

Барвіненко В. Д.,

кандидат наук з державного управління

ПРИНЦИПИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРИНЦИПИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Анотація. Автором узагальнено, що на сучасному етапі розвитку української держави та суспільства надзвичайно важливим є питання інтенсифікації європейської інтеграції. Цьому можна сприяти на різних рівнях – і одним з таких рівнів є рівень нормативний. Звісно зусиль лише нормотворців недостатньо для того, щоб здійснити мрію українців про європейську інтеграцію. Але, належна нормативно-правова база, адаптація законодавства України до права Європейського Союзу є важливим чинником такої інтеграції. Проміжним етапом для такої адаптації є імплементація стандартів Ради Європи у національне законодавство. Послідовність такої адаптації забезпечує дотримання низки відповідних принципів, у тому числі принципів місцевого самоврядування в Україні.

Метою статті є аналіз стану розробленості питання імплементації принципів із стандартів Ради Європи в адміністративне законодавство України.

Констатовано, що принципи місцевого самоврядування виступають як принципи одного з інститутів галузі адміністративного права. Також, вони можуть мати «точки дотику» з так званими «принципами європейського адміністративного права» – у залежності від змістовного наповнення цього поняття. Виявлено, що при згадці про принципи європейського адміністративного права найбільш ймовірним є те, що йдеться про принципи адміністративного права ЄС. Адже саме ЄС у процесі свого розвитку вимагало на основних його етапах конвергенційних процесів щодо функціонування органів публічної влади (переважно державних органів). Підкреслено, що принципи, сформульовані у стандартах органів Ради Європи, розроблялись для більшої кількості країн, ніж принципи, сформульовані у законодавстві ЄС. Таким чином, імплементація у законодавство України, у т.ч. в адміністративне, принципів, що містяться у стандартах органів Ради Європи, є справою більш легкою, ніж імплементація аналогічних принципів ЄС.

Ключові слова: адміністративні проблеми муніципального права, місцеве самоврядування, муніципальне управління, територіальний колектив, принципи місцевого самоврядування в Україні, аксіологія, адміністративна аксіологія.

Постановка проблеми. На сучасному етапі розвитку української держави та суспільства надзвичайно важливим є питання інтенсифікації європейської інтеграції. Цьому можна сприяти на різних рівнях – і одним з таких рівнів є рівень нормативний.

Звісно зусиль лише нормотворців недостатньо для того, щоб здійснити мрію українців про європейську інтеграцію. Але, належна нормативно-правова база, адаптація законодавства України до права Європейського Союзу є важливим чинником такої інтеграції. Проміжним етапом для такої адаптації є імплементація стандартів Ради Європи у національне законодавство. Послідовність такої адаптації забезпечує дотримання низки відповідних принципів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання європейзації галузевих принципів достатньо часто досліджується фахівцями з конституційного права (дивись, наприклад, [1-4]). Аналогічні дослідження поки що не набули поширення у галузі адміністративного права, хоча з цього питання наразі наявне одно монографічне дослідження та низка статей, які як раз і проаналізовані автором (це праці Пухтецької А.А.), а також позиції з цього питання, які належать авторству таких фахівців з адміністративного права, як Пахомов І.М., Бояринцева М.А., Ярмач В.Х. та інші дослідники.

Метою статті є аналіз стану розробленості питання імплементації принципів із стандартів Ради Європи в адміністративне законодавство України.

Виклад основного матеріалу. М.А. Бояринцева у своїй статті на тему «Принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації в країнах Європейського Союзу та Україні» сформулювала, що «фундаментальні засади адміністративного права, розроблені юридичною наукою на підставі глибокого аналізу європейських стандартів публічного адміністрування, мають зрештою стати реальним та основоположним базисом формування вітчизняного адміністративного законодавства й правозастосовної практики» [5, с. 119]. Варто повністю погодитись з таким підходом.

