

Пухтецька А.А., к.ю.н., доцент,
Юридичний факультет,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, м. Київ

АКТУАЛІЗАЦІЯ ПІДХОДІВ ДО РОЗУМІННЯ ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Європейський досвід вивчення принципів адміністративного права в можна охарактеризувати відповідно до особливостей європейських адміністративних традицій, запроваджених форм державного правління у національних державах, а також з урахуванням специфіки розподілу повноважень в системі органів виконавчої влади, що здійснюють вирішальний вплив на зміст, класифікацію принципів адміністративного права і національних правових системах, а також необхідно враховувати наднаціональний аспект взаємодії органів публічної адміністрації країн-членів ЄС, який розкриває сучасні тенденції уніфікації зовнішньої діяльності органів публічної адміністрації на міждержавному рівні та забезпечує координацію діяльності уповноважених представників національних адміністрацій на європейському регіональному рівні.

Важливою новацією європейського досвіду викладання принципів адміністративного права в циклі адміністративно-правових дисциплін слід визнати те, що вже з другого курсу, знайомлячись з загальними засадами адміністративного права, гарантіями реалізації та захисту прав і свобод громадян у взаємостосунках з органами виконавчої влади, студенти мають змогу безпосередньо з тексту підручника отримати елементарне уявлення про зміст та основні вимоги фундаментальних правових принципів, базових принципів адміністративного права, вимог щодо дотримання основоположних прав і свобод людини, що має стати обов'язковою невід'ємною складовою вітчизняної практики ознайомлення студентів вищих навчальних закладів як зі змістом, так і з прикладами пілотних судових рішень ЄСПЛ, знання яких дозволить встановити своєрідну систему координат у європейській судовій практиці та відчутти різність підходів до визначення ключових дефініцій.

Слід відмітити, що вивчення принципів адміністративного права в європейських підручниках не систематизовано в окремі глави чи розділи, навпаки, взаємозв'язки та ієрархія принципів адміністративного права, що належать до наднаціонального та національної підсистем розпорошені у сталих складових курсу «Адміністративне право». З одного боку, це може бути пояснено тим, що вивчення змісту, співвідношення, вимог щодо дотримання тих чи інших принципів адміністративного права не є основним предметом загального курсу з адміністративного права, що має

ознайомчий характер, та спрямований на формування знань про систему органів національної адміністрації, адміністративно-правові засади їх правового статусу, загальні засади перегляду актів національної адміністрації та судового перегляду засобами адміністративної юстиції, загальних засад відповідальності органів публічної адміністрації, проходження державної служби тощо.

А з іншого боку, мабуть, важливо враховувати те, що вивчення адміністративного права в європейських країнах не зазнавало тих змістовних деформацій, які відбулися за часів заборони вивчення адміністративного права у вищих навчальних закладах в першій половині ХХ століття за становлення радянського режиму, а також підміни власних інститутів адміністративного права нехарактерними йому теоретичними питаннями державного будівництва, соціального управління, вивчення джерел права, конституційних засад організації державної влади, що переобтяжують зміст переважної більшості програм навчальної дисципліни «Адміністративне право України» і донині. З огляду на це, необхідно детальніше розглянути європейський досвід викладання адміністративно-правового циклу дисциплін та встановити особливості розгляду шуканих правових явищ у порівняльно-правовому аспекті.

Викладання циклу адміністративно-правових дисциплін у вищих навчальних закладах Франції та Великобританії характеризується предметно-цільовою орієнтацією фахової підготовки правників. На відміну від України в зазначених країнах підготовка правника є вузькоспеціалізованою. При підготовці за напрямком «Публічна адміністрація» або «Публічне право» у Франції та Великобританії не викладається широке коло інших правничих дисциплін (зокрема, з вивчення інститутів та підінститутів цивільного, кримінального права та процесу, кримінології, міжнародного права тощо), що входять до Державного стандарту підготовки студентів за напрямком правознавство в Україні. Значно обмежена, у порівнянні з вітчизняною, теоретична фахова підготовка правників, що обмежується загальними засадами розуміння профільної фундаментальної дисципліни.

