

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС



Алла Пухтецька

кандидатка юридичних наук, доцентка,
доцентка кафедри адміністративного права
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
(Київ, Україна)
ORCID ID: <http://orcid.org/0000-0002-2953-6325>
Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/G-5459-2019>,
pukhtetska@ukr.net

УДК 342.92 (477):340.134

ПРИНЦИП РІВНОСТІ ПЕРЕД АДМІНІСТРАЦІЄЮ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ВПРОВАДЖЕННЯ У НАЦІОНАЛЬНІЙ ДОКТРИНІ ТА ПРАВОЗАСТОСОВНІЙ ПРАКТИЦІ

АНОТАЦІЯ. Принцип рівності перед адміністрацією в Україні досі не отримав ані фіксації в Конституції України, ані став самостійною вимогою актів національного законодавства. Проте його визнання як базового в європейському адміністративному праві диктує обов'язковість впровадження означеного принципу в національній галузі адміністративного права та забезпечення дотримання у вітчизняній правозастосовній практиці.

Стверджується, що лише частина фундаментальних (базових) принципів адміністративного права в європейському розумінні закріплені у національній доктрині та правозастосовній практиці. Одним із найважливіших принципів галузі адміністративного права України має стати принцип рівності перед адміністрацією, що визнається багатьма європейськими вченими та дослідниками як необхідна передумова та вимога до діяльності органів європейської адміністрації усіх рівнів.

Метою статті є розгляд змісту, значення, вимог принципу рівності перед адміністрацією як фундаментального (базового) принципу адміністративного права в європейському адміністративному праві з метою невідкладного впровадження в українській доктрині та правозастосовній практиці як невід'ємного елемента системи принципів адміністративного права. Завдання полягає у характеристиці змісту та основних вимог принципу рівності перед адміністрацією, його значення та цільності впровадження в Україні для комплексного розвитку вітчизняної доктрини та правозастосовної практики на основі європейських принципів, презумпцій, аксіом адміністративної діяльності; з'ясуванні співвідношення загальноправового принципу рівності та його галузевого прояву в європейському адміністративному праві як вимоги рівності перед адміністрацією; формулюванні пропозицій та рекомендацій щодо впровадження базових принципів адміністративного права в національній доктрині, правозастосовній практиці. Методологічну основу дослідження

становить система загальнонаукових і прикладних методів дослідження, особлива увага приділена застосуванню діалектичного методу пізнання, метафізичному, системному методам, структурно-функціональному аналізу, правовому моделюванню та порівняльно-правовому аналізу.

Авторка стверджує, що необхідно забезпечити науково-методологічну розробку та вироблення пропозицій щодо ревізії Конституції України в частині закріплення змісту й ієрархії базових принципів адміністративного права, що є необхідним в умовах поглиблення європейської інтеграції та забезпечення сумісності адміністративно-правового регулювання як в основній складовій предмета адміністративного права – організації та діяльності адміністрації, так і в пріоритетних сферах реалізації функцій виконавчої влади, що традиційно вітчизняною наукою віднесені до особливої частини адміністративного права.

Зроблено висновок про те, що доктринальна розробка та запровадження в Конституції України, системі адміністративного законодавства України базових принципів адміністративного права, розроблених та впроваджених у країнах Європейського Союзу, – необхідна передумова транскордонної взаємодії вітчизняної адміністрації з європейською адміністрацією в умовах Європейського адміністративного простору. Зміст принципів адміністративного права повинен бути оновлений з урахуванням аксіологічних, методологічних підходів до визначення їхнього змісту, значення, місця в ієрархії правових принципів, сформованих європейською цивілізацією для забезпечення необхідної єдності адміністративно-правового регулювання.

Ключові слова: принципи адміністративного права; європейська інтеграція; принцип рівності перед адміністрацією; недискримінація; європейська адміністрація; права людини; адміністративно-правова реформа.