На думку вчених, «адміністративне право сьогодні є однією з найрозвиненіших і найпотужніших галузей права. Це зумовлено тим, що воно відіграє системоутворювальну роль, охоплює великий і дуже різноманітний нормативний масив, призначений для регулювання різних сфер державного і суспільного життя» [6, с. 100]. Таким чином, питання подальшого інтенсивного розвитку адміністративної аксіології є важливим. Адже «принципи є спрямовуючим, організуючим і синхронізуючим чинником усього механізму регулювання правових відносин» [7, с. 179].

У процесі такого розвитку слід спиратись на ті, які вже є у значній кількості, розробки з питань принципів адміністративного права, поглиблюючи, доповнюючи чи та систематизуючи їх.

В якості вихідної дефініції поняття «принципи адміністративного права» можна взяти запропоноване видатним фахівцем з адміністративного права В.Б. Авер'яновим визначення. Відомий дослідник уважав, що «під принципами адміністративного права розуміють засадничі (основні) ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку і визначають напрями і механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин» [8, с. 80].

Варто зазначити, що це визначення так чи інакше у своїх основних рисах повторюється іншими дослідниками.

Наприклад, А.А. Шарая у своїй статті «Принципи адміністративно-процедурного права: з'ясування змісту» вважає за

доцільне «запропонувати визначення принципів адміністративно-процедурного права як універсальних основоположних зумовлених соціальними закономірностями, моральними засадами й правовими звичаями, закріплених в адміністративно-процедурних нормах фундаментальних ідей і керівних засад, які є підґрунтям для відносин суб'єктів публічної адміністрації з приватними та іншими особами під час вирішення індивідуальних адміністративних справ у сфері публічного адміністрування» [7, с. 181]. Тут відтворено такі ідеї професора Авер'янова щодо принципів адміністративного права, як їх засадничий характер, програмний характер та керівний характер (А.А. Шарая веде мову про принципи адміністративно-процедурного права, які співвідносяться з принципами адміністративного права як частина і ціле, а отже – мають ознаки «цілого», тобто принципів адміністративного права, разом з притаманними лише ним ознаками).

Важливий внесок у розвиток адміністративної аксіології внесли ті фахівці з адміністративного права України, які висловлювали свою думку щодо побудови системи принципів адміністративного права, насамперед, звертаючи увагу на можливості їхньої класифікації. Наприклад, Т.О. Коломоєць та П.О. Баранчик підкреслюють, що «важливим є поділ усіх принципів адміністративного права на загальні принципи, принципи підгалузей та інститутів» [9, с. 31–32]. Принципи місцевого самоврядування виступають, відповідно до цієї класифікації, як принципи одного з інститутів галузі адміністративного права.

Слід, однак, зазначити, що ця класифікація не є єдиною наявною в юридичній літературі, хоча й належить до числа найбільш поширених. З цього приводу А.А. Пухтецька у своїй праці на тему «Актуальні проблеми оновлення змісту, класифікації принципів адміністративного права України» ще у 2017 році зазначила, що «проблеми доктринального перегляду системи принципів адміністративного права в Україні обговорюються провідними українськими вченими-адміністративістами вже понад десять років, проте до цього часу не вдалося прийти до єдиного розуміння системи, власне галузевих принципів та принципів інститутів адміністративного права» [10, с. 160].

Продовжуючи аналізувати це питання, авторка констатує «нерозроблення положень про зміст, правову природу, систему принципів адміністративного права у національній адміністративно-правовій доктрині» [10, с. 161], а також «відсутність єдиної наукової позиції щодо бачення системи принципів адміністративного права, внутрішньосистемних взаємозв'язків, взаємодії з принципами адміністративно-правового характеру, що належать до наднаціонального рівня» [10, с. 161]. Висновки авторки ґрунтуються на вагомих напрацюваннях, результати яких вона виклала у численних статтях у наукових фахових виданнях України, а також у своєму монографічному дослідженні.

І дійсно, питання класифікації постійно еволюціонують в усіх сферах наукових знань, і адміністративна аксіологія не є виключенням. Віддаючи належне цьому твердженню, А.А. Пухтецька наголошує на необхідності «всєбічного дослідження нових для вітчизняної правової думки принципів, що об'єднуються у підсистеми правових принципів актами європейських регіональних організацій. Зокрема, це стосується Рекомендацій Ради Європи» [10, с. 163]. Це свідчить про актуальність обраного нами предмету дослідження.

