

*Бережна К. В.,**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри міжнародного права, історії права та політико-правових вчень
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара*

ОСОБЛИВОСТІ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРИНЦИПУ ПРАВОВОЇ СТАБІЛЬНОСТІ В НАЦІОНАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Анотація. Статтю присвячено аналізу особливостей імплементації принципу правової стабільності європейського права в національне адміністративне законодавство. Розглядається сутність принципу правової стабільності. Визначається, що найдієвішим способом його імплементації в національне адміністративне законодавство є кодифікація останнього.

Ключові слова: принцип правової стабільності, адміністративне законодавство України, європейське адміністративне право, Європейський Союз, кодифікація.

Постановка проблеми. Відомо, що крах радянської тоталітарної системи призвів до появи нових незалежних і суверенних держав Європи, які нині є складовою Європейського Союзу. Усі вони повинні були провести реформи державного управління, щоб відповідати Копенгагенським і Мадридським критеріям членства в Європейському Союзі (далі – ЄС). Реформа мала базуватись на положеннях так званого *acquis communautaire*, що означає «добробок спільноти». Це система права Європейського Союзу, яка складається з актів законодавства (проте не обмежується ними), прийнятих у межах Європейського Співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки й співробітництва в галузі юстиції та внутрішніх справ. Така система створювалась і розвивалась протягом майже 50 років. Вона включає в себе понад 14 тисяч різних видів правових актів і майже 9 тисяч рішень Суду ЄС.

У різних сферах *acquis* цілі й зміст реформ є достатньо чіткими. Країни-кандидати повинні перенести законодавство ЄС у свої внутрішні правові системи, а згодом застосувати його та забезпечити виконання. При цьому необхідно дотримуватись принципу підтримки довіри громадян до закону й дій держави, що припускає правову визначеність, збереження стабільності правового регулювання, неприпустимість внесення довільних змін до чинної системи норм і передбачуваність законодавчої політики в соціальній сфері, щоб учасники відповідних правовідносин могли в розумних межах передбачати наслідки своєї поведінки та бути впевненими в незмінності власного офіційно визнаного статусу, набутих прав, дієвості їх державної захисту, тобто в тому, що гарантоване чинним законодавством право буде реалізовано.

Це закономірно також для України, європейський вибір якої вимагає ефективних форм входження в правовий простір ЄС. Однак реалізація цього курсу пов'язана з виконанням вимог Європейського Союзу, однією з яких є розвиток адміністративного права відповідно до Копенгагенських і Мадридських критеріїв членства.

Стан дослідження. Серед вимог, які ЄС висуває до кандидатів на вступ, центральне місце посідає впровадження в

національне адміністративне законодавство основних принципів європейського адміністративного права, у тому числі принципу правової стабільності. У загальному вигляді цю проблему розглянуто в працях таких українських учених, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, В. Колпаков, М. Кунцевич та А. Пухтецька. Вони підкреслюють, що через імплементацію європейських принципів адміністративного права до вітчизняного законодавства можна створити фундамент для дієвого захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб засобами впровадження державної адміністративно-правової політики. Проте ця політика має здійснюватись відповідно до принципу правової стабільності законодавства ЄС, насамперед адміністративного.

Варто вказати, що українські науковці не оминули увагою праці зарубіжних спеціалістів із європейського адміністративного права. Серед останніх викликають інтерес такі фахівці, як ірландець Дж. Куртен, італійський професор С. Кассесе, голландські професори А. ван дер Бринк та Я. Каспер, норвезький учений П. Олсен, італійський дослідник, професор Ф. Бінамі та росіянин В. Четвернін. Їхні погляди на роль правового принципу стабільності сприяють кращому розумінню того, як ми повинні розвивати основи українського адміністративного права з огляду на стратегічний курс України на вступ до ЄС.

Метою статті є аналіз імплементації європейського принципу правової стабільності адміністративного законодавства в національне право.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, *acquis communautaire* не регулює стандарти національного державного управління країн-членів. Тому цілі й орієнтири реформи державного управління у світлі вступу до ЄС є менш виразними. Однак демократичні європейські держави досягли консенсусу щодо ключових складових належного управління.

Погляд на публічне управління як на діяльність публічної адміністрації на основі закону з метою забезпечення впорядкованого функціонування всіх сфер суспільного життя й реалізації конституційних прав і свобод громадян характерний для всіх країн, які закріпили принцип правової держави у своїх конституціях [1]. Реалізація завдань політичного управління спирається на принципи європейського адміністративного права. З огляду на те, що цей процес може бути пов'язаним із суб'єктивними якостями управлінців, саме для них до європейського адміністративного права запровадили принцип стабільності законодавства. Він сприяє збалансованості системи європейського адміністративного права та заважає управлінцям приймати необгрунтовані рішення.