Розвиток вітчизняних доктринальних підходів до пізнання змісту, значення, системи принципів адміністративного права засвідчує сталий інтерес наукової спільноти до формування оновленої системи принципів адміністративного права. Проте лише частина фундаментальних (базових) принципів адміністративного права в європейському розумінні закріплені у національній доктрині та правозастосовній практиці. Одним із найважливіших принципів галузі адміністративного права України має стати принцип рівності перед адміністрацією, що визнається багатьма європейськими вченими та дослідниками як необхідна передумова й вимога до діяльності органів європейської адміністрації усіх рівнів. З огляду на це подальший розвиток доктринальних підходів та нормотворчої, правозастосовної практики становить особливий інтерес для України.

Метою дослідження є розгляд змісту, значення, вимог принципу рівності перед адміністрацією як фундаментального (базового) принципу адміністративного права в європейському адміністративному праві з метою невідкладного впровадження в українській доктрині та правозастосовній практиці як невід'ємного елемента системи принципів адміністративного права. Завдання полягають у тому, аби охарактеризувати

Алла Пухтецька

зміст та основні вимоги принципу рівності перед адміністрацією, його значення та доцільність впровадження в Україні для комплексного розвитку вітчизняної доктрини та правозастосовної практики на основі європейських принципів, презумпцій, аксіом адміністративної діяльності; з'ясувати співвідношення загальноправового принципу рівності та його галузевого прояву в європейському адміністративному праві як вимоги рівності перед адміністрацією; сформулювати пропозиції та рекомендації щодо впровадження базових принципів адміністративного права в національній доктрині, правозастосовній практиці.

Методологічну основу дослідження становить система загальнонаукових та прикладних методів дослідження. Особлива увага приділена застосуванню діалектичного методу пізнання, метафізичному, системному методам, структурно-функціональному аналізу, правовому моделюванню та порівняльно-правовому аналізу, застосування яких дало змогу віднайти досі не впроваджені у вітчизняній науці та правозастосовній практиці базові принципи адміністративного права з точки зору доктрини європейського адміністративного права, та сформулювати пропозиції щодо усунення виявлених прогалин доктринального та нормативного характеру.

У дослідженнях вітчизняних учених принципи адміністративного права як галузі права займають провідне місце, проте розробка подальших кроків з удосконалення їхнього змісту та приведення у відповідність до перспективної європейської моделі адміністративно-правового регулювання потребує систематичних порівняльно-правових досліджень, спрямованих на якісне оновлення та перегляд застарілих положень вітчизняної науки, очевидних прогалин правозастосовної практики.

На відміну від методологічних прийомів і засобів пізнання, що застосовуються загальною теорією держави і права, в адміністративному праві України досі переважали підходи до визначення змісту принципів адміністративного права на основі *позитивістських, державоцентристських позицій*, а в деяких науковців, включаючи авторку цієї статті, – *європейських принципів адміністративного права, а також конституційно закріплених засад реалізації публічної влади в Україні*. Виявлений розрив у доктринальних підходах до визначення базових принципів адміністративного права може бути подоланий на основі застосування спільної з європейською правовою доктриною методологічної основи, аксіологічних засад, основних вимог і стандартів, що визнаються засадничими для адміністрації усіх рівнів провідними європейськими регіональними організаціями.

www.pravo.ua.com.ua

Складно уявити майбутній перспективний розвиток галузі адміністративного права України без врахування тих аксіологічних засад, що становлять серцевину сучасного європейського законодавства щодо забезпечення *недискримінації, пропорційності, законності, належного урядування та належної адміністрації, поваги гідності особи*, першочергово – у взаємовідносинах з адміністрацією всіх рівнів (європейська адміністрація – Європейська Комісія, національні органи публічної адміністрації центрального, регіонального та локального рівнів).

Слід зауважити, що здійснення успішної адміністративної реформи в Україні неможливе без забезпечення одночасного внесення відповідних змін до Конституції України та всього нормативного масиву адміністративного законодавства. Здійснення реформи в сфері виконавчої влади повинно відбуватися не хаотично та спорадично, а на основі науково обґрунтованих концепцій не суб'єктивного характеру, а об'єктивно існуючих і запроваджених у правових системах провідних країн Європейського Союзу (далі – ЄС). Це, на нашу думку, забезпечить єдність наукових і методологічних підходів до оновлення системи принципів галузі адміністративного права зокрема та правової системи України загалом, а також сприятиме формуванню нової якості вітчизняної адміністрації – сумісності в якісних показниках адміністративної здатності з вимогами до функціонування як елемента Європейського адміністративного простору, що забезпечуватиме однаковий захист прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у сфері виконавчої влади як в Україні, так і в країнах ЄС.

