

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ОБНОВЛЕНИЮ СИСТЕМЫ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАИНЫ

А. А. ПУХТЕЦКАЯ*



Пухтецкая Алла Альбертовна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры
административного права
Киевского национального
университета им. Т. Шевченко
(Украина, г. Киев)

В статье рассмотрены концептуальные подходы к определению системы принципов административного права Украины на основе демократической трансформации предмета данной отрасли. Отдельное внимание уделено рассмотрению взаимосвязей и взаимообусловленности целей деятельности государства, развития общества, функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и обеспечивающих их правовых принципов, в частности, принципов административного права.

Рассмотрено влияние глобального административного права, европейского административного права, принципов надлежущей администрации на формирование национальной системы принципов административного права в странах — членах Европейского Союза и в Украине. Сформулированы современные проблемы обновления системы принципов административного права Украины.

В статье сделаны выводы о том, что формирование системы принципов административного

права необходимо проводить с учетом влияния принципов глобального административного права, европейского административного права, принципов надлежущей администрации, специфики национального развития отраслевых институтов административного права. Для решения проблемы доктринального пересмотра системы принципов административного права необходимо, в частности, комплексно рассмотреть и сопоставить ценностные ориентиры, основные задачи, функции и компетенцию органов государственной власти, правовые формы их деятельности, правовые режимы и особенности применения требований отдельных принципов в их условиях.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: административное право, система принципов административного права, органы исполнительной власти, органы публичной администрации, принципы надлежущей администрации.

* Pukhtetskaya Alla Albertovna — candidate of legal sciences, associate professor of the Department of Administrative Law, Taras Shevchenko National University of Kyiv (Ukraine, Kyiv).

E-mail: publiclaw@meta.ua

© Пухтецкая А. А., 2013

PUKHTETSKAYA A. A. CONCEPTUAL APPROACHES TO RENEWAL OF THE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE LAW PRINCIPLES IN UKRAINE

The article reveals conceptual approaches to defining the system of administrative law principles in Ukraine on the grounds of democratic transformation of this scientific branch's subject. Special attention is given to the explanation of interconnections and mutual impact between the goals of the state activities, society development, functions of executive authorities and local self-government bodies, on the one hand, and legal principles constituting their legal framework, in particular, administrative law principles, on the other hand.

The author also reviews the impact of global administrative law, European administrative law, principles of "good administration" on development of the national system of administrative law principles both in EU countries and in Ukraine. The article summarizes modern problems of renewal of the system of administrative law principles of Ukraine.

The article concludes that it is necessary to establish the system of administrative law principles taking into account the impact of global administrative law, European administrative law, principles of "good administration", specific features of national development of branch institutes of administrative law. To solve the problem of doctrinal review of the administrative law principles, it is necessary, in particular, to examine comprehensively and to compare values, main tasks and functions as well as the competence of state authorities, legal forms of their activity, legal regimes and peculiarities of application of the requirements of certain principles under given conditions.

KEYWORDS: administrative law, system of administrative law principles, executive authorities, local self-government bodies, public administration bodies, principles of good administration.

Проблема доктринального пересмотра в целом системы принципов административного права в Украине обсуждается ведущими украинскими учеными-административистами уже более десяти лет, и до сих пор не удалось прийти к единому мнению о системе, собственно, отраслевых принципов и принципов институтов административного права, как и не удалось решить ряд важных концептуальных вопросов о соотношении целей развития государства и реализуемых им функций, для решения которого необходимо определить в законодательстве те правовые принципы, которые обеспечат их реализацию, установят рамки деятельности органов государственной власти.

В административно-правовую доктрину Украины проникают доктринальные разработки зарубежных ученых, обосновывающие необходимость всестороннего исследования новых для отечественной правовой мысли принципов, обрамляемых в подсистемы правовых принципов актами европейских региональных организаций. В частности, это касается Рекомендации Совета Европы о принятии Кодекса надлежащей администрации. В связи с этим необходимы анализ содержания материальных и процедурных принципов административно-правового характера, вводимых в данной Рекомендации, и возможность их частичного учета для целей кодификации отечественного административно-процедурного законодательства, а также определение места отдельных указанных принципов в системе принципов отрасли административного права Украины.