Наприклад, у Франції для підготовки правників за напрямком «Публічна адміністрація» фактично *заміщено адміністративно-правовим компонентом юридичні дисципліни іншого галузевого спрямування* (які залишаються в програмах перших курсів в усічених обсягах). З кожним подальшим роком підготовки спеціалізація поглиблюється та може отримувати окремі напрямки підготовки, при цьому вивчення того чи іншого обсягу навчальних курсів формально визначає наступний напрямок та сферу роботи слухача.

У Франції спеціалізація проявляється вже на третьому курсі Ліценціату, де для студентів, що спеціалізуються з напрямку «Публічне право» читаються наступні навчальні дисципліни: «Адміністративне

судочинство» (1 семестр, перше півріччя 3-го року навчання; обов'язкова дисципліна); «Історія адміністративного права або Філософія права» (1 семестр, перше півріччя 3-го року навчання; обов'язкова дисципліна); «Адміністративне майнове право» (1 семестр, друге півріччя 3-го року навчання; обов'язкова дисципліна); «Податкове право» (1 семестр, друге півріччя 3-го року навчання; обов'язкова дисципліна); «Право трудових відносин у публічному секторі» (1 семестр, перше півріччя 3-го року навчання; обов'язкова дисципліна).

На відміну від України загальних дипломів про підготовку фахівця за напрямком правознавство немає, у дипломі з необхідністю зазначається не тільки загальний, але й спеціальний напрямок підготовки (наприклад: право, спеціалізація – публічна адміністрація, державна служба, банківська діяльність тощо).

В Україні спеціалізація навчання переважно формально не закріплюється, проте можна говорити про «відомчу спеціалізацію» або «галузеву спеціалізацію» навчання у вищих навчальних закладах (проте, не в усіх). Фактично спеціалізація починається з третього курсу, проявляється у вивченні додаткових до закріпленого державним стандартом переліку навчальних дисциплін, орієнтованих на підготовку спеціалістів для певної сфери діяльності – охорони громадського порядку (міліція); судова та правоохоронна діяльність тощо. Що стосується спеціалізації за напрямком «Адміністративне право», вбачається необхідність обговорення та визначення переліку дисциплін, що мають входити до циклу адміністративно-правових дисциплін, обов'язкових для підготовки спеціаліста в зазначеній сфері, про що слід зазначати у дипломі.

Важливо враховувати і потреби оновлення змісту навчальної дисципліни «Адміністративне право» та циклу адміністративно-правових дисциплін, що має враховувати сучасні глобалізаційні, євроінтеграційні та порівняльно-правові аспекти, приклади найкращих практик організації та діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в європейських країнах, відповідати досягнутому рівню науково осмислення та розвитку доктриною провідних адміністративно-правових інститутів, що є важкою, проте вдячною справою.

Зокрема, найважливіші підсистеми принципів адміністративного права мають бути розглянуті студентами вищих навчальних закладів в межах першої ознайомчої лекції, адже вони дозволяють зрозуміти взаємодію національної та наднаціональної підсистем принципів адміністративного права, визначити сучасні тенденції розвитку європейського законодавства, з'ясувати розрив у становленні основних інститутів адміністративного права та сфокусувати увагу студентів на перспективних напрямках розробки нових інститутів адміністративного права України, що відповідають сучасній європейській практиці

державотворення. З власного досвіду зазначу, що студенти виявили неабиякий інтерес до вивчення нових видів адміністративних проваджень, підходів до визначення та співвідношення принципів верховенства права, законності, правової держави, стандартів належного урядування, основних груп принципів належної адміністрації, про які вони були обізнані частково, у різній інтерпретації та потребувати систематизованого викладу для розвитку своєї правосвідомості, правової культури та наступного аргументування шляхів удосконалення чинного законодавства України з урахуванням європейських принципів та стандартів, розроблених європейськими регіональними організаціями для уніфікації вимог до діяльності органів публічної адміністрації.