З огляду на це, на наше переконання, необхідно забезпечити науково-методологічну розробку та вироблення пропозицій щодо *ревізії Конституції України в частині закріплення змісту та ієрархії базових принципів адміністративного права*, що є необхідним в умовах поглиблення європейської інтеграції та забезпечення сумісності адміністративно-правового регулювання як в основній складовій предмета адміністративного права – організації та діяльності адміністрації, так і в пріоритетних сферах реалізації функцій виконавчої влади, що традиційно вітчизняною наукою віднесені до особливої частини адміністративного права, а в європейських країнах вивчаються як самостійні навчальні дисципліни адміністративно-правового циклу.

Зміст принципу рівності перед адміністрацією та його елементи

Уявлення про рівність, недискримінацію приватних осіб розвивалися в європейській адміністративно-правовій науці впродовж кінця XVIII – початку XX ст., проте їх сучасний прояв та закріплення у міжнародних

Алла Пухтецька

актах, європейських актах законодавства обумовлений стрімкими євроцентристськими тенденціями, формуванням спільних європейських цінностей, європейських стандартів діяльності публічної адміністрації, серед яких провідну роль відіграють принципи та стандарти належного урядування й адміністрації.

На доктринальному рівні принцип рівності перед адміністрацією вивчався у працях провідних сучасних європейських учених: Ю. Шварце, М. Фромонта, С. Касіса, К. Гетьє, Ж. Моро, а також у багатьох комплексних дослідженнях прикладного характеру, присвячених проведенню адміністративної реформи в країнах ЄС, що фінансувалися міжнародними та європейськими регіональними організаціями, проте досі не стали невід'ємною складовою вітчизняної системи принципів адміністративного права.

Рівність перед адміністрацією як самостійний принцип адміністративного права у дослідженнях європейських учених гарантує однакові правові можливості та умови реалізації прав людини в сфері виконавчої влади для всіх учасників означених адміністративних правовідносин. Така рівність забезпечується не тільки особам, які досягли віку, з якого визнається повна адміністративна дієздатність, а й особам, які через певні об'єктивні причини не можуть самостійно реалізовувати надані їм права та виконувати покладені обов'язки відповідно до вимог чинного законодавства.

Рівність перед адміністрацією – не тільки змістовна складова загальних засад діяльності європейської адміністрації, а й важлива вимога, дотримання якої забезпечує досягнення справедливого балансу інтересів у публічно-правовій сфері. А недотримання правових вимог щодо забезпечення рівності перед адміністрацією в європейських країнах призводить до недійсності виданих адміністративних актів або судового перегляду з метою захисту порушених прав адміністративними установами.

Дотримання принципу рівності перед адміністрацією є важливою гарантією створення дієвого правового механізму захисту прав людини, її законних інтересів, особливо в сфері надання різних видів публічних послуг. На жаль, сучасний стан надання останніх характеризується переобтяженням громадян надмірними фінансовими витратами, бюрократичними бар'єрами, неадекватними можливостями захисту порушених прав, що подекуди зводяться до інформування, узагальнення проблем, проте не до відновлення порушеного балансу в публічно-правовій сфері.

Вимоги формальної рівності закріплені в преамбулах актів європейського законодавства, а також в окремих адміністративно-правових

презумпціях, що потребують впровадження у вітчизняне конституційне та адміністративне право як основні для реалізації прав і свобод людини в сфері виконавчої влади. Зокрема, до них належать: презумпція правомірності дій приватної особи у взаємовідносинах з органами адміністрації; презумпція неправомірності дій та рішень органів адміністрації; презумпція мовчазної згоди адміністрації у разі ненадання офіційної відповіді у встановлений строк; презумпція рівності видатків у публічно-правовій сфері і неприпустимості покладання додаткових фінансових обтяжень на приватних осіб (англ. – *excessive burden*), що вироблені не тільки на доктринальному рівні, а й практично забезпечені нормативними вимогами та судовою практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Їх комплексне впровадження в Україні є необхідною вимогою сучасного розвитку доктрини адміністративного права та правозастосовної практики.

