

ПОНЯТТЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

THE CONCEPT OF PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW AND EUROPEAN PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Гришина Н.В., к.ю.н., доцент,
завідувачка кафедри державно-правових дисциплін
Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна

У статті досліджується актуальна проблематика принципів адміністративного права з огляду на сучасні трансформаційні процеси в Україні. Авторка наголошує на необхідності переосмислення сутності, ознак, функцій та системи принципів адміністративного права, враховуючи їх фундаментальну роль у формуванні змісту, структури та напрямів розвитку цієї галузі права. На основі аналізу наукових підходів провідних українських вчених та європейських виокремлено ключові концептуальні підходи до розуміння принципів адміністративного права. Встановлено, що в українській доктрині принципи розглядаються як основоположні ідеї, які формують зміст галузі права, забезпечують права і свободи громадян та визначають механізми адміністративно-правового регулювання. Водночас у європейському праві принципи мають наднаціональний вимір, сприяючи гармонізації адміністративних практик та забезпеченню прозорості й ефективності публічного адміністрування. У статті визначено спільні риси та відмінності між українськими та європейськими підходами до тлумачення принципів адміністративного права, зокрема щодо їх нормативного закріплення, ціннісного змісту та ролі у правозастосуванні. Запропоновано авторське визначення принципів як об'єктивно зумовлених, універсальних положень нормативного, доктринального та судового характеру, які виступають основою адміністративно-правового регулювання та гарантією прав людини. На основі проведеного дослідження обґрунтовано потребу у формуванні єдиного доктринального визначення принципів адміністративного права. Авторка підкреслює доцільність інтеграції європейських підходів до визначення принципів адміністративного права, що не тільки збагатить це визначення, але й сприятиме гармонізації українського адміністративного законодавства з європейськими стандартами.

Ключові слова: принципи адміністративного права, адміністративно-правове регулювання, публічне адміністрування, європейське адміністративне право, права людини.

The article examines the topical issue of the principles of administrative law in light of contemporary transformative processes in Ukraine. The author emphasizes the need to rethink the essence, characteristics, functions, and system of principles of administrative law, considering their fundamental role in shaping the content, structure, and directions of development of this branch of law. Based on an analysis of the scientific approaches of leading Ukrainian and European scholars, key conceptual approaches to understanding the principles of administrative law are identified. It is established that in Ukrainian doctrine, principles are regarded as foundational ideas that shape the content of the legal branch, ensure the rights and freedoms of citizens, and determine the mechanisms of administrative-legal regulation. In contrast, in European law, principles have a supranational dimension, promoting the harmonization of administrative practices and ensuring transparency and efficiency in public administration. The article identifies common features and differences between Ukrainian and European approaches to interpreting the principles of administrative law, particularly regarding their normative entrenchment, value content, and role in law enforcement. The author proposes a definition of principles as objectively determined, universal provisions of a normative, doctrinal, and judicial nature, which serve as the basis for administrative-legal regulation and a guarantee of human rights. Based on the conducted research, the need for a unified doctrinal definition of the principles of administrative law is substantiated. The author underscores the expediency of integrating European approaches to defining the principles of administrative law, which will not only enrich this definition but also facilitate the harmonization of Ukrainian administrative legislation with European standards.

Key words: principles of administrative law, administrative-legal regulation, public administration, European administrative law, human rights.

Сучасна правова наука визнає принципи права базовим елементом, що формує зміст будь-якої галузі права, визначаючи її структуру, основні поняття, функціональне призначення та напрямки розвитку.

З урахуванням значних змін, що відбуваються в нашій державі – зокрема процесів децентралізації, цифрової трансформації адміністративних процедур і послуг, впровадження принципів good governance – виникає потреба у переосмисленні сутності поняття принципів адміністративного права, їх ознак, функцій та системи. Дослідження нових підходів до їх класифікації, нормативного закріплення та практичного застосування дозволить сформулювати більш ефективну модель адміністративно-правового регулювання, яка відповідає вимогам демократичного суспільства та правової держави.

