

УДК 342.9

Надія Максименцева,

канд. юрид. наук, докторант

СПІВВІДНОШЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРИНЦИПІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті автор розмежує принципи адміністративного права та державного управління, описує їх спільні риси та відмінності, окреслює перспективи удосконалення адміністративного законодавства України відповідно до сучасних європейських стандартів.

Ключові слова: принципи права, принципи управління, система принципів.

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науково-практичними завданнями. Питання розмежування принципів державного управління та адміністративного права є складним науковим завданням, яке водночас має конкретну практичну спрямованість, адже дозволяє втілити у правову форму досягнення управлінської науки і закріпити у нормативно-правових актах надбання у галузі публічного управління як правові принципи, що визначають спрямованість адміністративного законодавства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор. Питаннями принципів адміністративного права та принципів державного управління свого часу активно займалися такі науковці, як В. Б. Авер'янов; Г. В. Атаманчук; В. Д. Бакуменко, Ю. П. Битяк; О. П. Коренев, В. І. Курило, Б. М. Лазарев, В. Я. Малиновський; Ю. О. Тихоміров, В. А. Юсупов.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Проте, на наш погляд, питання такого розмежування потребує додаткової наукової аргументації і продовження наукових досліджень у цій площині, адже зазначені вище дослідження привернули увагу до цієї проблеми, загострили її, але остаточно не вирішили, а тому питання залишається допоки що полемічним.

Метою даного дослідження є вироблення додаткових аргументів у сфері розмежування принципів державного управління та адміністративного права для формування у подальшому зваженої і збалансованої системи принципів побудови адміністративного законодавства відповідно до європейських стандартів надання адміністративних послуг.

Викладення основного матеріалу. Поняття принципів до юридичної науки прийшло із філософії, яка в процесі свого історичного розвитку виявила певні закономірності, притаманні явищам суспільної дійсності, що в подальшому знайшли своє відображення у філософії права, та було включено до теоретичних надбань теорії права, теорії державного управління тощо.

Принцип (від лат. principium – початок, основа) – у філософії те саме, що й основа, тобто те, що

лежить в основі певної сукупності фактів, знань [15, с. 365].

Принцип – основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії [8, с. 560].

Принципи державного управління – важлива категорія управлінської науки, яка є однією з її основ. Принципи як поняття теорії відображають сутність і реальність процесів державного управління, підпорядковуючись певним законам [12, с. 190].

Принципи як основні ідеї, вихідні засади володіють ознаками універсальності, мають силу під час застосування, втілюють у собі основні істотні положення явища дійсності, якого стосуються.

Принципи державного управління слід відмежовувати від принципів адміністративного права.

Як справедливо було зазначено, основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають «юридичну долю», життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування виконавчої влади і управління. Принципи адміністративного права зумовлені існуванням принципів функціонування виконавчої влади, держави, державних органів і державного управління, яке здійснюється чисельними суб'єктами права [6, с. 193].

Із вказаного вище вбачається, що авторами даного твердження як первинні визначаються принципи «функціонування виконавчої влади, держави, державних органів і державного управління». Тобто саме принципи державного управління детермінують виникнення та існування принципів адміністративного права. З таким твердженням, вважаємо, слід погодитись, зважаючи на те, що під адміністративним правом розуміють сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя, а також у ході забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування [13, с. 12].

Тоді як під державним управлінням розуміють політичну функцію, що реалізується через

владно-організуючу діяльність, яка узгоджує спільну працю і побут людей, з метою досягнення поставлених загальносуспільних цілей та завдань [12, с. 156].

На думку Б. М. Лазарева, принципи державного управління є предметом теорії державного управління, наука ж адміністративного права має зосереджуватись на аналізі проблем адміністративно-правового регулювання і встановлення цих принципів в управлінні [11, с. 113].

В. Б. Авер'янов зазначив, що державне управління й адміністративне право – об'єктивно різні явища, і тому принципи адміністративного права не можуть підніматись принципами державного управління [1, с. 105].

Ю. П. Битяк взагалі визначає принципи управлінської діяльності потенційною основою формування галузевих принципів адміністративного права [2, с. 34].

Тобто можна говорити про співвідношення принципів державного управління та принципів адміністративного права як про ціле та частину.

Таким чином, доходимо висновку про те, що принципи адміністративного права нерозривно пов'язані та переплітаються з принципами державного управління, водночас не є повністю тотожними принципам державного управління.

Під принципами адміністративного права розуміють засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [1, с. 80].

На думку В. І. Курило, під принципами адміністративного права слід розуміти основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [4, с. 48].

Питанню принципів адміністративного права присвячено увагу у роботах, зокрема, О. П. Коренева, В. А. Юсупова, Ю. О. Тихомірова [10; 16; 14].

Вказані автори наводять переліки принципів адміністративного права, проте певні принципи не можна однозначно віднести ні до принципів адміністративного, ні до принципів управління, наприклад принцип підзаконності діяльності [14, с. 84]. Даний принцип, на нашу думку, має свій прояв як в адміністративному праві (так, будь-який нормативний акт нижчого ієрархічного рівня не повинен суперечити нормативному акту вищої юридичної сили), так і в державному управлінні (діяльність суб'єкта державного управління повинна бути чітко регламентована законом чи підзаконним нормативним актом, при цьому закон має вищу юридичну силу).

