

УДК 342.7: 477

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.16.44>

РОЗВИТОК УЯВЛЕНЬ ПРО АКСІОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У ТВОРАХ ФІЛОСОФІВ І МИСЛИТЕЛІВ НІМЕЦЬКОЇ ТРАДИЦІЇ

М.М. Малетич

кандидат юридичних наук

У статті розглянуті уявлення про аксіологічні засади адміністративних проваджень у працях відомих німецьких вчених, оскільки вони мають важливе значення для формування сучасних підходів до нормативної фіксації правової природи адміністративних проваджень, а також для розвитку системи законодавства, правозастосовної практики.

Охарактеризовані приклади німецького підходу до розвитку уявлень про систему адміністративних проваджень, охарактеризовані підходи до правового регулювання адміністративних проваджень на прикладі Естонського досвіду, зроблені висновки про необхідність врахування розглянутих підходів до вітчизняної правозастосовної практики.

Розглянуто поняття примусу, центрального для багатьох процесуальних наук, яке в адміністративному праві та процесі виступає важливою правовою категорією, пов'язаною з визначенням змісту, значення, властивостей, ознак обов'язкового державно-владного впливу на невизначене коло осіб, які були сформульовані в XVIII ст.

Відображення у примусі колективної волі повинно враховувати не тільки волю держави, але й тих осіб, які мають вирішальний вплив в державі на формування державної політики її реалізацію, застосування заходів державного примусу, тому сформульовані рекомендації щодо розвитку зазначеного поняття з урахуванням європейських категорій «загальне благо», «загальні інтереси», «публічний інтерес», «приватний інтерес». Зроблено висновки про необхідність розвитку системи адміністративних проваджень та розвитку сучасної практики удосконалення практики діяльності адміністративних органів.

Ключові слова: адміністративне провадження, адміністративний акт, адміністративний примус, німецька адміністративна традиція, адміністративний орган, адміністративне рішення.

DEVELOPMENT OF APPROACHES TO AXIOLOGICAL GROUNDS, GOVERNING ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS IN WORKS OF PHILOSOPHERS AND THINKERS OF GERMAN TRADITION

M.M. Maletych

In this article author's reviewed the main axiological grounds of administrative proceedings formed by famous German scientists, as they have important role in modern development of approaches to legal regulation of administrative proceedings, as well of the system of legislation and law-enforcement practice.

In this article author's discussed examples of German approach to development of understanding of the system of administrative proceedings, generalized approached to legal regulation of administrative proceedings on the example of Estonian experience, made conclusions on the necessity to take into account the discussed examples for development of domestic law-enforcement practice.

Author`s considered the notion of offence as central for many procedural sciences, that takes important place in administrative law and process, an important legal category, connected with definition of the essence, role, features of a state power-based impact on a wide range of people, that had been formed during XVIII century.

Fixation of the collective will while application of sanctions for offences must consider not only the will of the state, but also of those persons, that have deciding voice in the state on development of state policy, it`s realization, application of the methods of state punishment, in this respect author has formed proposals regarding development of the mentioned notion with respect to European categories "common good", "common interests", "public interests", "private interest".

Key words: administrative proceeding, administrative act, administrative offence, German legal tradition, administrative body, administrative decision.

Актуальність дослідження уявлень про аксіологічні засади адміністративних проваджень у творах філософів та мислителів німецької традиції у вітчизняній доктрині адміністративного права підвищується з огляду на їх значення для розвитку системи законодавства та правозастосовної практики.

Метою цієї статті є розгляд прикладів німецького підходу до розвитку уявлень про адміністративні провадження та їх вплив на сучасне розуміння та підходи до правового регулювання адміністративних проваджень в європейських країнах та в Україні.

Серед основних завдань статті слід відмітити: характеристику аксіологічних засад на прикладі основних категорій, що були покладені в основу формування німецьких аксіологічних засад адміністративних проваджень; аналіз підходів видатних філософів та мислителів німецької адміністративної традиції до розуміння примусу в державі та його значення, прояву в адміністративних провадженнях; розвиток ідей щодо використання німецького досвіду розуміння змісту, значення адміністративних проваджень у сучасному українському законодавстві та правозастосовній практиці.

