місцевому рівнях, їх утвердження у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підвищення показників їх діяльності;
 - відсутність законодавчого закріплення та однозначного доктринального розуміння понять «публічний інтерес», «загальний інтерес», «приватний інтерес», «інтерес територіальної громади», «справедливий баланс інтересів», що складають необхідне підґрунтя для вирішення публічно-правових спорів як у національній системі судів загальної юрисдикції, так і в рішеннях Європейського суду з прав людини;
 - невизначеність на рівні наукового обґрунтування основних напрямів адміністративно-правової реформи врахування принципів і стандартів належної адміністрації, що охоплюють понад сорок ключових ви-

мог до діяльності органів публічної адміністрації, у т. ч. щодо персонального доступу до інформації, доступу до інформації, що міститься в реєстрах органів публічної адміністрації;

- несистематизованість адміністративно-процедурного законодавства, значна питома вага підзаконних правових актів, що визначають правила взаємостосунків з приватними особами, необхідність суцільної кодифікації адміністративно-процедурного законодавства та запровадження єдиних принципів і стандартів адміністративних процедур;
- неналежне гарантування реалізації та захисту прав громадян, юридичних осіб у взаємостосунках з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- недостатнє вивчення досвіду європейських країн щодо визначення структури адміністративного права як галузі права, предмета адміністративного права як навчальної дисципліни, підходів до викладання циклу адміністративно-правових дисциплін залежно від спеціалізації.

Питання визначення концептуальних засад оновлення системи принципів адміністративного права України є малодослідженим у науковій літературі, з радянських часів пріоритетна увага вітчизняних вчених-адміністративістів приділялася дослідженню правової природи, значення принципів державного управління, соціального управління, принципів правового регулювання у пріоритетних сферах. Принципи адміністративного права традиційно ототожнювалися з принципами державного управління. Такий підхід до розуміння принципів радянського адміністративного права простежувався у працях Г. В. Атаманчука, Д. М. Бахраха, В. А. Власова, А. П. Ключніченка, О. П. Корнева, Б. П. Курашвілі, І. М. Лазарева, О. Є. Луньова, В. М. Манохіна, І. М. Пахомова, Г. І. Петрова, С. С. Студенікіна, Ю. О. Тихомирова, В. А. Юсупова, Ц. А. Ямпольської тощо.

Концептуальні засади оновлення системи принципів адміністративного права з позицій «людиноцентристської концепції» були обґрунтовані у працях В. Б. Авер'янова, відобразилися у дослідженнях О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, І. А. Грицяка, Р. А. Калюжного, М. І. Козюбри, В. К. Колпакова, І. Б. Коліушка, Є. Б. Кубка, Р. О. Куйбіди, Д. М. Лук'янця, В. П. Перепелюка, О. О. Соколенко, В. П. Тимощука, Г. Й. Ткач, А. М. Школика, а також покла-

дено в основу дисертаційного дослідження здобувача наукового ступеня кандидата юридичних наук та автора цієї статті, у якому сформульовано висновки та пропозиції щодо запровадження в українському законодавстві європейських принципів адміністративного права. Аналіз окремих аспектів запровадження в Україні принципів Європейського адміністративного простору, європейського адміністративного права, принципів належного урядування та принципів належної адміністрації проведено у працях Н. В. Гнидюк, І. А. Грицяка, Г. М. Писаренко, К. В. Рудої та інших.

З огляду на вищевикладене, необхідно виокремити основні завдання, що дозволять розробити концептуальні підходи оновлення системи принципів адміністративного права України з урахуванням сучасних тенденцій демократичної трансформації галузі та предмета адміністративного права, на основі всебічного аналізу сучасного досвіду європейських та пострадянських країн щодо визначення змісту, системи принципів адміністративного права, проблем їх нормативної фіксації та реалізації у практичній діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; визначити співвідношення принципів адміністративного права з правовими принципами наднаціонального рівня, що розвинулися внаслідок європейської адміністративної конвергенції та формування спільного простору діяльності публічних адміністрацій європейських країн та є необхідними для формування адміністративної здатності публічної адміністрації, сформулювати пропозиції та рекомендації щодо їх закріплення в національному адміністративному законодавстві.