Надзвичайно цікавим для пізнання студентами вищих навчальних закладів виявився і доктринальний розрив у розумінні предмету адміністративного права, що описано нами у попередньому підрозділі, проте тут слід наголосити на тому, що якісно змінюється розуміння адміністративного права не як певною мірою пов'язаного із застосуванням адміністративних санкцій за вчинення адміністративних правопорушень, що домінувало у пострадянський період вивчення адміністративного права як навчальної дисципліни. Викликало захоплення студентів те, що власний предмет адміністративного права необхідно тлумачити з використанням омріяної ними дефініції – публічної адміністрації, та, поступово розуміли, що організація та діяльність цієї системи органів має бути упорядкована відповідно до вимог та стандартів, що мають переважно адміністративно-правовий характер, конкретизуючи положення конституцій національних держав.

Не менш цікавим виявився і аспект вивчення європейського досвіду ознайомлення з принципами адміністративного права в контексті впроваджених у країнах ЄС реформ, спрямованих на децентралізацію, що виступає одним із основних інституційних принципів.

Важливо звертати увагу студентів на необхідність комплексного впровадження інституційних принципів, адже вибіркоче впровадження тільки принципу децентралізації та нівелювання значення менш відомих вітчизняні й науці та практиці принципів цього ж рівня – деконцентрації, централізації (але в іншому аспекті значення, аніж впроваджений у більшості підручників радянського періоду), делокалізації, агенцифікації і є запорукою проведення не імітації, а реформи публічної адміністрації на основі європейських принципів та стандартів.

Вивчення принципів адміністративного права в підручниках країн ЄС супроводжується предметними покажчиками, що дозволяють швидко зорієнтуватися у змісті 500 – 600 сторінкового видання, зосередити увагу читача на основних видах, підвидах, методах застосування, характерних для тієї чи іншої європейської адміністративної традиції.

Порівняльно-правовий аспект дослідження принципів

адміністративного права також потребує окремої уваги, адже останнім часом дедалі більшою мірою розвивається транскордонне надання адміністративних послуг громадянам різних країн ЄС, що потребує конвергенції, тобто уподібнення адміністративних засад їх надання, спрощення відповідних адміністративних процедур для покращення обслуговування громадян, усунення корупційних та адміністративних бар'єрів в отриманні необхідних соціальних виплат, пенсійних виплат, оформленні адміністративних документів незалежно від місця фактичного перебування, забезпечуючи реалізацію фундаментальних свобод ЄС. Означений аспект має високий рівень значущості і для діяльності вітчизняних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, формування стандартів їх діяльності, адже пропонований європейський досвід дозволяє ефективніше спланувати розвиток відповідних вітчизняних інститутів та системи адміністративного законодавства в окресленому євро- інтеграційному напрямі.

Вивчення змісту принципів адміністративного права проводиться в межах визначених тем лекційних чи практичних занять, тому не обтяжує сприймання надмірною кількістю нових визначень та понять. Приміром, перелік принципів належної адміністрації розкривається через сорок основних вимог, які і сприйняти з першого разу важко, майже неможливо, тому їх вивчення і доцільно проводити в межах окремих груп – організаційно-технічних, базових, процедурних та пов'язаних з обігом інформації, що полегшує сприйняття та запам'ятовування важливої інформації.

Європейський досвід вивчення принципів адміністративного права засвідчує найтісніший взаємозв'язок останніх з функціями публічної адміністрації, адже останні мають відповідати інституційним принципам, принципам розподілу компетенції та принципам взаємодії в управлінських та горизонтальних управлінських відносинах на національному, національному, регіональному та локальному рівнях, що буде розглянуто нам детальніше в наступному розділі.

Коротко відмітимо, що становлення в Україні інституту публічної адміністрації як якісно нової моделі апарату управління, завдання та функції якої спрямовані першочергово на забезпечення реалізації та захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб, а також прав та інтересів юридичних осіб, з необхідністю вимагає дослідження способів та форм закріплення в статусних (компетенційних) актах законодавства функцій публічної адміністрації, проведення порівняльно-правового аналізу підходів сучасних європейських країн та країн Співдружності Незалежних Держав до нормативного закріплення відповідних функцій.