Беззаперечною передумовою реалізації та системного розвитку адміністративного права України є формування чіткого й цілісного уявлення про його принципи – основоположні ідеї, що становлять ідеологічне підґрунтя всієї галузі. Саме принципи адміністративного права визначають загальну спрямованість і логіку розвитку адміністративно-правового регулювання, виступають методологічним орієнтиром для правотворчої, правозастосовної та науково-дослідницької діяльності у сфері публічного управління і адміністрування.

Будучи фундаментальними положеннями, принципи адміністративного права є відображенням загальних

вимог суспільства до організації та здійснення владних повноважень у сфері діяльності органів публічної адміністрації. Їх системне дослідження дозволяє не лише підвищити ефективність адміністративно-правового регулювання, але й забезпечити його відповідність сучасним стандартам демократії, прав людини та good governance.

Крім того, принципи адміністративного права мають значне наукове значення. Вони визначають стратегічні напрями розвитку як галузі адміністративного права, так і адміністративно-правової науки, яка, спираючись на потреби правозастосовної практики, постійно адаптується до актуальних тенденцій правового регулювання. Таким чином, не буде перебільшенням стверджувати, що саме принципи формують підґрунтя розвитку адміністративного законодавства, правотворчої діяльності, адміністративно-правової доктрини та практики публічного адміністрування публічно-правових відносин.

Водночас, попри очевидність і масштабність впливу принципів на всі рівні функціонування адміністративного права, слід констатувати відсутність їх чіткого й системного концептуального розуміння як у національному законодавстві, так і в науковій літературі. Це обумовлює потребу в оновленому доктринальному осмисленні природи, сутності змісту поняття та властивостей принципів адміністративного права в сучасних умовах державотворення та правозастосування.

Тому не випадково, що переосмислення змісту поняття та властивостей принципів адміністративного права є актуальним завданням, вирішенню якого присвячено чисельні праці багатьох вітчизняних науковців, зокрема В.Б. Авер'янова, Н.О. Армаш, Ю.П. Битяка, Є.В. Ігоніна, В.В. Копейчикова, А.М. Колодія, Є.В. Кубка, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Є.В. Курінного, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, О.І. Миколенка, І.Д. Пастуха, С.В. Петкова, С.П. Погребняка, А.А. Пухтецької, С.Г. Стеценка, та ін. Проблематика визначення сутності принципів права має значний теоретико-методологічний потенціал, особливо це стосується формування нормативної основи, змісту напрямів розвитку тієї чи іншої галузі права. Погляди провідних учених-правознавців дозволяють виокремити кілька ключових підходів до розуміння змісту цієї правової категорії, кожен з яких, на нашу думку, має прикладну цінність для побудови цілісного уявлення про принципи.

Не можна не звернути увагу на те, що у вітчизняній юридичній науці категорія «принципи адміністративного права» досі не дістала належного ступеня системного аналізу, незважаючи на її фундаментальне значення для функціонування цієї галузі права. Визначення природи, ознак та функцій принципів адміністративного права частко подається фрагментарно, із застосуванням різних, часом суперечливих підходів, що ускладнює вироблення єдиного теоретичного бачення сутності цього поняття.

Більшість наукових дефініцій принципів адміністративного права репрезентують суттєві відмінності у трактуванні їхнього нормативного змісту, значення, сутності. Одні автори розглядають принципи як етичні орієнтири, що мають рекомендаційний характер, інші – як правові норми підвищеного рівня абстракції, які мають імперативне значення для правозастосування. Таке розмаїття наукових позицій, безперечно, не сприяє систематизації знань про адміністративне право та уявленню про ого принципи. Навпаки – воно ускладнює формування цілісної теоретичної конструкції, на якій повинна будуватися сучасна доктрина адміністративного права.

Якщо звернутися до наукових джерел, то слід відмітити те, що сучасні дослідники висловлюють низку підходів до визначення поняття принципів адміністративного права. Так, у науці принципи адміністративного права тлумачаться по-різному. Наприклад, як засадничі ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин (В.Б. Авер'янов) [1, с. 80]. У запропонованому визначенні В.Б. Авер'янов звертає увагу на фундаментальний характер принципів, їх ролі у формуванні змісту галузі права та визначенні векторів її розвитку.

