

18. Жовтобрюх М. Соціалізм, консерватизм і лібералізм у концепції соціальної держави Л.Фон Штейна / М. Жовтобрюх // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 12. – С. 10–14.
19. Барильська О.Б. Еволюція ідей концепції соціальної держави / О.Б. Барильська // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 2 (21). – С. 62–70.
20. Матвеев С.О. Соціальна політика Отто Фон Бісмарка і сучасність / С.О. Матвеев, Г.В. Музиченко // Український історичний журнал. – 2008. – № 6 (483). – С. 134–149.
21. Пасько Я. Феномен соціальної держави в історичній традиції / Я. Пасько // Філософська думка. – 2007. – № 2. – С. 40–49.
22. Жовтобрюх М. Делегітимація соціальної держави в неолібералізмі М. Ноціка / М. Жовтобрюх // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 11. – С. 18–24.
23. Загальна декларація прав людини : Міжнародний документ від 10.12.1948 р. // Офіційний вісник України. – 2008. – № 93. – Ст. 3103.
24. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права : Міжнародний документ від 16.12.1966 р. [Електронний документ]. – Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/995_043/card6#Public.
25. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : Міжнародний документ від 04.11.1950 р. // Голос України. – 2001. – № 3.

УДК 342.518 (477)

РОЛЬ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ВИКОНАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

ROLE OF ADMINISTRATIVE LAW PRINCIPLES IN THE ENFORCEMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL OBLIGATIONS

Гергелюк Н.Т.,
здобувач
Інституту законодавства
Верховної Ради України

У статті визначено роль принципів адміністративного права у забезпеченні виконання адміністративно-правових зобов'язань. Звертається увага на такі принципи адміністративного права, як принцип верховенства права, демократизму та правової визначеності. Окремо зазначається важливість принципів Європейського адміністративного простору. Зроблено висновок, що принципи адміністративного права наповнюють юридичний зміст адміністративно-правових зобов'язань тими особливостями, які притаманні іншим інститутам адміністративного права.

Ключові слова: адміністративно-правові зобов'язання, принципи, адміністративне право, органи виконавчої влади.

В статье определена роль принципов административного права в обеспечении исполнения административно-правовых обязательств. Обращается внимание на такие принципы административного права, как принцип верховенства права, демократизма и правовой определенности. Отдельно отмечается важность принципов Европейского административного пространства. Сделан вывод, что принципы административного права наполняют юридическое содержание административно-правовых обязательств теми особенностями, какие характерны другим институтам административного права.

Ключевые слова: административно-правовые обязательства, принципы, административное право, органы исполнительной власти.

In the article certainly role of principles of administrative law in providing of execution of administrative legal obligations. Attention on such principles of administrative law as principle of the rule of law, democracy and legal certainty. Separately marked about importance of principles of European administrative space. A conclusion is done, that principles of administrative law fill with legal maintenance of administrative legal obligations those features, what are characteristic other institutes of administrative law.

Key words: administrative legal obligations, principles, administrative law, organs of executive power.

Розвиток сучасного адміністративного права України позначається впровадженням європейських та міжнародних правових стандартів із належного урядування, захисту прав і свобод людини та громадянина, наближення України до єдиного європейського адміністративного простору. У цьому ракурсі дуже важливо поєднати ті здобутки, які уже отримало адміністративне право за період свого розвитку в Україні та пропозиції авторів із удосконалення правового регулювання існуючих ін-

ститутів адміністративного права й упровадження нових. Одним із таких нових феноменів адміністративного права є інститут адміністративно-правових зобов'язань.

Метою статті є з'ясування ролі принципів адміністративного права у забезпеченні виконання адміністративно-правових зобов'язань.

На сучасному етапі розвитку адміністративного права питання адміністративно-правових зобов'язань досліджували такі вчені: В.Б. Авер'янов,

Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, Ж.В. Завальна, Н.Р. Нижник, В.С. Стефанюк та інші.

Слово «принцип» має латинське походження, воно використовується як термін у науці, в тому числі вживається законодавцем у тексті законів.

