



Альона Валентинівна КОМЗЮК,
доктор філософії
(Харківський національний університет
внутрішніх справ, м. Харків)

ОКРЕМІ ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

В статті обґрунтовується, що не зважаючи що принципи адміністративного права європейських держав є в цілому сталими за своєю правовою природою однак вони постійно адаптувалися до сучасних умов функціонування ЄС, яке еволюціонує як організаційно-правова структура. Європейський адміністративний простір відбудовується за допомогою набору загальних адміністративних принципів що є виступають стандартами інституційного будівництва у країнах, які є чи бажають стати повноправними членами Європейського Союзу.

Відзначається, що правові системи держав-членів ЄС знаходяться в процесі постійного зближення з багатьма різними сферами, які під впливом законодавства ЄС, наприклад, через законодавчу діяльність інститутів Співтовариства та за допомогою прецедентного права Європейського суду.

Ключові слова: система принципів; адміністративне право; трансформація; концепції.

Постановка проблеми. Хоча прояви та концепції адміністративного права (Verwaltungsrecht, droit administratif) відрізняються в кожній з національних правових систем, завжди існує об'єктивно обумовлена необхідність домовитися про уніфікований перелік принципів та правил, що мають застосовуватися у сфері організації та здійснення публічного управління та до взаємин між публічною владою і громадянами¹.

Так принципи адміністративного права, що встановлюють стандарти

¹ Ziller J. Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douz. *Revue internationale de droit comparé*. Année. 1994. 46-3. P. 988-989

та стимулюють поведінку суб'єктів владних повноважень зазвичай з'являються у розрізненому вигляді серед різних законодавчих актів від конституції до кількох актів парламенту, окремих підзаконних нормативних актів, а також прецедентного права судів щодо судових розглядів за безпосередньою участю публічної влади.

Крім інших, це характерно для таких країн як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія та Великобританія. В інших країнах була введена в дію загальна кодифікація адміністративних процедур, за допомогою якої було зібрано та систематизовано багато з цих принципів. Ці країни включають Австрію (з 1925 року) Болгарію (1979 рік), Данію (1985 рік), Німеччину (1976 рік), Угорщину (1957 рік), Нідерланди (1994 рік), Польщу (1960 рік), Португалію (1991 рік) та Іспанію (1958 рік).

Відповідні адміністративні принципи є не просто ідеями, заснованими на добрій волі, а мають глобалізоване значення оскільки вони містяться в інститутах та адміністративних процедурах на всіх рівнях правового регулювання. Учасники відповідних відносин у публічній сфері юридично зобов'язані дотримуватися цих правових принципів, які в свою чергу повинні схвалюватися та захищатися незалежними контролюючими органами, системами юстиції та судового правозастосування, парламентськими перевірками та забезпеченням можливостей для розгляду і ефективного вирішення питань порушених у зверненнях громадян та юридичних осіб².

Протягом досить тривалого періоду часу принципи права є актуальною темою для здійснення дослідження багатьох науковців у галузі правової науки, зокрема й адміністративної. Беззаперечна актуальність дослідження відповідної тематики тісно пов'язана з тим фактом, в основному, з тим, що принципи права відображають усю повноту соціально - правових перетворень, які відбуваються в суспільстві на сучасному етапі його розвитку. Указаній проблематиці присвятили праці В. Авер'янов, І. Бойко, В. Колпаков, О. А. Пухтецька, А. Школик, Л. Богачова та інші.

Метою статті є дослідження окремих аспектів трансформації системи принципів адміністративного права в умовах активних тенденцій європеїзації національного правового регулювання суспільних відносин.

Для досягнення визначеної мети були поставлені нижченаведені завдання:

1. Обґрунтувати роль і значення діяльності Європейського суду у процесі трансформації принципів адміністративного права.
2. З'ясувати сутнісні характеристики фундаменталізації системи принципів адміністративного права в сучасних суспільно - правових реаліях.
3. Охарактеризувати значення принципів адміністративного права у сфері європейської моделі діяльності публічної влади.

² Schwarze J. European Administrative Law. London.1992. P. 285.

