

В. О. ЗАРОСИЛО<https://orcid.org/0000-0001-6935-5449>

Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ

ЗМІНИ В СИСТЕМІ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ТА ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПРИНЦИПУ ПРІОРИТЕТНОСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ В УКРАЇНІ

Наукові праці МАУП. Серія Юридичні науки, 2019, вип. 57(1), с. 5–11

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-05-11>

Проаналізовано принципи адміністративного права та адміністративного провадження. Аналіз проводився з метою визначення наявності принципу пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні.

Питання щодо принципів адміністративного права та адміністративного провадження почали розглядатися ще в Радянському Союзі. Разом з тим підхід до визначення таких принципів був різним. Сучасний етап розвитку адміністративного права та адміністративного провадження в Україні характеризується окремим новим підходом. Насамперед в Україні запроваджено перехід від державоцентристської ідеології, відповідно до якої в адміністративному праві та адміністративному провадженні на перше місце ставилася держава, яка, своєю чергою, повинна була піклуватися про людей, до людиноцентристської, де на перше місце ставиться людина. Пріоритет прав людини стає головним не тільки в адміністративному провадженні, а й загалом у системі права. Питання запровадження принципу пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні в Україні вже формулюється в науковій літературі, проте ще даний принцип не увійшов до навчальних посібників та підручників з адміністративного права. Окремі аспекти визначення пріоритету прав людини в адміністративному провадженні мають свої особливості, тому у цій статті зроблена спроба визначити такі особливості.

Питання про принципи адміністративного права та адміністративного провадження піднімалося досить давно. Першим дослідником, який висвітлив принципи адміністративного права та адміністративного провадження в радянській науці був О. П. Коренєв. Слід зазначити, що він вперше роз-

ділив принципи адміністративного провадження на загальні та спеціальні. До загальних принципів адміністративного провадження було віднесено: регулювання адміністративно-правових відносин, науковість, демократичний централізм, єдність прав і обов'язків, соціалістичний інтернаціоналізм та соціалістичну законність [1]. Пізніше ним було виокремлено такі загальні принципи: керівництво КПСС діяльністю у сфері адміністративного права, участь громадян в управлінні, демократичний централізм, рівність прав у соціалістичному управлінні державою, соціалістична законність та плановість [2]. Пізніше було виокремлено політико-правові та організаційні принципи адміністративного провадження та управління. До політико-правових принципів було віднесено такі: широка участь громадян у державному управлінні, демократичний централізм, колегіальність та єдиноначальність, соціалістичний федералізм, соціалістична законність та плановість. До організаційних принципів відносилися галузевий, принцип територіальності та функціональний [3].

Ще більше розширив кількість принципів адміністративного провадження В. А. Юсупов. Він відносив до принципів адміністративного права організацію охорони економічних і політичних відносин розвинутого соціалізму, врахування: пріоритету партійних актів; актів громадських і самодіяльних організацій трудящих; системності права; компетенції органу, який приймає адміністративний акт; свобод і законних інтересів громадян та іноземців; ефективності адміністративного права [4].

Ю. О. Тихомиров сформулював інший підхід до принципів адміністративного провадження. Він виокремив такі принципи: систему адміністративного права, побудовану відповідно до ієрархічних систем; діяльність у сфері адміністративного права є підзаконною; діяльність є функціональною та спеціалізованою; громадяни беруть участь у адміністративних провадженнях; адміністративні провадження здійснюють професійні, спеціальні особи, які є службовцями [5].

У незалежній Україні вперше питання визначення принципів адміністративного провадження було найбільш повно сформульовано В. Б. Авер'яновим. Він визначив загальні та спеціальні принципи адміністративного права. До загальних принципів було віднесено: законність, пріоритет прав і свобод людини і громадянина, рівність громадян перед законом, демократизм нормотворчості та реалізації права, взаємної відповідальності держави і людини, гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [6]. Щодо спеціальних принципів, то було запропоновано визначати їх у характерних видах діяльності, пов'язаної з адміністративним правом. Наприклад, принципи державної служби, принципи адміністративної відповідальності та ін.

