

РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ПРОЦЕСИ: ВИХІДНІ ПОЗИЦІЇ, ЗАВДАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Українська держава протягом досить тривалого часу розвиває та поглиблює свої стосунки з Європейським Союзом (далі – ЄС), що виявилось, зокрема, у підписанні цілої низки угод та планів про перспективи вступу нашої держави до об'єднаної європейської спільноти. Проте, не все із запланованого вдалося реалізувати. Виникають певні складнощі у процесах адаптації українського законодавства, зокрема, адміністративного, до законодавства ЄС. Вони, на нашу думку, пов'язані з багатьма чинниками, до яких можна віднести великий обсяг та певну несистематизованість українського адміністративного законодавства; відсутність чіткого уявлення у суб'єктів нормотворчої діяльності про напрямки та завдання адаптації вітчизняного адміністративного законодавства до законодавства ЄС; недостатній рівень володіння іноземними мовами посадовими і службовими особами органів державної влади та органів місцевого самоврядування; неузгодженість вітчизняної теорії адміністративного права з відповідними європейськими теоріями тощо.

Отже, на шляху євроінтеграції Україна має вирішити чимало кількості проблем, однією з яких, як було сказано вище, є реформа вітчизняного адміністративного права.

На сьогодні в науковій літературі чимало наукових праць присвячені реформуванню українського адміністративного права. Значеній проблематиці у різні часи приділяли свою увагу такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. П. Рябченко, В. К. Шкарупа та ін. Проте аналіз наукових доробків названих авторів дозволяє стверджувати, що не всі праці відповідають євроінтеграційним цілям нашої держави. Отже, завданням даної статті є дослідження проблем, завдань та перспектив реформування українського адміністративного права у спектрі євроінтеграційних процесів української держави.

Перш ніж розглядати реформування українського адміністративного права, необхідно, на нашу думку, зупинитися на тих європейських вихідних даних, на які і має бути зорієнтоване вітчизняне адміністративне право.

Досвід європейських правових традицій свідчить, що вагоме значення для будь-якої галузі права мають принципи, оскільки вони визначають нормативні межі, у нашому випадку, адміністративного права. Інакше кажучи, саме з визначення принципів адміністративного права має розпочинатися розроблення і усїєї галузі.

Аналіз відповідної наукової літератури дозволяє зробити висновок, що європейське адміністративне право має детально розроблену концепцію принципів – європейських принципів адміністративного права. Необхідність їх формулювання пояснюється як потребою у виробленні загальних підходів до законодавчого регулювання та адміністративної діяльності публічної адміністрації, так і потребами судочинства: у західних країнах вважається, що суд не повинен відмовляти у праві на правосуддя, навіть якщо відсутня конкретна правова норма, яка регулює спірну ситуацію; у таких випадках зацікавлена особа може звернутися до суду на підставі загальних правових доктрин (принципів) [1, с. 92].

Говорячи про європейські принципи адміністративного права, необхідно відзначити, що на формування їх сучасного розуміння суттєво вплинула взаємодія норм міжнародного права, європейського права та права ЄС, конституційного та адміністративного права європейських держав, а також виділення та розвиток європейського адміністративного права. Провідну роль в утвердженні сучасного розуміння поняття європейських принципів адміністративного права відіграв також взаємовплив принципів міжнародного, європейського та національного права (передусім конституційного та адміністративного) європейських країн, європейських та загальних принципів права, принципів належного управління та належного управління, що сформувалися в західноєвропейській традиції права на основі принципу верховенства права [2, с. 103–104].

Аналіз відповідної наукової літератури дозволяє зробити висновок, що в європейському адміністративному праві розроблено досить розгалужену систему принципів. Серед цих принципів є такі, що визначаються майже усіма дослідниками. Проте є і такі, що зазначені у наукових працях лише окремих авторів. У зв'язку з цим, досить складно навести єдино визнаний перелік європейських принципів адміністративного права. Однак, на нашу думку, більш важливим є визнання і постійне підкреслення надзвичайно вагомої ролі принципів для організації та впорядкування діяльності як національних, так і наднаціональних (загальноєвропейських) публічних адміністрацій.