Виклад основного матеріалу. Методологічну основу цього дослідження становлять загальнонаукові й спеціальні методи наукового пізнання. Зокрема, застосування догматичного методу сприяло з'ясуванню сутності процесу трансформації принципів адміністративного права в сучасних суспільно-правових реаліях. Діалектичний метод сприяв аналізу таких понять, як система принципів адміністративного права, трансформаційний процес, Порівняльно-правовий метод застосовувався з метою використання міжнародного досвіду нормативної регламентації принципів адміністративного права на національних рівнях та на рівні наднаціонального утворення - ЄС. Методи дедукції, аналізу та узагальнення використовувалися з метою вивчення доктринальних положень з досліджуваного питання. Системно-функціональний метод дав змогу проаналізувати наявні наукові джерела, що висвітлюють питання трансформації принципів адміністративного права.

Принципи адміністративного права є ключовою категорією доктрини цієї галузі права. Одним з найважливіших досягнень європеїзації права є вироблення загальноєвропейських стандартів прав людини, механізмів їхньої реалізації та гарантій захисту. Принципи і норми європейської системи захисту прав і свобод людини – вагомий компонент європейського права¹.

Відповідні базові концептуальні засади знаходять своє відображення у судовій практиці, що формується Європейським судом, яка в свою чергу, є обов'язковою для врахування всіма державами-членами ЄС на національному рівні при застосуванні права ЄС. Систему керівних концептуальних засад адміністративного права складають зокрема: принцип здійснення адміністрування через закон; принцип співрозмірності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в процесі здійснення адміністративних процедур, забезпечення справедливих умов доступу громадян до адміністративних судів, позадоговірної відповідальності публічної влади.

Якщо ми спробуємо систематизувати основні принципи адміністративного права, які характерні для західноєвропейських країн, ми могли б виділити наступні групи: 1) достовірність і визначеність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність і 4) результативність та ефективність. З них можуть бути виділені і інші принципи.

Правова природа принципів адміністративного права є однією з причин того, чому «бланкетні концепції» настільки поширені в адміністративному праві. Це також є однією з причин обґрунтованих звернень до національних судів, а також Європейського суду з питань

¹ Богачова Л. Л. Юридичні гарантії прав людини у європейському та національному праві. Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина : зб. наук. ст. і тез наук. повід. за матеріалами Міжнар. наук-практ. конф. (м. Харків, 23.11.2012): у 2 ч. / редкол.: А. П. Гетьман, Ю. Г. Барабаш, О. П. Бушан та ін. Харків : Точка, 2012. Ч. 1. С. 161–163.

вирішення спорів та постійного удосконалення вдосконалення відповідних рішень у доктринальному тлумаченні, яке було адаптовано до сучасних темпоральних суспільно-правових змін.

З погляду законотворчої діяльності, можливо, варто було б звернутися до «бланкетних концепцій» внаслідок їхньої пристосованості до нестандартних ситуацій¹.

Верховенство закону є багатогранним механізмом забезпечення надійності та передбачуваності. Він ґрунтується на принципі «адміністрування через закон». По суті, верховенство закону означає, що публічна влада має виконувати свої обов'язки відповідно до закону. Органи публічної влади приймають свої рішення, дотримуючись загальних правил або принципів, що застосовуються на основі справедливості до будь-якої особи, яка підпадає під сферу їх застосування.

Наголос робиться на нейтралітеті та загальності такого застосування (принцип недопущення дискримінації). Публічна влада повинна приймати рішення згідно з встановленими правилами та критеріями правомірного тлумачення, що визначаються судами, не беручи до уваги будь-які інші аспекти. Верховенство закону протистоїть дискреційним повноваженням та іншим відхиленням.

Верховенство закону вимагає суворої ієрархії правових норм, виконання яких забезпечується незалежними судами, а також принципом, що орган державної влади зазвичай не наділяється повноваженнями, що суперечать загальним правилам, які встановлені та опубліковані у спеціальному регуляторному рішенні².

Правова доктрина визначає «бланкетні концепції» як не достатньо чіткі та такі, що не містять однозначного визначення змісту принципів, оскільки вони повинні визначатися судами та вдосконалюватися в подальшому.

Бланкетні концепції, наприклад, включають сумлінність, розумність, загальне благо, лояльність. Насправді всі загально правові принципи можна віднести до бланкетних концепцій. Незважаючи на свою неоднозначність, бланкетні концепції є надзвичайно важливими для законотворчої діяльності та забезпечення дотримання законності.