На сучасному етапі розвитку української юридичної науки саме А.А. Пухтецька є дослідницею, яка присвятила найбільшу увагу як принципам адміністративного права України, так і принципам європейського адміністративного права. «Принципи європейського адміністративного права» – саме таке словосполучення вона ввела у науковий обіг. Вона також започаткувала наукові дослідження у цьому напрямі.

Так, у своїй науковій статті на тему «Поняття та принципи європейського адміністративного права» А.А. Пухтецька на самому початку зазначила, що ці принципи зараз є надзвичайно важливими для усієї української юридичної науки у цілому, у тому числі для науки адміністративного права – а саме, їх необхідно враховувати «для оновлення розуміння принципів діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування» [11, с. 79]. Варто погодитись з цією думкою, а так саме і з тим, як дослідниця визначила актуальність та необхідність аналізу цих принципів – на її думку, це «сприятиме не тільки удосконаленню доктринального розуміння вимог, основоположних засад діяльності органів публічної адміністрації у взаємовідносинах із громадянами, а значною мірою визначатиме подальшу правотворчу та правозастосовчу практику, напрями трансформації вітчизняної правової системи в цілому» [11, с. 79]. Все це було актуальними науковими завданнями на момент написання аналізованої наукової праці, залишається актуальним в умовах воєнного стану, і буде актуальним у післявоєнні часи.

Важливим для того, щоб оцінити можливість застосування розробок А.А. Пухтецької та її послідовників у нашому дисертаційному дослідженні, слід з'ясувати, що є саме мається на увазі під «європейськими» – принципами, адміністративним правом тощо. Доцільно уточнити, чи дослідниця звертається до стандартів і практики органів Ради Європи, чи Європейського Союзу.

Висновок про це можна зробити на підставі її розробок – адже сама авторка прямо не вказує відповідь на це запитання.

Так, А.А. Пухтецька визначає, що європейське адміністративне право – це «самостійна наука і галузь права, що почала виокремлюватися наприкінці 80-х рр. ХХ століття як закономірний результат європейських адміністративних конвергенційних процесів, спрямованих на зменшення розбіжностей та невідповідностей в адміністративній структурі та налагодження зв'язків між формально відокремленими публічними адміністраціями європейських країн» [11, с. 79]. Виходячи з цього, найбільш ймовірним є те, що йдеться про принципи адміністративного права ЄС. Адже саме ЄС у процесі свого розвитку вимагало на основних його етапах конвергенційних процесів щодо функціонування органів публічної влади (переважно державних органів).

На користь такого висновку свідчить також і те, що А.А. Пухтецька посилається на те, що запозичила аналізований нею перелік принципів європейського адміністративного права «у праці Юргена Шварце *«Europaisches Verwaltungsrecht»* (з нім. – «Європейське адміністративне право»), 1988 р.» [11, с. 79]. Наприкінці 1980-х років подібні переліки існували лише по відношенню до права Європейського Союзу, а не Ради Європи. Адже саме тоді у праві Європейського Союзу формувалось підґрунтя для більшої уніфікації права та подальшого розширення ЄС. Зі свого боку, цей період для органів Ради Європи не відрізнявся від інших активною нормотворчістю, іншими

бурхливими подіями (хоча слід наголосити, що у 1985 році було прийнято Європейську хартію місцевого самоврядування).

Нарешті, про те, що йдеться саме про принципи адміністративного права ЄС свідчить те, що А.А. Пухтецька визначає «принципи європейського адміністративного права» як «перелік ключових вимог до діяльності європейської адміністрації на європейському та національному рівнях» [11, с. 79]. Рада Європи охоплює своїми стандартами національний (але не європейський) рівень.

Те, що авторка писала саме про принципи адміністративного права відповідно до стандартів ЄС, можна проілюструвати і тим, що у 2017 році часопис «Право України» випустив її статтю на тему «Принципи адміністративного права у країнах Європейського Союзу та в Україні». Що ж до органів Ради Європи, то авторка поки що не присвячувала статей їх аксіологічній активності.