Сучасні підходи до принципів адміністративного права та провадження є досить різноманітними. Наприклад, Р. С. Мельник і В. М. Бевзенко визначають принципи: верховенства права, ієрархічності вищого закону, заснованості на законі та належного врядування [7]. При цьому принцип верховенства права поділяється на такі підпринципи, як законність, юридична визначен-

ність, заборона свавілля, доступ до незалежного та безстороннього суду, дотримання прав людини, заборона дискримінації та рівність перед законом [7].

Принцип належного врядування поділяється на принципи: участі у прийнятті рішення, прозорості, підзвітності, відповідальності, ефективності та неупередженості.

Слід зазначити, що розвиває тему такого підходу до принципів адміністративного права і В. В. Галуцько. Він поділяє принцип належного врядування на такі підпринципи: забезпечення участі й ухвалення рішень та належного реагування, відкритості та прозорості, добросовісності та етичної поведінки, ефективності, компетентності та спроможності, інноваційності та відкритості до змін, сталості та довгострокової орієнтованості, поваги до прав людини та культурної різноманітності, забезпечення соціальної згуртованості та підзвітності [8].

Слід зазначити, що окремі вчені ставили принцип пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні на перше місце в системі принципів адміністративного права. Це було зроблене О. М. Бандуркою.

У підручнику “Адміністративне право. Загальна частина. Академічний курс” було визначено такі принципи адміністративного провадження: пріоритет прав і свобод людини і громадянина, верховенство права, законність, рівність громадян перед законом, демократизм правотворчості й реалізації права, взаємна відповідальність держави і людини, гуманізм і справедливість у взаємовідносинах між державою і людиною [9].

Визначимо наявності принципу пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні.

Аналіз кількості звернень громадян до Європейського Суду з прав людини показує, що Україна займає четверте місце за кількістю таких звернень [10]. Фактично, кожна десята скарга до Страсбурга надходить саме від громадянина України. Наразі на розгляді знаходяться понад 8 тисяч заяв від українців. Йдеться як про неправильне застосування норм кримінального та адміністративного примусу, так і про державне втручання в економічні процеси. Останнє пов'язане з виданням великої кількості нормативно-правових актів, що стримують розвиток економічних процесів, економічної конкуренції, і які в більшості випадків спрямовані на захист інтересів держави, а не особи. Як вже зазначалося, питання про змінення пріоритетів в адміністративному провадженні розглядалося насамперед А. Б. Авер'яновим та іншими дослідниками [6]. Однак до сьогодні ще не розроблені основні принципи, форми та методи забезпечення прав людини в першу чергу, ніж забезпечення прав держави та її органів.

Додержання прав та свобод людини в процесі адміністративного провадження має стати цілком його побудови. На ці цілі “працюють” такі складові адміністративного провадження, як: а) їх правова врегульованість (юридична регламентація адміністративних проваджень); б) контроль за додержанням встановленого регламенту адміністративного провадження; в) обмеження деяких контрольних функцій; г) перевірка виконання рішення; д) розробка та затвердження правил планів-графіків перевірок суб'єктів господарювання

тощо. Проте треба більш детально розробити методи адміністративних проваджень та внести до них аспект щодо пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні. Загалом методи адміністративних проваджень повинні бути розроблені більш детально.

Водночас існували й існують певні проблеми у формуванні та визначенні принципів адміністративного провадження. В юридичній літературі сформовано ряд принципів адміністративного процесу. До них відносяться [11]:

- 1) верховенство права;
- 2) законність;
- 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом;
- 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі;
- 5) гласність і відкритість адміністративного процесу;
- 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом;
- 7) обов'язковість судових рішень.

Водночас слід зазначити, що питання про виділення принципів адміністративного права розвивалося поступово. С. Г. Стеценко не виокремлює принципи адміністративного права але він виокремлює принципи державного управління. При цьому принципи поділяються на загальні та спеціальні. До загальних принципів пропонується відносити демократизм, законність, гласність, участь громадян у державному управлінні та відповідальність держави перед людиною за свою діяльність. Спеціальні принципи включають галузевий, міжгалузевий, територіальний, поєднання єдиначальності та колегіальності [12].