Враховуючи той факт, що органи виконавчої влади входять до загальної та єдиної системи органів публічної адміністрації, варто навести принципи публічної адміністрації, які носитимуть універсальний характер по відношенню до принципів адміністративно-правових зобов'язань. Основними з них є такі [1, с. 27-28]:

- відкритість – активні зв'язки з громадськістю з питань вироблення цілей та завдань щодо їх реалізації;

- участь – входження громадян у процес прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики та управління;

- підзвітність – обов'язок влади звітувати перед населенням;

- ефективність – відповідність політики суспільним потребам, своєчасність та результативність дій за мінімально можливих витрат;

- злагодженість – узгодженість різних гілок та підрозділів влади, а також дій влади та неурядових організацій;

- принцип програмування – реалізація політики на основі стратегії як на центральному, так і на регіональному рівнях;

- принцип додатковості – публічна адміністрація повинна мінімально втручатися в життя суспільства, діючи лише в межах своїх повноважень;

- принцип субсидіарності – реалізація можливого на даному рівні місцевими засобами управління, децентралізація функцій публічної адміністрації;

- принцип концентрації – зосередження зусиль на провідних напрямках розвитку суспільства згідно з політичними пріоритетами легітимної влади.

У Кодексі належного управління (додаток до Рекомендації СМ/Рес (2007) 7 Комітету міністрів державам-членам щодо належного управління) наведено такі принципи належного управління, як:

- принцип законності – органи публічної влади повинні діяти відповідно до закону, вони не повинні вживати свавільних заходів, навіть під час здійснення повноважень, віднесених на їх власний розсуд;

- принцип рівності – органи публічної влади повинні однаково ставитися до приватних осіб, які опинилися в однаковому становищі; вони не повинні вдаватися до дискримінації приватних осіб за статтю, етнічним походженням, релігійними та іншими переконаннями;

- принцип неупередженості – органи публічної влади повинні діяти об'єктивно, беручи до уваги лише обставини, що мають відношення до справи;

- принцип пропорційності – органи публічної влади повинні вдаватися до заходів, які впливають на права чи інтереси приватних осіб лише у тому випадку, якщо це необхідно, лише в обсязі, потрібному для досягнення поставленої мети; під час виконання повноважень, віднесених на їх власний розсуд,

вони повинні дотримуватися відповідного балансу між будь-якими негативними наслідками, які має їх рішення щодо прав або інтересів приватних осіб, та метою, яку вони переслідують; будь-які заходи, вжиті ними, не повинні бути надмірними;

- принцип правової визначеності – органи публічної влади не мають права вживати будь-яких заходів, які матимуть зворотну дію в часі, за винятком випадків, визначених законом; вони не повинні перешкоджати законним правам та остаточному вирішенню правових суперечок, окрім випадків, коли це спричинено винятково важливим суспільним інтересом;

- принцип здійснення дій протягом розумного строку – органи публічної влади повинні діяти та виконувати свої обов'язки у розумні строки;

- принцип участі – органи публічної влади повинні надавати приватним особам можливість за допомогою відповідних засобів брати участь у підготовці та впровадженні адміністративних рішень, які впливають на їх права та інтереси;

- принцип поваги до приватності – органи публічної влади повинні поважати приватність, особливо під час обробки персональних даних;

- принцип прозорості – органи публічної влади повинні забезпечувати у відповідний спосіб інформування приватних осіб щодо їх дій та рішень, що може включати публікацію офіційних документів.

Вивчення розуміння поняття європейських принципів адміністративного права в європейській доктрині праворозуміння показало, що до загального обсягу даної категорії має бути віднесено не тільки принципи європейського адміністративного права, а й принципи Європейського адміністративного простору як квінтесенцію змісту принципів європейського адміністративного права («вузьке розуміння»). До принципів європейського адміністративного права відносять [2, с. 289-290]:

- принцип законності – запозичений з французького права у класичному розуміння поняття верховенства права, відповідно до якого визнається зв'язаність адміністрації (виконавчої гілки влади) законом;

- можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта та відповідність цього принципу вимогам неприпустимості негативного впливу на права громадян, реалізація яких була визнана або підтримана таким актом;

- принцип недискримінації – подібні справи не будуть розглядатися по-різному, окрім випадів, коли наявні об'єктивно обумовлені обставини для такої диференціації;

- юридична визначеність – один з основних (фундаментальних, засадничих) принципів європейського адміністративного права, відповідно до якого всі суб'єкти права повинні керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами). Спеціальними випадками застосування цього принципу є захист законних очікувань, заборона зворотної дії норм, що встановлюють покарання, вимога до держави, установ та організацій діяти добросовісно і з повагою до наданих прав та ін.;

– право на захист – запозичений з французької мови термін, який означає право на захист, а також несе змістовне навантаження концепцій природної справедливості, чесності, відповідно, американської концепції належної юридичної процедури;