У свою чергу, В.Ю. Оксін визначає принципи адміністративного права як основні вихідні об'єктивно зумовлені парадигми, на яких базуються та забезпечуються права і свободи людини та громадянина, а також нормальне функціонування громадянського суспільства і держави [1, с. 191]. Подібну позицію поділяють В.В. Галунько та В.І. Курило, підкреслюючи, що принципами є основні вихідні, об'єктивно зумовлені засади, на яких базується діяльність суб'єктів адміністративного права, забезпечуються права та свободи людини і громадянина, нормальне функціонування громадянського суспільства та держави [3, с. 48].

Ціннісно-нормативний підхід простежується у визначенні Н.І. Дідик, що визначає принципи адміністративного права як основоположні загальноприйняті норми, що виражають властивості права і володіють вищою імперативною юридичною силою, тобто виступають як незаперечні вимоги, що пред'являються до учасників суспільних відносин у цілях встановлення соціального

компромісу [4, с. 94]. Подібну характеристику принципам адміністративного права висловлює П.О. Баранчик, який також зазначає, що вони є імперативними, безумовними, універсальними, закріпленими у нормах адміністративного права положеннями, які у загальних рисах окреслюють правила поведінки його суб'єктів і яким повинні відповідати адміністративно-правові норми [5, с. 94]. Тобто у цьому визначенні робиться додатковий акцент на тому, що принципи постають як універсальні регулятори, що мають чітке нормативне закріплення та спрямовані на регулювання поведінки суб'єктів права.

Р.С. Мельник, у свою чергу, фактично поєднує змістовний та функціональний підходи, розглядаючи принципи як ідеї та вимоги, що відображають закономірності розвитку адміністративного права і реалізації його механізмів. У своєму дослідженні Р.С. Мельник зазначає, що принципи адміністративного права – це основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку та визначають напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Принципи ж адміністративного права, так би мовити, охоплюють усі напрями та сфери функціонування публічної адміністрації, зокрема ті, що знаходять прояв у її надрах (внутрішньо-організаційні відносини) [6, с. 58].

Аналіз наведених визначень дозволяє виокремити низку спільних рис, які є характерними для розуміння принципів адміністративного права в українській правовій доктрині. По-перше, це їх фундаментальний характер. Усі автори підкреслюють, що принципи є основоположними, засадничими елементами адміністративного права, які формують його зміст і структуру. По-друге, це об'єктивна зумовленість, яка відображає закономірності розвитку адміністративного права. По-третє, це регулююча функція, яка спрямовує адміністративно-правове регулювання суспільних відносин. По-четверте, це спрямованість на забезпечення прав і свобод людини, адже у більшості наведених визначень вчені наголошують на ролі принципів у забезпеченні прав і свобод людини та громадянина.

Наукова позиція щодо природи принципів адміністративного права, сформульована вітчизняними дослідниками, дає підстави виокремити три ключові елементи їх впливу: 1) зміст адміністративного права; 2) закономірності його розвитку; 3) напрями та механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

При цьому слід зазначити, що переважна більшість дослідників розглядає принципи адміністративного права як: основні засади, ідеї та положення, що формують зміст адміністративного права; підґрунтя для формування і функціонування системи та змісту галузі права; основа адміністративно-правового регулювання та норм адміністративного права; основа діяльності суб'єктів адміністративного права; гарантія забезпечення прав на свободу людини, нормального функціонування суспільства і держави.

З іншого боку ми не можемо обійти увагою питання змісту поняття принципів адміністративного права у країнах ЄС.

Європейське адміністративне право є важливим елементом правової системи Європейського Союзу (ЄС), адже формує засади взаємодії між публічною адміністрацією, громадянами та юридичними особами. Принципи європейського адміністративного права виступають основою для забезпечення законності, прозорості та ефективності адміністративних процедур у межах ЄС та країн, що прагнуть інтеграції до європейського правового простору. Ці принципи не лише регулюють діяльність публічних інститутів, але й сприяють гармонізації національних адміністративних систем із європейськими стандартами.

Вчені країн ЄС пропонують різні тлумачення цього поняття, звертаючи увагу на їх нормативний, процедурний або ціннісний природі.