У цьому контексті слушною є думка Ю. Старилова, що «...принципи адміністративного права – це суб'єктивні поняття, що формуються законодавцем, виходячи з конкретного правового досвіду і правової культури, і ґрунтуються на основних засадах правової системи з урахуванням досягнутого рівня розвитку адміністративного законодавства»¹.

Суб'єктивність набору принципів не означає його довільності.

¹ Schwarze J. European Administrative Law. London. 1992. P. 285.

² Пухтецька А. А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування : монографія. Харків : ПП Панов, 2016. 434 с.

¹ Тарілов Ю. Курс загального адміністративного права. В 3 т. Т. I: Історія. Наука. Предмет. Норми. Суб'єкти. К, 2002. 728 с.

«Хаотичність» позицій національних доктрин, законодавців і правозастосувачів пов'язана з конституційним правом.

Таким чином, багато принципів адміністративного права, процесу і процедури має конституційно правове «коріння». Так, у зарубіжній адміністративно-правовій науці спостерігається зв'язок адміністративної процедури з конституційними положеннями.

Наприклад, з погляду німецького адміністративного права на адміністративну процедуру, тлумачення і застосування відповідних норм права безпосередньо впливають закріплені в конституції основоположні права і свободи людини.

Через основні принципи взаємодії публічної адміністрації та громадян проходить ідея публічного інтересу. Також висловлюється теза про те, що перетворення принципу пріоритету прав людини на норму *jus cogens* у міжнародному праві також дало поштовх для інтернаціоналізації, уніфікації правового регулювання; «в результаті країна, яка бажає брати участь у міжнародному спілкуванні як діяльний, визнаний усіма суб'єкт, вимушена затверджувати цей принцип у своїй конституційній доктрині і розвивати в адміністративній. Правозабезпечувальний мотив стає важливою метою, критерієм їхньої ефективності для всіх країн»¹.

Зазначене свідчить, що найбільш значущим у відповідній концепції «суб'єктивних публічних прав» є саме те, що на публічну владу покладається зобов'язання щодо всебічного забезпечення суб'єктивних прав з питань реалізації та захисту їх у випадку виникнення порушення².

Кожна держава обирає власний шлях законотворчості, часто використовуючи засоби правового запозичення (рецепції) – нормативні (жорсткі) і модельні процедури. Нагадаємо, що в теорії права до об'єктів правового запозичення відносять моделі правової поведінки, правового змісту, правових зв'язків. Модельний об'єкт на шляху до свого впровадження в національне право проходить три стадії: вивчення, конструювання, перетворення і впровадження. Більш складним об'єктом для правового запозичення є форми правового змісту (законодавчі акти, підзаконні нормативно-правові акти, судові прецеденти, юридична мова), адже вони об'єднують усі форми. Обсяг цих форм доволі часто є різним, однак сучасна практика вказує на їхню усталеність, що присутня в будь-якій з правових систем, з-поміж них: форми права, юридична техніка, правові конструкції і форми поведінки. Вищезазначені об'єкти є взаємопов'язаними із загальними елементами самої правової системи – правом, правовою свідомістю правотворчістю та правозастосуванням³.

Як наслідок, усі зазначені елементи повинні обов'язково виступати об'єктом відповідного аналізу з питань дослідження трансформаційного

¹ Побежимова Н., Шерстобоев О. Адміністративне право і міжнародне право: нетипові правові конструкції. Адміністративне право і процес. 2016. № 10. С. 5–8.

² Бойко І. Доктринальні ідеї та цілі адміністративного права. *Право України*. 2019. № 5. С. 13–28.

³ Єгоров О. Форми і методи взаємодії правових систем сучасності : лекція. *Порівняльне правознавство*. 2013. № 1–2. С. 201–214

процесу впливу європеїзації на принципи адміністративного права України. Науковці справедливо зауважують, що процес формування і застосування принципів адміністративного права є досить динамічним, він тісно пов'язаний з реформуванням системи публічного адміністрування, її вдосконаленням, наближенням до норм і стандартів ЄС, прагненням до вступу в ЄС, що визначено пріоритетним напрямом розвитку України¹.