Окремі особливості принципів державного управління виділяють Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук та В. В. Зуй. Вони відносять до принципів державного управління такі: принцип відповідальності органів виконавчої влади за доручену справу перед людиною і державою; принцип верховенства права; принцип законності; принцип права громадян на участь в державному управлінні; принцип рівності громадян перед законом; принцип гласності [13].

Виокремлюють загальні та спеціальні принципи адміністративного права і автори підручника "Курс адміністративного права". До загальних принципів відносяться: науковість (об'єктивність); верховенство конституційних положень щодо норм адміністративного права; верховенство норм законів щодо адміністративно-правових норм, які містяться в інших нормативних актах; пріоритетність прав і свобод людини і громадянина; узгодженість адміністративного законодавства з природним правом; відповідальність адміністративного законодавства міжнародним договорам; повнота регулювання статусів суб'єктів адміністративного права; забезпечення юридичної відповідальності за порушення адміністративно-правових норм; мінімізація втручання публічної адміністрації в особисте життя людини.

Щодо спеціальних принципів, то автори пропонують виокремлювати їх залежно від функціонування адміністративно-правових інститутів. До них

можна віднести принципи: державної служби; адміністративного процесу; адміністративної відповідальності; адміністративного судочинства; місцевого самоврядування та ін. [14].

Деякі дослідники виокремлюють принципи соціального управління, які також можна вважати принципами адміністративного права. Автори навчального посібника “Адміністративне право України” (Д. О. Беззубов, В. Д. Гвоздецький та ін.) виділяють такі принципи соціального управління: єдиноначальність у прийнятті рішення та колегіальність при їх обговоренні; єдність адміністративно-державного, господарського та культурного управління; поєднання галузевого і територіального управління; науковість; прогнозування соціального управління; мотивація праці; відповідальність за результат соціального управління; раціональний добір, підготовка і розстановка кадрів; економічність і ефективність соціального управління; системність, ієрархічність; необхідна різноманітність; обов’язковість зворотного зв’язку; законність [15].

В юридичній літературі також виокремлюють і ряд принципів правозабезпечення, на яких побудована вся система захисту прав людини. До них належать [16]:

- непорушність основних прав та свобод людини, які належать їй від народження і за правом народження;
- визнання гідності та значущості людини;
- забезпечення прав людини як основний обов’язок правоохоронних органів;
- утвердження в діяльності людей свободи слова, пересування, совісті, охорони особистого і сімейного життя;
- сприяння судовому захисту кожного порушеного права;
- рівність усіх осіб перед законом у процесі вирішення конфліктних ситуацій;
- визнання особи, держави та її органів рівними суб’єктами у вирішенні спорів;
- забезпечення контролю з боку осіб та їх об’єднань за здійсненням правоохоронними органами (у тому числі органами внутрішніх справ) своїх повноважень щодо забезпечення прав людини;
- відповідальність працівників правоохоронних органів перед населенням за процес забезпечення прав людини;
- невтручання правоохоронних органів у регулювання громадського життя людини поза межами, передбаченими нормативними актами.

Поряд з цими “писаними” принципами окремі дослідники виокремлюють і “неписані” принципи в адміністративному процесі. Дані принципи можуть бути напрацьованими в адміністративному судочинстві. До них відносяться принцип процесуальної економії, добросовісного ставлення суддів та інших учасників процесу до виконання своїх процесуальних обов’язків, пропорційності при розгляді справ та винесенні рішення та ін.

Підлягають змін і принципи адміністративного провадження. Адміністративно-юрисдикційна діяльність компетентних суб’єктів, які виконують

адміністративне провадження, здійснюється в регламентованих законом процесуальних формах і порядку. Вважаючи сукупність адміністративних проваджень базовою характеристикою адміністративної юрисдикції, окремі вчені виділяють такі їх види: провадження у справах про адміністративні правопорушення; дисциплінарне провадження; провадження за скаргами; узгоджене провадження та ін.

В юридичній літературі зустрічаються й інші класифікації адміністративно-юрисдикційних проваджень і, відповідно, інших принципів їх забезпечення. Так, В. К. Колпаков до адміністративних проваджень відносить: а) провадження щодо застосування заходів примусу в державному управлінні; б) дисциплінарне провадження; в) провадження у справах про адміністративні правопорушення; г) провадження щодо застосування заходів матеріального впливу [17].