Рассмотрим систему принципов административного права Украины с учетом глобализационных, региональных интеграционных процессов,

современных тенденций развития национального законодательства и отраслевых институтов:

1) обоснование концептуальных подходов к определению системы принципов административного права Украины на основе демократической трансформации предмета данной отрасли;

2) рассмотрение взаимосвязи и взаимообусловленности целей деятельности государства, развития общества, публичного, государственного и общего интереса, функций органов исполнительной власти органов местного самоуправления (в европейской традиции — органов публичной администрации) и обеспечивающих их правовых принципов, в частности принципов административного права;

3) изучение вопроса о соотношении принципов глобального административного права, европейского административного права, принципов административного права стран континентальной правовой системы, принципов надлежущей администрации, применяемых в странах Европейского Союза, и принципов деятельности органов исполнительной власти органов местного самоуправления Украины с учетом наличествующего конфликта целеполагания;

4) рассмотрение содержания фундаментального принципа законности в актах европейских региональных организаций, соотношения его содержания с принципом верховенства права на основе анализа судебных решений Европейского суда по правам человека, а также соотношения с позитивистским подходом к пониманию принципа и режима законности;

5) определение основных проблем обновления системы принципов административного права, формирования принципов отраслевых институтов, учета в них современных принципов и стандартов обеспечения прав человека.

1. Значение подхода к определению административного права для определения системы принципов административного права.

Концептуальный разрыв в видении системы принципов административного права, в первую очередь, обусловлен различными подходами к определению собственно предмета административного права, признания его фундаментальной отраслью национального права, разностью административных традиций, сформированных в конкретной национальной правовой системе.

В большинстве постсоветских стран сохраняется стойкая традиция рассматривать административное право в широком понимании, включая в его предмет не только ключевые вопросы организации и деятельности аппарата государственного управления, но и другие отраслевые институты, среди которых в последнее время активно развиваются институты государственной службы, административной ответственности, административной юстиции. К тому же так же традиционно административное право изучает вопросы государственного регулирования приоритетных сфер административно-политического, социально-культурного и экономического развития, таким образом объединяя основы правового регулирования общим началом.

В то же время в западных странах принципы административного права разрабатываются в контексте деятельности публичной администрации и конкретизации ее организации. Таким образом, исходя из узкого толкования предмета административного права, принятого в ряде европейских стран, вне поля зрения данных исследователей остаются едва ли не наиболее важные сферы государственного регулирования, традиционно рассматриваемые отечественным административным правом в особенной части.

Допускается предположение о том, что указанный узкий подход к пониманию системы принципов административного права, присущий европейским подходам, обусловлен передачей компетенции по ключевым вопросам развития государств — членов Европейского Союза и единого правового, административного, экономического пространств на наднациональный уровень, таким образом, усекая национальную компетенцию органов государственной власти национальных стран. Данный трансферт компетенции (ограниченный лишь полномочиями отдельных высших судебных инстанций — национальных конституционных судов и верховных судов государств — членов Европейского Союза, предусматривающих полномочия по принятию решений о неприменимости отдельных норм *acquis communautaire* в национальной правовой системе в связи с нарушением гарантированных национальными конституциями фундаментальных прав человека) основан на целеполагающих основаниях обеспечения деятельности Европейского Союза и его развития, закрепленных в соответствующих договорах и соглашениях о его создании.

Традиционный в отечественной и советской административно-правовых доктринах подход к пониманию принципов административного права как нормативно определенных руководящих требований основывается на позитивистском подходе к определению их природы и значения. Важно отметить, что принципы административного права в советский период часто отождествлялись с принципами государственного управления, соответствовали партийной идеологии и целям развития. По своему содержанию они носили преимущественно общий характер, выступали инструментом обеспечения достижения целей советского строительства.

Поэтому, выявив подмену понятий в определении руководящих принципов государственного управления и принципов административного права как отрасли права, следует рассмотреть вопрос о формировании собственных принципов отрасли административного права.

2. Ценности и цели деятельности государства как основание определения отраслевых принципов права. Исследование системы принципов административного права необходимо проводить исходя из основополагающих конституционно закрепленных принципов, норм, правил, которые оказывают определяющее влияние на формирование отраслевых систем принципов национальной правовой системы.