– принцип пропорційності – запозичений з німецької концепції *Verhältnismässigkeit*, відповідно до якої в реалізації повноважень установ та організацій мають використовуватися такі засоби, які відповідають цілям отримання відповідного результату і які не повинні виходити за межі необхідного для досягнення поставленого завдання (мети);

– принцип поваги до фундаментальних прав людини і громадянина – відповідно до положень Європейської Конвенції з прав людини та їх тлумачення Європейським Судом з прав людини, а також установлених конституційних традицій країн-членів ЄС, а також положень права ЄС в цілому;

– принцип субсидіарності – рішення повинні прийматися на найнижчих рівнях організації, забезпечувати ефективність запропонованих заходів, що, в свою чергу, веде до деволуції (передачі) владних повноважень всередині ЄС з наднаціонального в національний рівень;

– принцип належного управління (*good administration*) – містить у собі поєднання вимог щодо справедливого розгляду та використання найкращого досвіду (методів) в управлінні, а також запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг про факти неналежного урядування (управління), що мали місце у діяльності установ та організацій ЄС;

– принцип прозорості – розвинувся під впливом Скандинавських принципів належного урядування, запозичений із вступом до ЄС Швеції та Фінляндії у середині 1990-х років. У європейському праві переважно вживається щодо доступу до офіційних документів, які містять у собі прийняті рішення.

В свою чергу, до принципів Європейського адміністративного простору належать такі групи:

- 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність);
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) відповідальність;
- 4) ефективність та результативність.

Для формулювання принципів адміністративно-правових зобов'язань варто навести визначення принципів адміністративного права як основоположних ідей, настанов, що виражають об'єктивні закономірності організації та формування державної влади в цілому (а також виконавчої влади зокрема), які визначають науково обґрунтовані напрями реалізації компетенції, завдань і функцій державних управлінських органів (повноважень державних службовців), що діють у системі державної влади, із здійснення управлінських функцій (в тому числі й контрольно-наглядових повноважень) [3, с. 194].

Принципи адміністративного права поділяють на загальні та спеціальні. До загальних принципів відносять принципи права, а також принципи, що закріплені в Конституції України: принцип верховенства

права, законності, рівності громадян перед законом, демократизму нормотворчості і реалізації права, взаємної відповідальності держави і людини, гуманізму і справедливості у взаємостосунках між державою і людиною. Спеціальні ж принципи мають свій прояв в інститутах адміністративного права: принципи державної служби; принципи адміністративної відповідальності; принципи адміністративного судочинства та ін.

Пропонуємо звернутись до таких важливих принципів державного управління, як демократизм, верховенство права та правова визначеність.

Принцип демократизму є засадничим для державного управління в Україні, оскільки проголошення влади народу як фундаментальної для державної влади, має своїм результатом визначення належних взаємовідносин між органами виконавчої влади і громадянами. Завдяки цьому принципу відбулась зміна пріоритетів владно-управлінської (адміністративної) діяльності, що позначилось на порядку прийняття адміністративних рішень, порядку регулювання адміністративних процедур, удосконалення організаційно-правових основ проходження державної служби. Усе це в цілому дає підстави стверджувати, що принцип демократизму вітчизняного адміністративного права залишається одним із базових принципів забезпечення ефективної діяльності органів виконавчої влади та забезпечення прав і свобод громадян у системі владних координат.

В умовах демократії державне управління описується не як односторонній вплив, а як взаємовплив, коли суб'єкт управління не лише посилає до об'єкта управління певні специфічні імпульси впливу, а й фіксує реакцію на ці імпульси. Більше того, не можна забувати, що в контексті взаємозв'язку державного управління і демократії загальним суб'єктом управління в умовах демократії є сам народ, який формує органи державної влади й впливає на визначення основних цілей та пріоритетів державно-управлінської діяльності [4, с. 26-27].

Актуальність принципу верховенства права обумовлюється змінами, які потерпає сфера адміністративно-правового регулювання. Збільшення «обсягу» прав і свобод людини і громадянина у відносинах владно-управлінського характеру потребує законодавчого закріплення додаткових обов'язків органам виконавчої влади, що має відбуватись у відповідності до принципу верховенства права.