Зважаючи на те, що сучасний період розвитку адміністративного права насамперед передбачає пріоритетність прав людини, то даний принцип має бути віднесений до обов'язкових принципів адміністративного права.

Отже, можна зробити такі висновки:

1. В Україні в юридичній літературі окремими дослідниками визначено принцип пріоритетності прав людини в адміністративному праві та адміністративному провадженні, проте зазначений принцип ще не знайшов відображення у навчальних посібниках та підручниках.

2. Форми адміністративного провадження в Україні визначаються по-різному, проте в них також ще не відображено питання про пріоритетність прав людини в адміністративному провадженні.

3. Вимагають змін і методи адміністративного провадження, адже принцип пріоритетності прав людини в адміністративному провадженні ще не розкрито у зазначених методах.

Джерела

1. Коренев А. П. Принципы современного административного права // Правоведение. 1967. № 3. С. 72–78.
2. Советское административное право: учебник / под ред. А. П. Коренева. Москва: Юрид. лит., 1986. 400 с.
3. Советское административное право: учебник. Москва: Юрид. лит., 1987. 544 с.
4. Юсупов В. А. Теория административного права. Москва: Юрид. лит., 1986. 158 с.
5. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. Москва: Изд. Тихомирова М. Ю., 1998. 798 с.
6. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс. У 2 т. Т. I: Загальна частина / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова). Київ: Юрид. думка, 2004. 584 с.
7. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р. С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
8. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / В. В. Галуцько, П. В. Діхтєвський, О. В. Кузьменко та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
9. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс: підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків: Золота миля, 2011. 584 с.
10. Захист прав людини в адміністративному судочинстві: сучасний стан і перспективи розвитку в Україні: матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. Київ. Organization

- for Security and Co-operation in Europe. 13 квітня 2016. [Електронний ресурс]. URL: <https://www.osce.org/uk/ukraine/233086>
11. Кузьменко О. В., Гуржій Т. О. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / за ред. О. В. Кузьменко. Київ: Атіка, 2007. С. 292–307.
 12. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: Атіка, 2007. 624 с.
 13. Адміністративне право України: підруч. для юрид. вузів і фак-тів / Ю. П. Битяк, В. В. Богущький, В. М. Гаращук та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. Харків: Право, 2006. 520 с.
 14. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Суценко. 2-ге вид. перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 872 с.
 15. Адміністративне право України: навч. посіб. / Д. О. Беззубов, В. Д. Гвоздецький та ін. Київ: ТОВ “МП Леся”, 2013. 256 с.
 16. Негодченко О. В. Деякі організаційні аспекти визначення механізму забезпечення реалізації прав, свобод і обов’язків людини й громадянина // Вісн. Запорізького юрид. ін-ту. 2003. № 2. С. 9–16.
 17. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 528 с.

Zarosilo V. O. Changes in the system of principles of administrative law and administrative proceedings and introduction of the principle of priority of human rights in administrative proceedings in Ukraine.

The analysis was conducted to determine the existence of the principle of human rights priority in administrative proceedings. The approach of different researchers was analyzed to determine the principles of administrative law and administrative proceedings. It is determined that there is a certain number of systems of principles of administrative law and administrative proceedings. As a result of the analysis, it was found that there is no consensus among scientists regarding the principles of administrative law and administrative proceedings. In addition to the principles of administrative law, the principles of state or social governance are distinguished.

Most systems of the principles of administrative law coincide to a certain extent, but only in some of them the principle of human rights priority in administrative proceedings is highlighted. At the same time, this principle as one of the main principles of administrative law and administrative proceedings was singled out in the early 90's, after independence and the adoption of the Constitution of Ukraine. This principle is based on the general tendency of restructuring administrative law and administrative proceedings in order to change the law as a whole.

It is enshrined in the Constitution of Ukraine and indicates the replacement of the state centrist approach to the man-centrist. In order to form a unified approach to the principles of administrative law and administrative proceedings, it is proposed to introduce the principle of the priority of human rights in administrative proceedings to the system of principles of administrative law.

<https://doi.org/10.32689/2522-4603-2019-01/57-05-11>

Надійшла 26 грудня 2018 р.