В первую очередь это обусловлено тем, что при выборе новых ценностей ориентируясь, полагаемых в основу внедрения отдельных, не собственных отечественной правовой системе принципов, в целом успешно применяемых в западных демократических странах, по нашему мнению, допускаются ошибки в определении соотношения требований, которые вводятся таковым принципом, и требований основных (фундаментальных) принципов рассматриваемых систем принципов административного права. Более того, наблюдается несоответствие между ценностными ориентирами, положенными в основу национального правового регулирования, которое традиционно направлено на обеспечение стабильного функционирования и развития приоритетных сфер деятельности национального государства.

В отличие от приведенного подхода, во многих постсоветских странах традиционно сохраняется комплексный баланс интересов, определяющих целеполагание и перспективы развития правовой системы в более широком контексте, который включает кроме основных требований к организации и деятельности аппарата государственного управления также и другие, упомянутые выше аспекты, относимые к сфере административного права современной административно-правовой доктриной.

Основной акцент в рассматриваемых системах принципов административного права делается на управленческой составляющей деятельности органов исполнительной власти, развитии правового механизма обеспечения реализации и защиты прав, свобод, законных интересов лиц частного и публичного права во взаимоотношениях с органами государственной власти. Вместе с тем усовершенствуются подходы к определенным в законодательстве порядкам совершения административных процедур и соответствующих им административных услуг, развиваются правовые средства предоставления юридической помощи малообеспеченным слоям населения, количественные показатели которого непрерывно возрастают в постсоветских странах.

Социальный аспект проводимых в связи с этим административно-правовых реформ порой выходит на первый план, поскольку внедряемая многими исследовательскими научными группами и международными организациями постепенная и неотвратимая коммерциализация предоставления административных услуг населению, и без того обремененному достаточным налогообложением, не только представляет угрозу доступности реализации субъективных прав частных лиц, но и ставит в целом вопрос о доверии действующему правительству, реализуемым им программам деятельности, проводимым реформам.

Исходя из вышеприведенных концептуальных подходов к пониманию принципов административного права, нами будут рассмотрены классификации принципов, относимых к отрасли административного права в широком понимании, с учетом принципов отраслевых институтов и административной юстиции, выделяемой отдельными учеными в самостоятельную процессуальную отрасль, что характерно для современной украинской административно-правовой доктрины.

3. Принципы глобального административного права, европейского административного права, принципы надлежащей администрации и их воздействие на формирование правовых принципов деятельности органов публичной администрации. Рассмотрение соотношения указанных принципов мало изучено отечественной административно-правовой доктриной.

Влияние принципов глобального административного права на формирование не только европейского административного права, но и стран — членов Европейского Союза рассмотрено, к примеру, в одной из публикаций Б. Кингсбери: «Глобальное административное право касается преимущественно механизмов, принципов и практики, соответствующих социальных программ (инициатив), обеспечивающих либо иным способом влияющих на ответственность глобальных административных институций (органов), особенно на обеспечение соблюдения последними адекватных стандартов прозрачности, участия, рациональности и законности, обеспечения эффективного пересмотра правил и решений, принимаемых такими органами».¹

Отдельное внимание следует уделить учету требований глобализационных, региональных интеграционных процессов, влияющих на развитие правовых систем, базовых положений национального законодательства, что особо ярко проявляется, к примеру, в процессе становления

¹ *Kingsbury B. The Emergence of Global Administrative Law / B. Kingsbury, N. Krisch, B. R. Steward // Draft Paper for the Global Administrative Law Research Project of the New York University School of Law, 68, Law and Contemporary Problems, 15 (Summer-Autumn 2005).*

Европейского Союза. Вместе с тем, для отдельных стран — членов этого Сообщества внедрение новых принципов административно-правового характера пагубно повлияло на такие приоритетные сферы деятельности для Украины, как сельское хозяйство, легкая промышленность, машиностроение, наукоемкое производство и т. д.

Кроме того, ряд требований, запрещающих дискриминацию импорта товаров государств — членов Европейского Союза, фактически, в аналогичном прямом применении в независимом государстве может привести к вытеснению национальных субъектов малого и среднего бизнеса с внутреннего рынка и следующему за ним подорожанию товаров и услуг, предоставляемых демпингующими иностранными производителями (к примеру, засорение внутреннего рынка дешевыми товарами не соответствующего качества может быть рассмотрено и как утилизация отходов промышленности таких государств в странах экспорта).

Исходя из анализа публикаций отдельных европейских исследователей и ученых мирового уровня следует сделать вывод о несомненном проникновении в национальный правопорядок принципов наднационального уровня, а также о необходимости изучения позитивного и негативного опыта их воздействия на развитие государства, его правовой системы.