Європейський суд з прав людини зміст поняття верховенства права розкрив таким чином [5, с. 3]:

– визнання пріоритетності, домінування, визначальної ролі прав людини у діяльності держави, оскільки принцип верховенства права втілено в усіх статтях Конвенції, якої зобов'язались дотримуватись держави-члени Ради Європи;

– поширюваність цієї пріоритетності, цього принципу на діяльність усіх без винятку органів держави, включаючи й органи прокуратури;

– правова певність, визначеність («*legal certainty*») становища людини у тій ситуації, в якій вона перебуває;

- неприпустимість затримання особи на невизначений в непередбачуваний термін, якщо воно не ґрунтується на законі чи судовому рішенні;
- обсяг будь-якого правового розсуду й спосіб його здійснення мають бути з достатньою ясністю визначені законом;
- наявність громадської довіри до суддів як до гарантів справедливості;
- майже безвиняткова можливість доступу до суду; наявність судового контролю за втручанням виконавчих органів у права людини;
- підпорядкованість судовому рішенню усіх органів держави, безвиняткова обов'язковість його виконання будь-якими органами і посадовцями;
- можливість скасування вищим судом рішення нижчого суду, яке не набрало чинності;
- незмінність, неоспорюваність остаточного судового рішення, яке набрало чинності;
- невтручання законодавчої влади у відправлення правосуддя;
- секулярність (світський характер) держави;
- забезпечення державою, у разі застосування смертельної зброї, швидкого й ефективного розслідування справи її органами, аби підтримувати громадську довіру в дотримання ними верховенства права.

У науковій літературі пропонують такий важливий елемент регулювання правовідносин між громадянами і державою, як принцип правової визначеності. Зокрема, законодавець під час вирішення важливих питань правової системи на конституційному рівні заклав складові принципи правової визначеності (у зазначеному випадку – щодо визначення засад поділу державної влади в Україні, повноважень діяльності її органів, зокрема судових), оскільки до елементів правового статусу державного органу чи органу місцевого самоврядування належать не лише сукупність прав і обов'язків, а й правосуб'єктність, компетенція, відповідальність, гарантії та принципи статусу [6, с. 25-26].

Саме принцип правової визначеності застосував Конституційний Суд України у Рішенні від 1 квітня

2008 року № 4-рп/2008 у справі щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України, де Конституційний Суд України зазначив, що поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади.

Якщо взяти за основу принцип правової визначеності у регулюванні адміністративно-правових зобов'язань, то можна дійти висновку, що чітке та збалансоване визначення повноважень органів державної влади, їх посадових і службових обов'язків має забезпечити належний рівень реалізації адміністративно-правової компетенції у галузевих сферах державного управління, тобто саме тих, які охоплюються регулюванням адміністративно-правових норм, а також нормами інших галузей права (фінансового, податкового, екологічного, земельного, господарського права тощо).

Важливо загадати і про європейську концепцію належного урядування. До стандартів належного урядування відносять: належне законодавство; законність; участь; прозорість процесу прийняття рішень; доступ до інформації; належна адміністрація; належний персонал; належний фінансовий та бюджетний менеджмент; ефективність; відповідальність та нагляд [7, с. 55].

Таким чином, на сучасному етапі формування теоретичних уявлень про сутність адміністративно-правових зобов'язань саме система принципів адміністративного права здатна забезпечити на практиці їх виконання органами виконавчої влади. Важливо відмітити, що принципи адміністративного права наповнюють юридичний зміст адміністративно-правових зобов'язань тими особливостями, які притаманні іншим інститутам адміністративного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А.В. Толстоухова, Н.Р. Нижник, Н.Т. Гончарук. – Д. : Монолит, 2010. – 400 с.
2. Авер'янов Вадим Борисович. Вибрані наукові праці / Упорядники : Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., Педько Ю.С. та ін. ; За заг. ред. : Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. – К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – 448 с.
3. Галлиган Д. Административное право: история развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. Полянский, Ю. Стариков. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
4. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [Кол. Авт. : Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін.] ; за заг. ред. д. ю. н. В.Б. Авер'янова. – К. : Видавництво «Юридична думка», 2010. – 496 с.
5. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду України / П. Рабінович // Юридичний вісник України. – 2006. – № 5 (605). – С. 3.
6. Базов В. Принцип правової визначеності в адміністративному судочинстві: питання застосування / В. Базов // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2013. – № 2. – С. 25–32.
7. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності : монографія / [кол. авт. : Андрійко О.Ф., Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є. та ін.] ; за заг. ред. д. ю. н. проф. О.Ф. Андрійко. – Х. : Планета-Принт, 2013. – 384 с.