Європейське адміністративне право призначене для того, щоб забезпечити функціонування інститутів ЄС і розвиток держав-членів відповідно до закону. Вказана вимога дотримання

прав і свобод громадян ЄС особливо стосується тих держав, які лише нещодавно увійшли до європейської спільноти.

Останнє твердження роз'яснено в Декларації міністрів країн Південно-Східної Європи щодо загальних принципів і передового досвіду залучення інвестицій (липень 2002 р.) [2]. Зі змісту цього акта представників Албанії, Боснії і Герцеговини, Республіки Болгарія, Республіки Хорватія, Республіки Македонія, Молдови, Румунії, Сербії та Чорногорії стає зрозумілим, що дії національних урядів, спрямовані на виконання положень меморандуму, мають відповідати загальним принципам європейського адміністративного права. Саме це потрібно впроваджувати у власне адміністративне законодавство іншим країнам, які є кандидатами на вступ до ЄС, у тому числі й Україні.

Для держав-членів ЄС, кандидатів або потенційних кандидатів на вступ адміністративна реформа є актуальною, проте має здійснюватись в особливих формах, які визначаються залежно від конкретних умов відповідної країни [3].

Відомо, що органічними складовими загального поняття «європейські принципи адміністративного права» є безпосередньо принципи європейського адміністративного права та принципи Європейського адміністративного простору, які відображають результати процесів розвитку європейської адміністративної влади.

Як вважає італійський професор С. Кассесе, принципи адміністративного права – це узагальнені норми, що відображають характерні риси, а також виділяють основний зміст адміністративного права [4]. При цьому вони мають не лише юридичну вагу, а й особливе політичне та моральне значення. Принципи необхідні для законного й ефективного функціонування системи адміністративно-правових відносин, а також інших галузей сучасного українського права.

Загальні принципи європейського адміністративного права було сформульовано наприкінці ХХ століття німецьким ученим Ю. Шварце. У фундаментальній роботі «Європейське адміністративне право» він вказав, що одним із принципів цієї галузі права необхідно вважати принцип належної адміністрації (the principle of good administration) [5, с. 39].

Принципи права, як і будь-які норми, закріплюються в певних формах. При цьому через важливість правових принципів їхніми джерелами, як правило, виступають акти, що мають вищу юридичну силу, а також рішення органів конституційного контролю. При цьому окремі принципи є відображенням «природного права» та не потребують формального закріплення. У праві Європейського Союзу головним джерелом принципів спочатку виступало прецедентне право: рішення Суду ЄС, а також Трибуналу першої інстанції. Саме Суд ЄС оголосив і визнав як обов'язковий такий засадничий принцип, як принцип пріоритету основних прав і свобод особистості. У свою чергу під час формулювання принципів права ЄС Суд ЄС спирається на загальні конституційні традиції держав-членів і загальновізані принципи міжнародного права.

На це звертає увагу професор європейського адміністративного права Ф. Бінами, яка пише, що загальні принципи права визначають створення, застосування й захист правової системи Європейського Союзу в цілому, безвідносно до конкретних предметів її регулювання [6].

Як вказує відомий український дослідник В. Колпаков, галузевими європейськими принципами адміністративного права є принципи діяльності публічної адміністрації, а саме юридичної визначеності, відкритості й прозорості, відповідальності, ефективності та результативності. Джерелами ж закріплення

цих принципів є договори про заснування ЄС і Європейських Співтовариств, Хартія основних прав Європейського Союзу, рішення Європейського суду справедливості (м. Люксембург), законодавство ЄС, національне право, що застосовується до діяльності публічних адміністрацій, рішення Європейського суду з прав людини (м. Страсбург), Європейський кодекс належної адміністративної поведінки [7].

Особливої позиції щодо принципів європейського адміністративного права дотримуються голландські професори з університету Утрехта А. ван дер Бринк та Я. Каспер. У колективному дослідженні «Суверенітет, стабільність і солідарність: конфлікт і схожі принципи формування економічного управління в Європейському Союзі» вони звернули увагу на те, що належне управління в європейському адміністративному просторі може мати місце лише тоді, коли поряд з іншими, добре відомими принципами адміністративного права діє принцип правової стабільності [8].

Варто підкреслити, що сьогодні в науці й практиці європейського адміністративного права домінує концепція заміни принципу правової стабільності сукупністю двох принципів: принципу правомірності та принципу правової визначеності. Голландські фахівці звернули увагу на те, що правова стабільність є особливо важливою з огляду на існування різних теорій національного суверенітету, уособлених у своєрідному законодавстві країн-членів ЄС. Однак усі вони мають зближати власні джерела адміністративного права з джерелами європейського адміністративного права та дотримуватись принципу стабільності у сфері управління в Європейському Союзі.