Зазначена правова проблема має не тільки загальнотеоретичний характер, а й визнається гострою, наболілою для широких верств населення потребою, пов'язаною з законодавчим забезпеченням захисту їхньої гідності, прав, неприпустимості дискримінації у взаємовідносинах з адміністрацією, тому практичне впровадження вимог принципу рівності перед адміністрацією потребує в подальшому його врахування в усіх видах адміністративної діяльності без винятків, що ефективно забезпечено в сучасній європейській правотворчій і правозахисній практиці. На законодавчому рівні має бути встановлена абсолютна заборона порушення адміністрацією принципу рівності перед нею як з боку владних суб'єктів, так і самих громадян, їх об'єднань, політичних партій, юридичних осіб та держави, міжнародних суб'єктів тощо.

Нормативне закріплення принципу рівності перед адміністрацією у країнах Європейського Союзу

Принцип рівності/недискримінації набув широкого нормативного закріплення як базовий принцип адміністративного права у таких нормативних актах: в Європейському кодексі належної адміністративної поведінки¹ – як *принцип рівного поводження з громадянами*, що перебувають в однаковому становищі, без дискримінації, а якщо така дискримінація була допущена – вона має бути обґрунтована державним службовцем у своєму рішенні (пункти 1, 2, 3 ст. 5); у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи щодо реалізації дискреційних повноважень адміністратив-

¹ The European Code of Good Administrative Behaviour: updated version of The European Code of Good Administrative Behaviour – first endorsed by the European Parliament in 2001. European Union, Strasbourg, 2015, 28, doi: 10.2869/61059.QK-04-14-988-EN-N <<https://www.ombudsman.europa.eu/pdf/en/3510>> (accessed: 02.04.2019).

Алла Пухтецька

ними органами, схваленій 11 березня 1980 р.² – як *вимога дотримання принципу рівності перед законом*, що забезпечується шляхом уникнення несправедливої дискримінації; у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про кодекс поведінки державних службовців, схваленій 11 травня 2000 р.³ – як *заборона державним службовцям при виконанні покладених на них обов'язків поводитися свавільно щодо будь-якої особи, групи або органу*, а також мають належним чином враховувати права, обов'язки та власні інтереси всіх інших осіб; у Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про локальні послуги та права їх споживачів, схваленій 1 квітня 1997 р.⁴ – як *вимога надання публічних та адміністративних послуг* – з урахуванням принципу рівності для споживачів, у повний та практичний спосіб, а також мають дотримуватися принципи недискримінації та безсторонності (п. 2).

Серед комплексних наукових досліджень, що визначають зміст принципу рівності перед адміністрацією, які стали основою сучасного європейського законодавства, слід зазначити Модельний кодекс належної адміністрації Ради Європи⁵, відповідно до положень якого принцип рівності полягає в сукупності таких вимог: органи публічної влади зобов'язані діяти відповідно до принципу рівності; вони зобов'язані поводитися з приватними особами, які перебувають в однаковій ситуації, однаковим чином, а будь-яка різниця у поводженні з ними має бути об'єктивно обґрунтована; органи адміністрації не чинитимуть дискримінації щодо приватних осіб на основі, серед іншого, статі, етнічного походження, релігії або вірувань (ст. 3).

Пропозиції щодо розвитку національної адміністративно-правової доктрини та правозастосовної практики з урахуванням базового принципу рівності перед адміністрацією

Запроваджена комплексна адміністративно-правова реформа в Україні, на жаль, тільки в загальних рисах окреслила основні напрями її реалізації, а практична реалізація досі не здійснена повною мірою, за-

² Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe No. R (80) 2 concerning the exercise of discretionary powers by administrative authorities, adopted by the Committee of Ministers on 11 March 1980 at the 316-th meeting of the Ministers' Deputies: pdf version, 2 p <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804f22ae> (accessed: 02.04.2019).

³ Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe No. R (2000)10 to Member states on codes of conduct for public officials, adopted by the Committee of Ministers at its 106-th session on May 11, 2000 <<https://rm.coe.int/16806cc1ec>> (accessed: 02.04.2019).