В современной науке государственного управления в Украине изучение различных аспектов влияния субъектов глобального административного права приобретает все более весомое значение, поскольку государство не только находится в географическом центре европейского континента, но и занимает важное место в геополитических стратегиях стран НАТО, Европейского Союза, Совета Европы, Российской Федерации и др. В украинскую науку административного права постепенно внедряются основные положения, принципы и требования европейского права, которые выступают важными группами принципов, учитываемых на глобальном уровне.²

Следующим звеном, имеющим важное значение для обновления системы принципов административного права Украины, являются принципы-требования к деятельности органов государственной власти, которые разработаны и стандартизированы в рамках международных региональных организаций — Совета Европы, Европейского Союза, организации по безопасности и сотрудничеству в Европе и др. и внедрение которых в национальное законодательство и правоприменительную практику выступает важным критерием достижения необходимого уровня административной способности государства обеспечивать единообразное применение *acquis communautaire*.

Проведенные комплексные исследования основных принципов надлежащей администрации (англ. — «good administration»), определяющих требования взаимодействия органов публичной власти и частных лиц (Программы СИГМА, Организации экономического сотрудничества и развития), предоставили возможность утвердить на уровне нового модельного для стран — членов Совета Европы кодекса принципы материального и процедурного характера. Важно, что текст кодекса не только закрепляет названия указанных принципов, но и определяет сущностные требования, признаки и указания, имеющие значение для принятия административного акта, срока рассмотрения административного дела административным

² Пухтецька А. А. Глобальне адміністративне право // Енциклопедія державного управління. У 8 т. Т. 7. Державне управління в умовах глобальної та європейської інтеграції / під заг. ред. І. А. Грицяка, Ю. П. Сурміна. Київ, Національна академія державного управління при Президентіві України, 2011. С. 146.

органом, доступа к материалам административного дела, порядка и сроков обжалования, вступления в силу решения административного органа.

4. Фундаментальный принцип законности и особенности его толкования в континентальной правовой системе. Рассмотрим содержание принципа законности, выступающего одним из фундаментальных принципов конституционного и административного права, его закрепление в основных региональных актах и обобщающих источниках.

Приведенные ниже положения имеют, в первую очередь, познавательный характер для понимания значительного «доктринального разрыва» в понимании места и значения принципа законности, режима законности и особенностей опосредуемой его требованиями правоприменительной практики в национальной правовой системе. Кроме того, важно установить логические связи с иными фундаментальными принципами, оказывающими влияние на формирование принципов институтов административного права, государственного управления и т. д.

1. Европейский кодекс надлежащего административного поведения, ст. 4: «Государственный служащий обязан действовать в соответствии с законом и применять правила и процедуры, определенные законодательством Сообщества. Служащий также должен заботиться о том, чтобы решения, затрагивающие права либо интересы частных лиц, основывались на законе, а их содержание соответствовало закону».³

2. Пособие Совета Европы «Администрация и Вы»: «Принцип законности требует не только, чтобы административные органы соблюдали закон, но также и того, чтобы все их решения формально и по своему содержанию соответствовали требованиям закона».⁴

3. Принципы надлежащей администрации в странах — членах Европейского Союза: «Принцип законности закреплен в Конституциях стран — членов Европейского Союза, актах (законах и кодексах) об административных процедурах».⁵

4. Принципы надлежащей администрации в странах — членах Совета Европы: «Принцип законности закреплен наряду с обязанностью администрации исполнять закон в случаях, предусмотренных законом».⁶

5. Рекомендация Совета Европы о принятии Кодекса надлежащей администрации: «Органы публичной власти обязаны действовать в соответствии с законом. Они не принимают каких-либо мер на свое усмотрение, в том числе во время совершения дискреционных полномочий. Они обязаны прiderживаться внутреннего права, международных соглашений и общих принципов права, регламентирующих их организацию, функционирование и деятельность. Они обязаны действовать в соответствии с установленными правовыми нормами, определяющими их полномочия и процедуры, закрепленные в законодательстве, регулирующем их дея-

³ *The European Code of Good Administrative Behaviour. The European Ombudsman* // <http://www.ombudsman.europa.eu>.

⁴ *Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996* // http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0025.pdf.

⁵ *Principles of good administration in the member-states of the European Union* // <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.