Досягнення означених завдань обумовлює постановку та послідовне вирішення цілої низки теоретичних і прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, у тому числі:

- 1) розкриття сучасних підходів до визначення поняття, змісту, значення принципів адміністративного права, їх місця в системі принципів адміністративного права, співвідношення з принципами державного управління, принципами належного урядування та пропозицій щодо вирішення основних проблем оновлення сучасної системи принципів адміністративного права України;
- 2) дослідження сучасного досвіду формування глобального адміністративного права, європейського адміністративного права, Європейського адміністративного

простору, зміст їх ключових принципів та вимог, вплив на формування національних систем принципів адміністративного права в розрізі європейських адміністративних традицій країн-членів Європейського Союзу;

- 3) обґрунтування висновків і рекомендацій щодо удосконалення чинного законодавства України, у т. ч. щодо проведення кодифікаційної роботи та розробки статусних актів законодавства, що визначають основоположні засади організації, правових форм діяльності, порядку прийняття актів адміністративними органами тощо;
- 4) визначення змісту основних інституційних принципів публічної адміністрації, обґрунтування висновків і пропозицій щодо шляхів їх використання в українському законодавстві;
- 5) визначення змісту основних принципів діяльності органів публічної адміністрації в розрізі ключових форм діяльності, а також ключових проблем їх застосування у вітчизняній правозастосовчій практиці;
- 6) проведення аналізу наявних підходів до визначення предмета галузі адміністративного права та сучасних тенденцій трансформації її ціннісних засад, у т. ч. з урахуванням порівняльно-правового аналізу відповідних підходів у англосаксонській та континентальній правовій системах, що визначають специфіку національних систем принципів адміністративного права у країнах-членах Європейського Союзу, зіставлення з відповідним досвідом пострадянських країн щодо формування систем принципів адміністративного права;
- 7) проведення класифікації принципів адміністративного права, визначення місця і значення окремих груп принципів у системі принципів адміністративного права та вимог щодо їх нормативного закріплення в актах законодавства України;
- 8) обґрунтування основних напрямів трансформації змісту та підсистем принципів основних адміністративно-правових інститутів з урахуванням європейського досвіду правового регулювання діяльності органів публічної адміністрації.

Узагальнюючи викладене, слід підкреслити, що 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.

Адже у більшості пострадянських країн зберігається стійка тенденція розглядати адміністративне право у широкому розумінні, включаючи до цього предмета не тільки ключові питання організації та діяльності апарату державного управління, а й інші галузеві інститути, серед яких останнім часом розвинулися інститути державної служби, адміністративної відповідальності, адміністративної юстиції. Разом з тим, в європейських країнах принципи адміністративного права розробляються в контексті діяльності публічної адміністрації та конкретизації її організації. Таким чином, виходячи з вузького тлумачення предмета адміністративного права, притаманного низці європейських країн, поза увагою дослідників залишаються важливі сфери державного регулювання, що традиційно розглядаються в особливій частині.

Список літератури

1. Авер'янов В. Б. Українське адміністративне право на етапі формування питання нової доктрини / В. Б. Авер'янов // Українське право. – 2005. – № 1. – С. 185–200.
2. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В. Б. Авер'янов, В. А. Дерещ, М. І. Ославський та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юстиніан, 2007. – 288 с.
3. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права / А. А. Пухтецька // Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. ; [ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.] ; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2007. – С. 101–104.
4. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : монографія ; відп. ред. В. Б. Авер'янов / А. А. Пухтецька. – К. : Юридична думка, 2010. – 140 с.

A. Pukhtetska

ACTUAL ISSUES OF RENEWAL OF THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW PRINCIPLES IN UKRAINE

The article reveals actual issues of re-modeling the system of administrative law principles according to the modern tendencies of the administrative law branch transformation, including the issues of introduction of European principles of administrative law at global, supra-national and local levels, formulated by the European administrative law doctrine as a result of further integration processes, emergence of common legal space.

Keywords: administrative law, subject of administrative law, principles of administrative law, administrative legal doctrine, European principles of administrative law, European administrative traditions, European integration, European administrative convergence.

Матеріал надійшов 14.02.2014