⁴ Recommendation of the Committee of Ministers of the Council of Europe No. R (97)7 to Member states on local public services and the rights of their users, adopted by the Committee of Ministers at its 587-th meeting of the minister's deputies on April 01, 1997: pdf version, Council of Europe, 9 p <<https://rm.coe.int/16806cc1ec>> (accessed: 02.04.2019).

⁵ Recommendation of the Committee of Ministers No CM/Rec(2007)7 to Member states on good administration, adopted by the Committee of Ministers on June 20, 2007 at the 999-th meeting of the Ministers' Deputies: pdf version, Council of Europe, 16 p <<https://rm.coe.int/16807096b9>> (accessed: 02.04.2019).

лишаються невирішеними фундаментальні проблеми систематизації основних вимог до організації органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їхніх взаємозв'язків у системі виконавчої влади. Нормативно незакріпленими залишаються базові принципи адміністративного права⁶, що мали б відіграти вирішальну роль у якісному перегляді українського законодавства, серед них провідне місце займає принцип рівності перед адміністрацією.

Узагальнюючи важливі ознаки, використані для впровадження принципу рівності перед адміністрацією в європейському законодавстві, слід визначити, що зміст означеного принципу полягає в обов'язку адміністрації дотримуватися визначених законом вимог в усіх ситуаціях взаємодії з приватними особами, іншими органами адміністрації, окрім винятків, визначених у законі, що потребує обов'язкового обґрунтування в адміністративному акті (рішенні) адміністративного органу. Забороняється будь-яка дискримінація адміністративними органами на підставі ознак статі, освіти, релігії та інших підстав, а також свавільне прийняття рішень в однакових ситуаціях, що передбачає гарантії ефективного судового захисту.

Враховуючи викладене, нами були розроблені концептуальні положення щодо розвитку доктринальних уявлень про зміст і систему принципів адміністративного права України на новітньому етапі та підготовлено Концепцію впровадження в Україні базових принципів адміністративного права країн ЄС та забезпечення їхньої практичної реалізації у правозастосовній діяльності (далі – Концепція). Частина означеної Концепції присвячена визначенню змісту та основних вимог базових принципів адміністративного права, зокрема принципу рівності перед адміністрацією, що містить самостійні вимоги щодо взаємодії з адміністрацією усіх рівнів.

Практичне запровадження положень Концепції сприятиме розвитку вітчизняної адміністративно-правової доктрини, оновленню адміністративно-правових засад організації та діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування в Україні, забезпечуватиме належний рівень захисту гарантованих Конституцією України та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод у сфері виконавчої влади.

Висновки. Доктринальна розробка та запровадження в Конституції України, системі адміністративного законодавства України базових принципів адміністративного права, розроблених і впроваджених у країнах ЄС, – необхідна передумова транскордонної взаємодії вітчизняної адміністрації з європейською адміністрацією в умовах Європейського адмі-

⁶ А Пухтецька, *Європейські принципи адміністративного права* (2-ге вид, Логос 2014) 237.

Алла Пухтецька

ністративного простору. Зміст принципів адміністративного права повинен бути оновлений з урахуванням аксіологічних, методологічних підходів до визначення їхнього змісту, значення, місця в ієрархії правових принципів, сформованих європейською цивілізацією для забезпечення необхідної єдності адміністративно-правового регулювання. Крім того, для України особливо важливого значення набуває ревізія конституційно закріплених засад організації виконавчої влади на засадах впроваджених у європейських конституціях вимог належного урядування та адміністрації, а пізніше – розробки спеціальних актів законодавства, що комплексно трансформуватимуть організацію виконавчої влади в Україні у нову європейську модель – європейської адміністрації, що відповідає високим стандартам реалізації та захисту прав громадян у сфері виконавчої влади.

Принцип рівності перед адміністрацією в Україні досі не отримав ані фіксації в Конституції України, ані став самостійною вимогою актів національного законодавства. Проте його визнання як базового в європейському адміністративному праві диктує обов'язковість впровадження в національній галузі адміністративного права та забезпечення дотримання у вітчизняній правозастосовній практиці.