Ю. О. Тихоміров зазначає, що, попри всю свою зовнішню декларативність, принципи адміністративного права мають дуже важливе значення. Вони слугують теоретико-пізнавальним фундаментом галузі і своєрідним ціннісним орієнтиром для правотворчості та правозастосування в даній галузі. Досить часто принципи, що закріплені в законі, іншому акті, отримують суворий нормативно-орієнтуючий і системоутво-

рюючий зміст для всіх норм того чи іншого акта, інституту чи підгалузі [14, с. 84].

Принципи державного управління – це фундаментальні істини, позитивні закономірності, керівні ідеї, основні положення, норми поведінки, що відображають закони розвитку відносин управління, сформульовані у вигляді певного наукового положення, закріпленого переважно у правовій формі, на основі якого будується і функціонує апарат державного управління [12, с. 192].

В. Д. Бакуменко визначає принципи державного управління як прояви закономірностей у державному управлінні, що відображені у вигляді певних положень, які застосовуються в теоретичній і практичній діяльності людей у сфері державного управління. Як правило, це фундаментальні, науково обґрунтовані, а в певних випадках і законодавчо закріплені положення, відповідно до яких будується і функціонує система державного управління [8, с. 564].

На думку Г. В. Атаманчука, принципи державного управління повинні мати в якості своїх джерел об'єктивні управлінські явища і процеси, розкривати їх природу і управлінську роль; правильно, на основі точного відображення дійсності описувати закономірності, відносини і взаємозв'язки державно-управлінської реальності; відобразитись у такій формі, яка відповідає вимогам діалектичної логіки, показувати сутність визначеного державно-управлінського відношення, сприяти ефективному використанню наукових знань у практиці [5, с. 236].

Принципи характеризуються двома ознаками:

- а) належністю до пізнаних наукою і практикою позитивних закономірностей;
- б) зафіксованістю в суспільній свідомості (відповідних поняттях) [7, с. 180].

Таким чином, можна дійти висновку, що принципи адміністративного права, передусім, визначають механізм правового регулювання (адміністративного) відносин, є підґрунтям права, впливають на його формування та розвиток. Тобто фактично виражають природу адміністративного права, визначають його особливості тощо.

Водночас принципи державного управління визначають безпосередньо механізм здійснення такого управління та його організації і реалізуються в процесі здійснення управлінської діяльності. Тобто категорії принципів адміністративного права та принципів державного управління, вважаємо, необхідно досліджувати разом (комплексно), без проведення остаточного розмежування (яке, на нашу думку, провести остаточно і однозначно неможливо), оскільки саме в такому разі предмет нашого дослідження можна буде розкрити повністю.

Вважаємо, що для досягнення повного, чіткого розуміння досліджуваного явища, відмежування його від інших явищ правової дійсності необхідно провести класифікацію принципів адміністративного права, принципів державного управління. З'ясувати «точки дотику» даних правових явищ, проаналізувати, яким чином досліджувані принципи проявляються під час здійснення державного управління на практиці.

Так, принципи адміністративного права традиційно поділяють на загальні та спеціальні.

В. Б. Авер'янов зазначає, що загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони виявляються і деталізуються в принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо [1, с. 82].

Ю. П. Битяк поділяє принципи адміністративного права на дві групи: зовнішні та внутрішні.

Зовнішні принципи зумовлені характеристиками самого права як певного формально-змістовного юридичного явища. Внутрішні принципи детермінуються вимогами, що висуваються до організації та функціонування адміністративного права. При цьому науковець зазначає, що вважає поділ на такі категорії досить умовним, оскільки це є різними аспектами відтворення виконавчої діяльності держави [2, с. 30].

До спеціальних внутрішніх принципів адміністративного права відносять такі:

- 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;
- спеціалізацію;
- відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових договорів із питань адміністративного права, учасницею яких є Україна [2, с. 31].

Тобто фактично зміст внутрішніх принципів адміністративного права зумовлюється особливостями адміністративного права як галузі та особливостями правовідносин, що ним регулюються.

Також принципи адміністративного права поділяються на загально-соціальні та спеціально-галузеві.

При цьому Ю. П. Битяк зазначає, що система загально-соціальних принципів формується в межах науки теорії держави і права, філософії, соціології. Підставою ж виокремлення спеціально-галузевих принципів адміністративного права є, по суті, виконавча діяльність держави.

Загально-правові принципи закріплені передусім у Конституції України, конкретизуються і розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах та мають свій прояв як в адміністративно-правових відносинах, так і у відносинах, що регулюються іншими галузями права. Спеціальні, що називають галузевими (в нашому випадку – адміністративно-правові), принципи проявляються та деталізуються у конкретній галузі права – адміністративному праві.

До загальних принципів адміністративного права відносять:

- принцип законності;
- принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- принцип рівності громадян перед законом;
- принцип демократизму нормотворчості й реалізації права;

– принцип взаємної відповідальності держави і людини;

– принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [1, с. 82].