Наприклад, німецький вчений Юрген Шварце визначає принципи європейського адміністративного права як «загальні правові норми, що мають обов'язковий характер і спрямовані на гармонізацію адміністративної практики в межах різноманітних правових систем держав-членів ЄС» [7].

Інший німецький вчений Крістіан Каллес визначає принципи європейського адміністративного права як «правові інструменти, що поєднують наднаціональну інтеграцію з національною автономією, зокрема через принципи субсидіарності та пропорційності». Він підкреслює їхню роль у розмежуванні компетенцій між ЄС і державами-членами [8].

Жан-Бернар Аубі, видатний французький правознавець і професор публічного права, є одним із провідних дослідників європейського та глобального адміністративного права. У своїй праці *Globalisation, Law and the State* (2017) цей дослідник принципи європейського адміністративного права розглядає як «сукупність цінностей і процедурних стандартів, що формують правову основу діяльності публічної адміністрації в ЄС, поєднуючи національні традиції з наднаціональними вимогами». Аубі підкреслює, що принципи європейського адміністративного права мають гібридний характер, оскільки вони інтегрують романо-германські, англо-саксонські та скандинавські правові традиції, створюючи унікальну систему, орієнтовану на захист прав громадян і забезпечення демократичного врядування. В своїй праці Аубі звертає увагу на тому, що принципи європейського адміністративного права, такі як повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, відображають фундаментальні цінності ЄС, закріплені в статті 2 Договору про Європейський Союз [9]. Аубі розглядає принципи як інструменти, що забезпечують належну правову процедуру (due process) в адміністративних процесах, наприклад, право на слухання чи доступ до інформації. Аубі відзначає, що принципи європейського адміністративного права впливають на формування глобального адміністративного права, ЄС після цього є прикладом наднаціональної системи, що гармонізує різноманітні правові культури [10].

Наприклад, британський вчений Пол Крейг визначає принципи європейського адміністративного права як «динамічну систему правових засад, що розвиваються через судову практику ЄС і які спрямовані на забезпечення підзвітності адміністративних органів». У цьому визначенні вчений підкреслює роль судової практики у формуванні принципів європейського адміністративного права [11].

Італійський правознавець Джакіно делла Кананеа розглядає принципи європейського адміністративного права як «універсальні стандарти належного врядування, які застосовуються до всіх рівнів адміністративної діяльності в ЄС». Він звертає увагу на ролі принципів європейського адміністративного права у захисті прав громадян [12].

З наведеного вище ми бачимо, що у науковій доктрині України та держав Європейського Союзу сформувалися різні підходи до тлумачення сутності принципів адміністративного права. Українські дослідники розглядають принципи адміністративного права як важливий елемент формування національної системи права, як основи діяльності органів публічної влади, гарантію забезпечення реалізації прав і свобод громадян. В адміністративному праві держав ЄС, навпаки, принципи мають наднаціональний вимір, виступаючи засобом уніфікації механізмів публічного адміністрування.

Поряд з цим, в обох підходах можна виявити спільні риси:

- визнання об'єктивного характеру принципів, що зумовлені загальними закономірностями функціонування права;
- розуміння принципів як основи формування адміністративно-правових норм;
- підкреслення ціннісного змісту принципів, що пов'язується з ідеями верховенства права, свободи, рівності та демократичності;
- нормативне закріплення принципів у правових актах або формування їх шляхом судової практики;
- спрямованість принципів на гарантування прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах з органами публічної влади.

Поряд із цим, спостерігаються і значні розбіжності у поглядах на принципи адміністративного права. Так, вітчизняні вчені переважно фокусуються на внутрішньодержавному адміністративному регулюванні, тоді як адміністративісти країн ЄС зосереджуються на значенні принципів адміністративного права у публічному адмініструванні у межах міждержавного об'єднання. В Україні джерелами принципів адміністративного права виступають Конституція, законодавчі акти, а також доктринальні напрацювання, тоді як у праві ЄС – установчі договори, регламенти, директиви та рішення Суду ЄС. Вітчизняні дослідники часто пов'язують принципи з морально-етичними орієнтирами, тоді як у праві Європейського Союзу переважає техніко-юридичне розуміння принципів адміністративного права. В Україні застосовується детальна класифікація принципів відповідно до їх функціонального призначення, натомість у праві ЄС спостерігається прагнення до спрощення та узагальнення. У європейських країнах велике значення надається підвищенню ефективності публічного адміністрування та прозорості діяльності інституцій ЄС, чому підпорядковується зміст і система принципів європейського адміністративного права.