Отже, на сьогодні у науковій літературі, присвяченій дослідженням європейського адміністративного права, найбільш часто зазначаються такі європейські принципи адміністративного права: принцип законності; принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип правової стабільності; принцип можливості скасування незаконного адміністративного акта; принцип недискримінації; принцип юридичної визначеності; принцип права на захист; принцип пропорційності; принцип субсидіарності; принцип належного управління; принцип прозорості;

принцип ефективності; принцип справедливості; принцип підзвітності [2, с. 105–106; 3, с. 23–27; 4, с. 168–192].

Перераховані вище принципи, як було наголошено, є визначальними для формування європейського адміністративного законодавства, а також функціонування європейської та національних публічних адміністрацій. Виходячи з цього, євроінтеграційні прагнення України, зокрема, у сфері функціонування публічної адміністрації, не можуть бути реалізованими без урахування та імплементації названих принципів до національної теорії та практики адміністративної діяльності відповідних суб'єктів. Інакше кажучи, необхідною умовою набуття Україною членства в ЄС є адаптація вітчизняного законодавства та практики функціонування державних та недержавних установ до відповідних європейських вимог, у тому числі, і європейських принципів адміністративного права.

Аналіз вітчизняної адміністративно-правової теорії показує, що нині в науці адміністративного права питання про трансформацію принципів вітчизняного адміністративного права у ракурсі євроінтеграційних процесів на жаль, ще не стало предметом широкої дискусії. А. А. Пухтецька цілком справедливо стверджує, що проведені у цій сфері розвідки не мають комплексного характеру, а присвячені переважно дослідженню змісту та значення окремих принципів або їх окремих елементів (аспектів) для цілей реформування певного інституту галузі адміністративного права [2, с. 100]. Проте, такий підхід до реформування як усій галузі адміністративного права, так і її окремих складових елементів є неперспективним, оскільки він здійснюється з порушенням законів філософії та логіки, відповідно до яких дослідження явищ повинно здійснюватися у напрямку від загального до конкретного.

Отже, одним із найважливіших завдань у сфері реформування вітчизняного адміністративного права є перегляд системи його принципів із подальшим закріпленням останніх у нормативних актах, які визначають правовий статус суб'єктів адміністративного права та регулюють правовідносини між ними.

На сьогодні принципи сучасного українського адміністративного права висвітлюються, перш за все, у навчальній літературі, де під останніми пропонується розуміти: засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин [5, с. 80]. Якщо ж вести мову про загальну систему принципів вітчизняного адміністративного права, то до них відносять: принцип законності; принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму нормотворчості й реалізації права; принцип взаємної відпові-

дальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у відносинах між державою і людиною [5, с. 81].

Як бачимо, система принципів вітчизняного адміністративного права дещо відрізняється від системи європейських принципів адміністративного права. По-перше, система принципів вітчизняного адміністративного права включає у себе меншу кількість складових елементів порівняно із системою європейських принципів адміністративного права; по-друге, окремі європейські принципи адміністративного права є відносно новими для вітчизняної адміністративно-правової теорії, у зв'язку з чим останні можна охарактеризувати як такі, що потребують детального наукового дослідження; по-третє, окремі принципи вітчизняного адміністративного права вимагають розбудови механізмів (процедур), які забезпечували б їх реалізацію.

Викладені аспекти, на нашу думку, становлять завдання для вчених-правознавців та законодавців, які мають докласти чималих зусиль для того, щоб принципи вітчизняного адміністративного права, а відтак і вся галузь права, набули ознак та форм, які б відповідали провідним європейським стандартам. Ми зупинимось на тих аспектах даної проблематики, які, на нашу думку, вимагають першочергового розв'язання.