Варто відмітити, що принципи, сформульовані у стандартах органів Ради Європи, розроблялись для більшої кількості країн, ніж принципи, сформульовані у законодавстві ЄС. Таким чином, імплементація у законодавство України, у т.ч. в адміністративне, принципів, що містяться у стандартах органів Ради Європи, є справою більш легкою, ніж імплементація аналогічних принципів ЄС.

Щодо того, наскільки швидко можна імплементувати в адміністративне законодавство України принципи адміністративного права ЄС в національній юридичній літературі існують різні точки зору. Серед них багато обережних висловлювань. Частково вони пов'язані з тим, що «одним із найбільш дієвих засобів подолання перешкод на шляху із здійснення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу вважається забезпечення достатньо розгалуженого та багаторівневого інституційного механізму даного процесу» [12, с. 253].

У 2007 році відомий фахівець з адміністративного права професор І.М. Пахомов сформулював, що «надмірно ініціативні представники адміністративної науки намагаються якнайскорішого вступу України до Європейського Союзу. Темпи євроінтеграції, вказують вони, залежать від введення в національне законодавство багатьох директив Євросоюзу, які визначають високий рівень європейських економічних, соціальних, гуманітарних та інших стандартів» [13, с. 25]. Погоджуючись у цілому з цією загальною тезою, відомий дослідник висловив певні побоювання щодо того, що надто активний та штучно пришвидшений процес не призведе до позитивного результату.

А саме, професор І.М. Пахомов продовжував: «нам, пишуть вони, необхідно зафіксувати ці стандарти, не вказуючи, які саме, в українському законодавстві й передусім у Конституції. При цьому автори не беруть до уваги, що директиви Євросоюзу в нашій реальності не будуть діяти, бо менталітет, добробут людей і ступінь розвитку громадянського суспільства України суттєво відрізняються від розвинутих країн Європейського Союзу» [13, с. 25]. З 2007 року пройшло доволі багато часу, і міркування відомого вченого-адміністративіста щодо менталітету громадянського суспільства в Україні вже істотно змінилися б, якби він сформулював їх в умовах сьогодення. Розвитку громадянського суспільства сприяла консолідація української нації в умовах воєнного стану. А ось питання добробуту залишається актуальним – в умовах воєнного стану дійсно доволі

важко виконати усі необхідні умови тому, що немає необхідних коштів на забезпечення соціальних стандартів на тому рівні, який забезпечений у ЄС.

Нарешті, професор І.М. Пахомов зазначав, що «втілення європейських стандартів у нашу реальність повинно здійснюватися поступово, у залежності від наукової обґрунтованості їх корисності для соціально-економічного розвитку України, підвищення рівня цивілізованості народу, не принижуючи при цьому національної гідності та не відкидаючи все позитивне, що було в минулому» [13, с. 25]. Безперечно, це застереження відомого вченого – фахівця з адміністративного права слід взяти до уваги, адже воно є аргументованим та не втратило своєї актуальності і на сучасному етапі розвитку української держави та суспільства.

У 2007 році ще один відомий вчений – фахівець з адміністративного права, В.Х. Ярмач, у своїй науковій статті «Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу як складова європейської інтеграції України» проаналізував ситуацію, яка склалась у цій сфері, з точки зору нормативно-правового підґрунтя для цієї інтеграції. Він проаналізував нормотворчу роботу у сфері адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (дивись його статтю, де детально та послідовно описано кожний етап та охарактеризовано кожний документ) та дійшов висновку, що вже станом на 2007 рік «в Україні створено організаційну структуру та правову основу для адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [14, с. 109].