Зважаючи на вищевикладене, слід відзначити, що для України, як європейської держави, перш за все постає завдання переорієнтації власної системи принципів адміністративного права на орієнтири визначені основоположними принципами захисту прав людини, які напрацьовані тривалою практикою ЄСПЛ.

Також слід відзначити що РЄ і ЄС, що діють в європейському правовому просторі, постійно напрацьовують спільні демократичні, правові принципи на засадах Загальної декларації прав людини ООН. З огляду на вищевикладене запозичення позитивного досвіду європейських країн з питань забезпечення прав людини в будь-якому випадку має бути основним завданням – обов'язком сучасної держави, яка визначає себе, як демократичну, соціальну і правову та відповідно визнає права і свободи людини і їхні гарантії такими, що визначають зміст і спрямованість її діяльності (Конституція України)².

Висновки. Дослідження актуальних правових питань трансформації системи принципів адміністративного права з урахуванням процесу європеїзації суспільних відносин дає підстави зробити нижченаведені висновки:

1. Діяльність Європейського суду створює умови трансформації принципів адміністративного права та впливає на європейський адміністративно правовий простір в цілому.

2. Система принципів адміністративного права тісно пов'язана із конституційними механізмами, що гуртуються на системі культурних, соціальних та політичних цінностей, які об'єднуються навколо основних положень демократії.

3. В умовах суспільних трансформацій принципи виступають орієнтирами для визначення стандартів діяльності публічної влади в рамках держав-членів ЄС, а також в інститутів ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бойко І. Доктринальні ідеї та цілі адміністративного права. *Право України*. 2019. № 5. С. 13–28

¹ Максiменцева Н. Спiввiдношення принципiв адмiнiстративного права та принципiв державного управлiння. *Пiдприємництво, господарство i право*. 2017. № 5. С. 115–118

² Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

2. Пухтецька А. А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування : монографія. Харків : ПП Панов, 2016. 434 с.

3. Богачова Л. Л. Юридичні гарантії прав людини у європейському та національному праві. Правові засади гарантування та захисту прав і свобод людини і громадянина : зб. наук. ст. і тез наук. повід. за матеріалами Міжнар. наук-практ. конф. (м. Харків, 23.11.2012): у 2 ч. / редкол.: А. П. Гетьман, Ю. Г. Барабаш, О. П. Буцан та ін. Харків : Точка, 2012. Ч. 1. С. 161–163.

4. Тарилов Ю. Курс загального адміністративного права. В 3 т. Т. I: Історія. Наука. Предмет. Норми. Суб'єкти. К, 2002. 728 с.

5. Побежимова Н., Шерстобоев О. Адміністративне право і міжнародне право: нетипові правові конструкції. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 10. С. 5–8.

6. Єгоров О. Форми і методи взаємодії правових систем сучасності : лекція. Порівняльне правознавство. 2013. № 1–2. С. 201–214.

7. Максименцева Н. Співвідношення принципів адміністративного права та принципів державного управління. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 5. С. 115–118.

8. Загальна декларація прав людини : Міжнар. док. від 10.12.1948 / ООН. База даних «Законодавство України» / ВР України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text (дата звернення: 10.11.2023).

9. Конституція України : Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.#Text> (дата звернення: 10.11.2023).

10. Schwarze J. *European Administrative Law*. London. 1992. P. 285.

11. Ziller J. Administrations comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douz. *Revue internationale de droit comparé*. Année. 1994. 46-3. P. 988–989.

Стаття надійшла до редакції 10.08.2023

Alyona V. KOMZIUK,

PhD in Law

(Lecturer at the Department of Administrative Law and Process of the Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv, Ukraine)

SOME THEORETICAL ISSUES OF THE TRANSFORMATION OF THE SYSTEM OF PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW

The article substantiates that despite the fact that the principles of administrative law of European states are generally stable in their legal nature,

they have constantly adapted to the modern conditions of the functioning of the EU, which is evolving as an organizational and legal structure. The European administrative space is rebuilt with the help of a set of general administrative principles, which are the standards of institutional construction in countries that are or wish to become full members of the European Union.

It is noted that the legal systems of the EU member states are in the process of constant convergence with many different areas that are under the influence of EU legislation, for example, through the legislative activity of the institutions of the Community and with the help of the precedent law of the European Court.

Keywords: *system of principles; Administrative Law; transformation; concepts.*