З врахуванням вищевказаного ми можемо зробити такі висновки.

По-перше, існуючі підходи до визначення принципів адміністративного права загалом не суперечать один одному, а, навпаки, гармонійно доповнюють загальну доктрину. У зв'язку з цим виникає об'єктивна потреба у формуванні єдиного, доктринально вивіреного та загально-визнаного визначення принципів адміністративного права як основи для уніфікації наукового підходу, правотворення та ефективного правозастосування.

По друге, принципи адміністративного права – це об'єктивно зумовлені, загальнообов'язкові, стабільні та універсальні положення нормативного, доктринального і судового характеру, які виступають ідейною, змістовною та функціональною основою адміністративно-правового регулювання, визначають логіку побудови, напрями розвитку та механізми реалізації публічного управління, забезпечують системність галузі адміністративного права, слугують критеріями легітимності дій суб'єктів публічної адміністрації та гарантіями реалізації прав, свобод і законних інтересів особи.

По-третє, вітчизняна адміністративно-правова думка повинна подолати нормативний консерватизм і сформувати відкриту модель визначення принципів, де значення має не лише законодавче закріплення, а й доктринальне обґрунтування та емпіричне підтвердження через практику правозастосування. Таким чином, запозичення існуючих у європейському адміністративному праві підходів здатне сприяти формуванню орієнтованої на практичні потреби системи принципів адміністративного права в Україні. Це, у свою чергу, дозволить поглибити інтеграцію національного адміністративного законодавства в європейський правовий простір та забезпечити його відповідність сучасним стандартам належного врядування і правової держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне право України. Академічний курс : у 2 т. / гол. ред. кол. В. Б. Авер'янов. Київ : Юрид. думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 2004. 592 с.
2. Оксін В.Ю. Принципи адміністративного права: сучасний погляд. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2016. Вип. 5. С. 190–193.
3. Адміністративне право України: навчальний посібник / [В.В. Галунько, В.І. Курило, С.О. Короєд, О.Ю. Дрозд, І.В. Гиренко, О.М. Єщук, І.М. Риженко, А.А. Іванищук, Р.Д. Саунін, І.М. Ямкова]; за ред. проф. В.В. Галунька. Херсон: Грін Д.С., 2015. Т. 1. Загальне адміністративне право. 180 с.
4. Дідик Н.І. Щодо питання класифікації принципів адміністративного права України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 3. С. 92–101.
5. Коломєць Т.О., П.О. Баранчик. Принципи адміністративного права. *Монографія*. Запоріжжя. Поліграфічний центр «Копи Арт», 2012. 203 с.
6. Мельник Р.С. Інститут принципів адміністративного права у системі Загального адміністративного права України. *Публічне право*. 2012. No 3 (7). С. 51–60.
7. Schwarze, J. . *European Administrative Law*. London: *Sweet & Maxwell*. 1992. С. 150.
8. Calliess, C. *Subsidiarity and the European Constitution*. Baden-Baden: Nomos. 2016. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-6265-595-9_8.
9. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text
10. Auby, J.-B. *Globalisation, Law and the State*. Oxford: *Hart Publishing*. 2017, 228p.
11. Craig, P. *EU Administrative Law*. Oxford: *Oxford University Press*. 2012. URL: <https://paris.pubconnect.net/article/1001439297.pdf?cypt=+763QfDPOHR/Yq45mBrrtefr60Vb63QJzS2xIhLKlvQw8ggHPI8yLmxqMnKW6++0LK7D3SudEx3JT5IN01nJfm86WEBg79kE/z9OmVgtyGQ=>
12. della Cananea, G. *Due Process of Law Beyond the State*. 2010. URL: <https://global.oup.com/academic/product/due-process-of-law-beyond-the-state-9780198788386?cc=ua&lang=en&>