Висновки. Адміністративна аксіологія на сучасному етапі є надзвичайно актуальною як сама по собі, так і (особливо) для адміністративно-правових досліджень різних явищ. Зокрема, в умовах адміністративної модернізації та європейської інтеграції стає дуже важливим те, які ж саме цінності та принципи закладені в основу правового регулювання сучасних процесів у державі та суспільстві. Адміністративна аксіологія – це галузь науки, яка вивчає цінності та ціннісні аспекти в адміністративному праві та діяльності державних органів. Основною метою адміністративної аксіології є аналіз, визначення та врахування ціннісних принципів, які лежать в основі адміністративного права та регулюють взаємодію між публічною владою та громадянами. При цьому, важливе значення мають принципи місцевого самоврядування – одного з двох видів органів публічної влади в Україні. В їхньому подальшому адміністративно-правовому аналізі полягають перспективи подальших досліджень у вказаному напрямі.

Література:

1. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. №3. С. 135-138.
2. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24-27.
3. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ECtHR judgments: bibliographical review. *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146-151.
4. Mishyna N. Ukrainian Legislation on Associations: Constitutional Axiology And The European Court Of Human Rights' Case Koretsky and Others v. Ukraine. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2022. Т. 31. С. 57-63.

5. Бояринцева М. А. Принципи адміністративного права щодо діяльності публічної адміністрації в країнах Європейського Союзу та Україні. *Право і суспільство*. 2015. № 6.2(2). С. 115-120.
6. Лук'янова Г. Роль та значення принципів права у формуванні сучасного адміністративного права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія: Юридичні науки. 2020. № 1 (25). С. 99-106.
7. Шарая А.А. Принципи адміністративно-процедурного права: з'ясування змісту. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 179-181.
8. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / В. Б. Авер'янов ; упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.С., ін.; за заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.
9. Коломоєць Т.О., Баранчик П.О. Принципи адміністративного права : монографія. Запоріжжя : Поліграфічний центр «Сору Арт», 2012. 203 с.
10. Пухтецька А.А. Актуальні проблеми оновлення змісту, класифікації принципів адміністративного права України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Спецвипуск. Ч.1. С.160-164.
11. Пухтецька А.А. Поняття та принципи європейського адміністративного права. *Наукові записки НАУКМА. Юридичні науки*. Т. 129. С. 78-80.
12. Кравчук І.В., Парапан М.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. К.: Видавничий Дім «Слово», 2004. 320 с.
13. Пахомов І.М. Проблеми розвитку інститутів адміністративного права України та шляхи їх вирішення. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 21-25.
14. Ярмак В.Х. Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу як складова європейської інтеграції України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2007. Вип. 35. С. 107-111.

Barvinenko V. Principles of European administrative law and principles of local self-government of Ukraine

Summary. The author summarizes that at the current stage of the development of the Ukrainian state and society,

the issue of intensifying European integration is extremely important. This can be facilitated at various levels – and one of these levels is the regulatory level. Of course, the efforts of the legislators alone are not enough to realize the Ukrainians' dream of European integration. However, the proper regulatory and legal framework, the adaptation of Ukrainian legislation to the law of the European Union is an important factor of such integration. An intermediate stage for such adaptation is the implementation of Council of Europe standards into national legislation. The consistency of such adaptation ensures compliance with a number of relevant principles, including the principles of local self-government in Ukraine.

The purpose of the article is to analyze the state of development of the implementation of the principles from the Council of Europe standards into the administrative legislation of Ukraine.

It was established that the principles of local self-government act as the principles of one of the institutes of the field of administrative law. Also, they may have "points of contact" with the so-called "principles of European administrative law" – depending on the content of this concept. It was found that when the principles of European administrative law are mentioned, it is most likely that the principles of EU administrative law are mentioned. After all, it was the EU that, in the course of its development, demanded at its main stages convergence processes regarding the functioning of public authorities (mainly state authorities). It is emphasized that the principles formulated in the standards of the Council of Europe bodies were developed for more countries than the principles formulated in the EU legislation. Thus, implementation into the legislation of Ukraine, including administratively, the principles contained in the standards of the bodies of the Council of Europe is an easier matter than the implementation of similar principles of the EU.

Key words: administrative problems of municipal law, local self-government, municipal administration, territorial collective, principles of local self-government in Ukraine, axiology, administrative axiology.