⁶ *Principles of good administration in Council of Europe member states* // [http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/CJ-DA-GT\(2005\)1%20E%20Draft%20Rec%20good%20admin.pdf](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co%2Doperation/administrative_law_and_justice/Texts_&Documents/CJ-DA-GT(2005)1%20E%20Draft%20Rec%20good%20admin.pdf).

тельность. Они реализуют свои полномочия исключительно в случае, если фактические обстоятельства дела и применяемое к ним право (закон) уполномочивают их на это и исключительно с целью, для достижения которой такие полномочия были предоставлены».⁷

Важно определить и соотношение содержания принципа законности и принципа верховенства права, поскольку их преломление в сфере административного права имеет большое значение для обеспечения реализации прав, свобод, законных интересов частных лиц. Исходя из толкования значения принципа верховенства права в судебной практике Европейского суда по правам человека, следует сделать вывод о включении в содержание принципа верховенства права ряда существенных требований принципа законности, традиционно используемого в национальной правовой системе. При этом значение принципа законности сужается в основном до аспекта равенства перед законом, недискриминации на основе пола, возраста, вероисповедания и т. д.

5. Современные проблемы обновления системы принципов административного права Украины. Среди них необходимо уделить приоритетное внимание:

1) проблеме обеспечения единого доктринального толкования принципов отрасли административного права исходя из единства понимания предмета административного права и ценностных приоритетов развития государства;

2) проблеме разграничения принципов государственного управления, принципов деятельности органов государственной власти, принципов надлежащего управления, принципов надлежащего правления и формирования на основании общего административно-правового характера части обозначенных принципов системы принципов административного права Украины;

3) проблеме определения и обоснования места в системе принципов административного права Украины принципов общего характера, именуемых в европейских странах общими принципами права и общими принципами права Европейского Союза, принципами, закрепленными в Европейской конвенции по защите основоположных прав и свобод человека;

4) проблеме изучения содержания и системы принципов надлежащей администрации, внедренных в деятельность европейских органов публичной администрации и закрепленных в актах национального законодательства стран — членов Европейского Союза, возможности их внедрения в кодификационной работе по разработке Административно-процедурного кодекса Украины;

5) проблеме установления взаимосвязей в системе принципов административного права, обоснованию их особенностей и специфики определения правовых рамок деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

6) проблеме взаимодействия и соотношения принципов административного права и иных отраслевых принципов, их соотношения с международными принципами, принципами глобального административного права, принципами европейского административного права, принципами надлежащей администрации, принципами административного права, сформулированными доктринами постсоветских стран.

⁷ Council of Europe. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration. Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers' Deputies) // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM>.

Таким образом, рассмотренные концептуальные подходы к определению системы принципов административного права Украины дают возможность сделать следующие выводы.

1. Принципы административного права составляют внутренне структурированную, динамическую, сложную по своей правовой природе систему, элементы которой определяются исходя из основоположных ценностей, целей, задач, функций и компетенции аппарата государственного управления, определенных Конституцией и основными законами государства, соответствующих государственному, публичному и общему интересу, соблюдение которых выступает важным требованием обеспечения становления правового государства, защиты прав и свобод человека и гражданина, развития гражданского общества.

2. Формирование системы принципов административного права необходимо проводить с учетом влияния принципов глобального административного права, европейского административного права, принципов надлежащей администрации, специфики национального развития отраслевых институтов административного права.

3. Для решения проблемы доктринального пересмотра системы принципов административного права необходимо комплексно рассмотреть и сопоставить ценностные ориентиры, основные задачи, функции и компетенцию органов государственной власти, правовые формы их деятельности, правовые режимы и особенности применения требований отдельных принципов в их условиях. Также важно учитывать традиционно сложившуюся практику взаимодействия органов государственной власти и частных лиц, в которых проявляется действие норм неправового характера, выступающих важным фактором формирования системы принципов административного права (духовные, моральные, этические и др.).

4. Постановка проблемы обновления системы принципов административного права Украины имеет особое значение для развития положений национальной административно-правовой доктрины о фундаментальных и отраслевых принципах, определяющих правовые рамки деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. А также для кодификации национального административного законодательства с учетом указанных правовых принципов и европейских стандартов взаимоотношений органов публичной администрации с частными лицами. Решение проблемы нормативного закрепления указанных правовых принципов поможет усовершенствовать практику применения административно-правовых норм с учетом современных тенденций социального, экономического, политического развития современного общества.