Повертаючись до стану наукового дослідження питання принципів вітчизняного адміністративного права, відзначимо, що жодна з наукових статей не присвячена цілком вивченню названої проблематики. Автори навчальної літератури також ігнорують принципи адміністративного права [6]. У результаті в науці адміністративного права утворилася, як на нас, досить парадоксальна ситуація: найпринциповіші елементи галузі адміністративного права залишилися не вивченими та не дослідженими. Це пов'язане з тим, що вітчизняне адміністративне право, за радянських часів надзвичайно тісно пов'язане з державним управлінням, було позбавлене власних принципів, які замінили принципами державного управління. Такої думки, зокрема, дотримуються й інші автори, які на підтвердження наводять приклади включення до системи принципів адміністративного права принципів державного управління [5, с. 82]. Щоб розв'язати цю проблему, необхідно реанімувати Концепцію реформування адміністративного права, завдання якої полягає, з одного боку, у формуванні та закріпленні системи принципів сучасного українського адміністративного права, а з іншого, – в активізації наукових досліджень у цьому напрямку.

Принципове значення для надання принципам адміністративного права практичного значення має розбудова механізмів, які б, власне, і забезпечували їх регулюючий вплив на суспільні відносини. Аналіз визнаних у європейському просторі принципів адмі-

ністративного права, а також тих із них, які на сьогодні отримали визнання в Україні, дозволяє стверджувати, що окремі принципи існують лише на папері, що, як наслідок, не дозволяє суб'єктам адміністративного права користуватися ними. Так, наприклад, у вітчизняній науці адміністративного права наголошується на існуванні таких принципів адміністративного права, як демократизм нормотворчості та участь громадян в управлінні державними справами. Зазначені принципи вже досить давно увійшли у правовий обіг, проте далеко не завжди приватні особи, використовуючи даний принцип, можуть реалізувати свої права, свободи або законні інтереси. Нині, наприклад, відсутні нормативно визначені механізми залучення приватних осіб до управління державними справами. Чинне законодавство не містить жодної вказівки на те, до реалізації яких саме функцій, скажімо, публічного управління, можуть або повинні залучатися приватні особи. Так, наприклад, у Законі України «Про міліцію» [7] перераховано ряд функцій, прав та обов'язків міліції, однак у ньому нічого не сказано про те, яким чином у сфері її функціонування буде забезпечуватися реалізація принципів демократизму нормотворчості та участі громадян в управлінні державними справами, у даному випадку, у правоохоронній сфері. Відсутність таких механізмів зумовлює висновок про те, що у сфері діяльності публічної адміністрації, зокрема, органів міліції, є складною ситуація із реалізацією й інших принципів адміністративного права, зокрема, принципу прозорості та принципу підзвітності.

Отже, як загальний висновок із викладеного, відзначимо, що на сьогодні вітчизняне адміністративне право перебуває у стані реформування, спрямованість якого багато в чому визначається також і євроінтеграційними планами нашої держави. Це, на нашу думку, суттєво ускладнює процес, оскільки вимагає приведення адміністративно-правової теорії у відповідність не тільки до Конституції України, але і з європейською правовою теорією та європейським законодавством. Разом із тим, необхідно зауважити, що реформаційні перетворення мають відбуватися системно та послідовно, тобто у напрямку від загального до конкретного.

Список літератури: 1. Европейское право / Отв. ред. Л. М. Энтин. – М., 2001. – 342 с. 2. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В. Б., Дерещ В. А., Школик А. М. та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юстінан, 2007. – 288 с. 3. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А. Н. Козырина и М. А. Штаниной. – М.: Спарк, 2003. – 464 с. 4. Галлиган Д., Полянский В. В., Стариков Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002. – 410 с. 5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с. 6. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть): Учеб. пособие. – Х.: Одиссей, 2002. – 288 с. 7. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.

Надійшла до редколегії 21.11.08