На думку В. Четверніна, принцип стійкості компромісу припускає, що для кожного з учасників будь-яке відхилення від зафіксованих в угоді умов призведе до погіршення його становища. Тому адміністративне право виконує функцію стабілізації управління, захисту громадян від довільних дій адміністрації. Саме у зв'язку із цим в основу адміністративного права покладено принцип правової стабільності [9, с. 89]. Учений вказує, що адміністративно-правове регулювання має не лише ґрунтуватись на нормах закону, а й враховувати всі чинні нормативно-правові акти.

З іншого боку, продовженням ідей законності став принцип правової визначеності, який у низці країн Європи визначається як принцип правової безпеки. Згідно з розглянутим принципом державна виконавча влада не може раптово відмовитись від встановленої нею законної правової практики. Зміни допускаються за наявності вагомих підстав та повинні означати не поодинокі винятки, а послідовну заміну старої практики новою [10].

Багато українських фахівців наполягають на тому, що Україні обов'язково необхідно створити публічну адміністрацію європейського зразка, яка була б відповідальною за реалізацію принципів європейського адміністративного права в разі вступу України до Європейського Союзу. Повністю підтримуючи таку позицію, відзначимо, що готуватися до цього варто заздалегідь, оскільки, як пише норвезький дослідник П. Олсен у роботі «Демократичний уряд, інституційна автономія і динаміка змін», брюссельські бюрократи іноді не підзвітні у своїй діяльності нікому. І це означає, що демократичні принципи європейського адміністративного права можуть не працювати. П. Олсен пропагує здійснення демократичних адміністративних реформ у державах-членах ЄС, проте з дотриманням принципу правової стабільності перетворень у галузі демократичного врядування суспільними справами [11].

Реформа адміністративного права України, наближення його до стандартів ЄС вимагають розглядати всі основні принципи цієї галузі права об'єднаної Європи в сукупності, адже відмінності між законністю, правовою визначеністю та захистом законних очікувань громадян у непоодиноких випадках розмиваються, коли застосовуються до конкретних обставин. Аналогічно принципи рівності й неупередженості є тісно пов'язаними, як і принципи доброго управління та раціонального використання фінансових ресурсів. Саме тому, як вказує Ф. Бінамі, необхідно шукати точки зіткнення між управлінням справами всього ЄС і справами країн-членів, використовуючи можливості, пов'язані із застосуванням принципу стабільності європейського адміністративного права [12].

Розвиток європейського адміністративного права цікавий тим, що в ньому є два принципи, які в поєднанні забезпечують збалансованість управління спільними справами на рівні ЄС і країн-членів цієї спільноти. Такими є принципи динамізму та стабільності, взаємодія яких забезпечує дотримання необхідного балансу між прийняттям нових нормативно-правових актів та внесенням змін і доповнень до чинних [13, с. 111].

Як бачимо, реалізація курсу нашої держави на вступ до ЄС повинна значною мірою забезпечуватися впровадженням європейських принципів адміністративного права у вітчизняну правову систему. Важливо лише встановити, що саме з європейського досвіду має першорядне значення для подальшого розвитку адміністративного права України на європейських засадах.

Відомо, що основні ознаки, притаманні адміністративному праву України, пов'язані з його принципами, на яких базується правове регулювання виконавчої діяльності України. Принципи відображають особливості та тенденції формування й функціонування адміністративного законодавства України та його норм. Вони в узагальненому вигляді виражають природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання управлінської діяльності, сприяючи оптимізації останньої.

Принципи адміністративного права, на думку Ю. Битяка, є вираженням об'єктивних суспільних вимог, які народ України висуває до регулювання виконавчої діяльності держави [14].

Загальні принципи українського адміністративного права закріплюються в Конституції України, конкретизуються й розвиваються в законодавчих та інших нормативно-правових актах. Такими принципами є законність, принцип пріоритету прав і свобод людини й громадянина, принцип рівності громадян перед законом, принцип демократизму нормотворчості та реалізації права, принцип взаємної відповідальності держави й людини. Принцип демократизму нормотворчості та реалізації права проявляється в можливості громадян як безпосередньо, так і через своїх представників брати участь у формуванні правової політики, в управлінні державними справами. У свою чергу зміст демократизму полягає в розширенні повноважень органів місцевого самоврядування. У цьому разі він виступає не лише формою забезпечення прав і свобод громадян, а й методом управління та пошуку компромісу, поєднання свободи й порядку в дотриманні прав і свобод громадян [15].