Зміст принципу рівності перед адміністрацією потребує негайного запровадження як фундаментального принципу адміністративного права України, абсолютний характер якого не допускає винятків щодо меж, способів, термінів його реалізації. Заборона порушення принципу рівності перед адміністрацією має бути загальною для всіх учасників адміністративних правовідносин. Передусім презумпції та аксіоми відповідного характеру встановлюватимуться на законодавчому рівні для суб'єктів публічно-владних повноважень.

Розроблена судова практика ЄСПЛ засвідчує важливість нормативної фіксації розглянутих у статті основних ознак принципу рівності перед адміністрацією в національному законодавстві, зокрема, для цілей обізнаності приватних осіб, державних службовців з обов'язковими вимогами, що потребують дотримання, а у разі недотримання – правового захисту, дієвих адміністративно-правових гарантій, презумпцій, що забезпечуються в судовому порядку.

Нормативне закріплення принципу рівності перед адміністрацією сприятиме не тільки удосконаленню системи адміністративного законодавства та оновленню його аксіологічних засад, правозастосовної практики, а й підвищенню правової культури населення, довіри до адміністрації, впровадженню концепції належного урядування та належної адміністрації не тільки формально, а й у щоденному прийнятті рішень органами публічної влади.

www.pravoia.com.ua

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Pukhtetska A, *Yevropeiski pryntsypy administratyvnoho prava [European Principles of Administrative Law]* (2-he vyd, Logos 2014) (in Ukrainian).

Alla Pukhtetska

THE PRINCIPLE OF EQUALITY BEFORE ADMINISTRATION AND THE WAYS OF INTRODUCING IT INTO NATIONAL DOCTRINE AND LAW APPLICATION PRACTICE

ABSTRACT. In Ukraine, the principle of equality before administration has not yet been formalized in the Constitution of Ukraine, nor has it become an independent requirement in the acts of national legislation. However, its recognition as the basic principle of European administrative law calls for introducing this principle into the national branch of administrative law and assuring compliance therewith in national law application practice.

The author argues that national doctrine and law application practice enshrine only a part of the fundamental (basic) administrative law principles in their European meaning. The principle of equality before administration should become one of the most essential principles of the administrative law branch of Ukraine, and this principle is recognized by many European scholars and researchers as an essential prerequisite and requirement underlying the functioning of European administration bodies at all levels.

The purpose of the article is to review the content, meaning, and requirements of the principle of equality before administration as the fundamental (basic) principle of administrative law in European administrative law with the aim of its immediate introduction into Ukrainian doctrine and law application practice as an integral element of the system of administrative law principles. The task is to characterize the content and basic requirements of the principle of equality before administration, its importance and the appropriateness of its introduction in Ukraine with a view to ensuring the comprehensive development of national doctrine and law application practice on the basis of European principles, presumptions, and axioms of administrative activity; to find out the ratio of the common-law principle of equality to its branch-specific manifestation in European administrative law as a requirement of equality before administration; and to formulate proposals and recommendations on the introduction of the basic administrative law principles into national doctrine and law application practice. The methodological basis of the research rests upon the system of general scientific and applied research methods, with particular attention centered on the use of the dialectical method of cognition, the metaphysical, systemic method, structural and functional analysis, legal modeling and comparative legal analysis.

The author argues that proposals for the revision of the Constitution should be scientifically and methodologically developed and formulated with a focus on the consolidation of the content and hierarchy of the basic administrative law principles, this

Алла Пухтецька

being essential in the context of enhancement of European integration and assurance of compatibility of administrative-law regulation both within the main component of the subject matter of administrative law – organization and functioning of administration, and within the priority areas where functions of executive power are implemented, which national science traditionally regards as included into a special part of administrative law.

The author comes to the conclusion that doctrinal development and implementation of the basic principles of administrative law, which have been developed and implemented in the European Union, in the Constitution of Ukraine, in the system of administrative legislation of Ukraine is an essential prerequisite for cross-border interaction of national administration and European administration within the European administrative area. The content of the administrative law principles should be updated with due regard for the axiological, methodological approaches to determining their content, meaning, and place in the hierarchy of legal principles formulated by European civilization to ensure the needed unity of administrative-law regulation.

KEYWORDS: principles of administrative law; European integration; principle of equality before administration; non-discrimination; European administration; human rights; administrative law reform.