В. І. Курило відділяє такі загальні принципи:

- принцип верховенства права та правового закону;
- принцип рівності однорідних суб'єктів адміністративного права перед законом;
- принцип демократизму;
- принцип взаємної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації і об'єктів публічного управління;
- принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між суб'єктами публічної адміністрації та об'єктами публічного управління.

Так, принцип пріоритету прав і свобод людини і громадянина зумовлений положеннями ст. 3 Конституції України, а саме: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [9]. З огляду на такі положення, діяльність держави, в тому числі і державне управління, спрямовані насамперед на задоволення потреб людини і громадянина у певній галузі, тобто діяльність держави покликана створити відповідні умови для реалізації прав громадян.

Принцип рівності громадян перед законом також базується на положеннях Конституції України, а саме статтях 21-й, 22-й:

Усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними.

Не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками [9].

Принцип взаємної відповідальності держави і людини під час здійснення державного управління базується на положеннях ст. 56 Конституції України, а саме: кожен має право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень [9].

Принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною під час здійснення державою управління реалізується, передусім, у забезпеченні державою поваги до людини, її гідності, ставлення людини та її інтересів на перше місце, тобто у гуманістичній спрямованості діяльності держави.

На думку Ю. П. Битяка, спеціально-галузевими принципами адміністративного права є:

- служіння органів виконавчої влади та їх апарату суспільству й людині;
- обмеженість втручання органів виконавчої влади в громадське й особисте життя людини;

– повнота прав і свобод громадян в адміністративно-правовій сфері;
– взаємна відповідальність;
– визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади;
– оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування [2, с. 33].

Наступним етапом нашого дослідження є аналіз системи принципів державного управління.

Питання класифікації принципів державного управління є досить поширеним у теорії управління. Зокрема, автори підручника «Державне управління», що підготовлений Національною академією державного управління при Президентові України, звертають увагу на багатоманітність критеріїв для класифікації принципів державного управління та, підсумовуючи теоретичні надбання в даній сфері, говорять про такі групи принципів: соціально-політичні; організаційні; економічні; організаційно-правові; загально-суттєві; видові; загальні; окремі; суспільно-політичні; функціонально-структурні; організаційно-структурні [7, с. 110].

Г. В. Атаманчук проводить таку класифікацію принципів державного управління: загальносистемні принципи; структурні принципи, які у свою чергу поділяються на: структурно-цільові, структурно-функціональні та структурно-процесуальні принципи [5, 240].

Як вбачається з наведеного, класифікації принципів державного управління є різноманітними та залежно від позиції їх автора досить деталізованими. За бажання практично кожен із наведених принципів можна розкласти на складові частини та визначити принципи його формування, функціонування та застосування. Також можна визначити теоретичні та практичні аспекти вказаних принципів.

Висновки

Варто відзначити, що процес формування та застосування принципів державного управління є досить динамічним процесом, що тісно пов'язаний із реформуванням системи державного управління, її вдосконаленням, приведенням у відповідність до норм та стандартів Європейського Союзу, прагнення до вступу у який визначено пріоритетним напрямом розвитку України.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / В. Б. Авер'янов ; упорядники: Андрійко О.Ф. (ке-

В данной статье автор разграничивает принципы административного права и государственного управления, описывает их общие черты и отличия, очерчивает перспективы усовершенствования административного законодательства Украины в соответствии с современными европейскими стандартами.

Ключевые слова: принципы права, принципы управления, система принципов.

In this article, the author delineates the principles of administrative law and public administration, describes their common features and differences, outlines the prospects for improving the administrative legislation of Ukraine in accordance with modern European standards.

Key words: principles of law, principles of governance, system of principles.

рівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С., Дерещ В.А., Пухтецька А.А., Кірмач А.В., Люлька Л.В. ; за заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.

2. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.]; за ред. Ю. П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.

3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – Том 1. Загальна частина. – 584 с.

4. Адміністративне право України: навчальний посібник / [В.В. Галуцько, В.І. Курило, С.О. Короед, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галуцька. – Херсон: Гринь Д.С., 2015. – Т. 1. Загальне адміністративне право. – 180 с.

5. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : учебник / Г.В. Атаманчук. – М.: Издательство «ОмегаЛ», 2010. – 525 с.

6. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В.В. Полянский, Ю.Н. Стариков. – М.: Юристъ, 2002. – 405 с.

7. Державне управління : підручник : у 2-х т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпропетровськ: НАДУ, 2012. – Т. 1.

8. Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.]; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 819 с.

9. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

10. Коренев А. П. Принципы современного административного права / А. П. Коренев // Правоведение, 1967. – № 3. – С. 72–78.

11. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев. – М., 1988. – 320 с.

12. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник / Малиновський В.Я. – 2-ге вид., доп. та перероб. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.

13. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.

14. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. – М.: 2001. – 652 с.

15. Философская энциклопедия / гл. ред. Ф.В. Константинов. – М.: «Советская энциклопедия», 1967. – Т. 4 «Наука логики».

16. Юсупов В. А. Теория административного права / В. А. Юсупов. – М.: Юрид. лит., 1985. – 160 с.