Щодо переліку конституційних принципів, покладених в основу розвитку адміністративного права, відомий український учений В. Авер'янов говорив, що цей список не претендує на вичерпність і довершеність. Щоправда, такого єдиного переліку принципів адміністративної галузі немає на всьому пострадянському просторі, у тих країнах, які стали незалежними й почали будувати власні правові системи. У всіх цих державах

відсутні основні кодифіковані акти, які ставили б акцент на принципах, притаманних європейському адміністративному праву. Однак принципи адміністративного права відображають найбільш істотні сторони організації й функціонування виконавчої влади, управління та його персоналу, визначаючи зміст складних взаємовідносин усередині цієї системи. Тому, як вказував В. Авер'янов, аналіз такої складної й життєво важливої для всього українського суспільства проблеми вимагає подальших наукових досліджень, які сприятимуть глибшому розумінню та постійному вдосконаленню галузі адміністративного права, її інститутів, механізмів правотворчості й правозастосування, зміцненню в цілому законності у сфері публічної влади [16].

Висновки. На жаль, пропозиції В. Авер'янова досі не втілено в життя. Можна, зрозуміло, посилатись на те, що в європейських державах існує багатоглобова політична й правова культура, мораль, управлінські та соціальні потреби, і це більш системно вплинуло на формування загальних, фундаментальних принципів адміністративного права. Згадані принципи визначають нормативні межі, у яких розвиваються й застосовуються доктрини адміністративного права. Однак варто пам'ятати, що у вітчизняній юридичній науці принципи адміністративного права залишаються малодослідженими та майже не виступають окремим предметом обговорення в наукових колах. Подібну ситуацію необхідно змінювати. Крім того, вважаємо, що дієвим способом імплементації європейського принципу правової стабільності в національне адміністративне законодавство має стати завершення кодифікації національного адміністративного законодавства, передбаченої Концепцією адміністративної реформи в Україні.

Література:

1. Европейские принципы государственного управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sigmaxweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf.
2. Ministerial Declaration July 2002 Attracting Investment to South East Europe Common Principles and Best Practices [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/czech/1940876.pdf>.
3. Matei L. Administrative Reforms in South Eastern European States. Comparative Study in View of Enlarging the European Administrative Space / L. Matei, A. Matei [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://play.google.com/store/books/details/Ani_Matei_Administrative_reforms_in_South_Eastern?id=c9Quokz0cg8C.
4. Cassese S. Administrative Law in a Supranational Context: European Administrative Law / S. Cassese [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.nyu.edu>.
5. Пухтецька А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права : [монографія] / А. Пухтецька ; відп. ред. В. Авер'янов. – К. : Юридична думка, 2010. – 140 с.
6. Binami F. Global Administrative Law. The Case Book / F. Binami [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/10/Contents.pdf>.
7. Колпаков В. Європейські стандарти адміністративного права / В. Колпаков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-9-2014-jubilee/item/376-evropeyski-standarty-administrativnoho-prava-kolpakov-v-k>.
8. Brink van den A. Sovereignty, Stability and Solidarity: Conflicting and Converging Principles and the Shaping of Economic Governance in the European Union / A. van den Brink, C. van Rossem // UCD Working Papers in Law, Criminology & Socio-Legal Studies Research Paper № 04061213 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=2439184>.
9. Четвернин В. Демократическое конституционное государство: введение в теорию : [монографія] / В. Четвернин. – М. : Наука, 1993. – 140 с.
10. Конституционные основы стабильности законодательства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.adhdportal>.

com/book_2264_chapter_6_Glava_III_Konstituionnye_osnovy_stabilnosti_zakonodatelstva.html.

11. Olsen J. Democratic Government, Institutional Autonomy and the Dynamics of Change / J. Olsen [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2009/WP09_01.pdf.
12. Binami F. Global Administrative Law. The Case Book / F. Binami [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2012/10/Contents.pdf>.
13. Curtin D. Accumulated Executive Power in Europe: the “Most Dangerous” Branch of Government in the European Union / D. Curtin. – Amsterdam : KNAW Press, 2009. – 350 p.
14. Битяк Ю. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebk.net.ua/Book/law/bityak_admpu/zmist.htm.
15. Авер'янов В. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–120.
16. Авер'янов В. Адміністративне право України / В. Авер'янов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://books.br.com.ua/4590>.

Бережная Е. В. Особенности имплементации европейского принципа правовой стабильности в национальное административное законодательство

Аннотация. Статья посвящена анализу особенностей имплементации принципа правовой стабильности евро-

пейского права в национальное административное законодательство Украины. Рассматривается сущность принципа правовой стабильности. Определяется, что самым действенным способом его имплементации в национальное административное законодательство является кодификация последнего.

Ключевые слова: принцип правовой стабильности, административное законодательство Украины, европейское административное право, Европейский Союз, кодификация.

Berezhna K. Features of the implementation of the European principle of legal stability into the national administrative law

Summary. This article analyzes the characteristics of the implementation of the European law principle of legal stability into national administrative legislation of Ukraine. The essence of the principle of legal stability considers. It determines that the most effective way of the given principle implementation into national administrative law is the codification of the latter.

Key words: principle of legal stability, administrative legislation of Ukraine, European administrative law, European Union, codification.