Поняття примусу є центральним для багатьох процесуальних наук, в адміністративному праві та процесі воно виступає важливою правовою категорією, пов'язаною з визначенням змісту, властивостей, ознак обов'язкового державно-владного впливу на невизначене коло осіб, проте ці уявлення були сформовані ще в вісімнадцятому сторіччі.

Сутність поняття адміністративного права не є статичною, його розвиток обумовлений низкою факторів, що визначають динаміку соціальних процесів в державі, державотворчих та адміністративно-правових реформ. Також важливе значення для становлення адміністративного процесу та іманентних проваджень належить змісту адміністративних правовідносин, встановленому правовому механізму реалізації та захисту прав людини, державному примусу та вихідним началам інституту адміністративної відповідальності. Формування означених факторів та сутнісних характеристик адміністративного процесу нерозривно пов'язано і з реальною правозастосовною практикою, адже вона дозволяє реалізувати на практиці приписи чинного законодавства та сприяти оновленню останнього, в т.ч. шляхом заповнення прогалін, усунення недоліків, впровадження нових європейських чи світових стандартів реалізації прав та обов'язків учасників різних видів правовідносин.

Актуальність дослідження адміністративних проваджень та їх правової природи з урахуванням системного підходу обумовлена тим, що в більшості європейських та національних проваджень використовуються схожі підходи, адміністративно-правові гарантії, методи, мінімальні стандарти захисту прав людини, проте суттєва різниця спостерігається на рівні аксіологічних цінностей, що визначають природу адміністративних проваджень, їх специфіку, способи реалізації.

Розуміння адміністративного провадження як певної цілісної системи є прийнятним в національній правовій системі, проте сутнісні характеристики європейських та вітчизняних адміністративних проваджень акцентують увагу на взаємній обумовленості, діалектичному поєднанні, якісному розвитку на основі керованих модифікацій складними системами проваджень, що визначають діючий правовий механізм захисту прав людини.

На приклад, теоретичні концепції примусу розроблялися у працях Й.-Г. Фіхте, який зауважував, що «в реальному житті індивідуальна свобода людини порушується, і щоб цього не було, необхідно встановити панування закону, чого можна досягти лише завдяки примусу. Ця обставина викликає до життя апарат держави» [1, С. 73].

Ці підходи є слухними і в сучасний період, адже дозволяють встановити причину формування правового явища, визначити їх зміст та сформулювати пропозиції щодо його розвитку з урахуванням виражених наукових підстав.

На думку Й.-Г. Фіхте, «у примусі концентрується єдина колективна воля, що утворюється внаслідок державного договору» [1, С. 73]. Ознака вольового, цілеспрямованого впливу на соціальні правовідносини залишається визначальною і в сучасний період, адже дозволяє забезпечити у найбільш ефективний спосіб дотримання встановлених правових норм.

Проте, на думку зазначеного вченого демократична форма правління не плідна, а зростанню кількості правопорушень можна протистояти лише шляхом удосконалення примусу, його правових форм в сучасному розумінні. Також було висловлено думку про те, що важливо враховувати волю людей та закріплювати її в законі, щоб кожен громадянин вважав права, свободи своїми невід'ємними та прагнув їх належного виконання.

Зловживання владою, примусом в державі, на погляд вченого, можна було протистояти за допомогою «встановлення окремої контрольної установи – *ефорату*, що призначається народом, стоїть над владою та володіє правом заборони незаконних дій влади» [1, С. 73].

Цей підхід хоча і зазнав значної критики сучасних вчених, проте забезпечення інтересів народу, громадян в цілому на сучасному етапі покладаються в основу не тільки державного примусу, але й державного управління в цілому, створюючи належні засади цілепокладання в правовій, соціальній державі.

Феномен адміністративного процесу завжди привертав увагу провідних вчених, адже його сутність, властивості, підходи до визначення структури, змісту проваджень мають спільні прояви в публічно-правових науках, державному управлінні, менеджменті, що дозволяє за аналогією запозичувати ефективні правові механізми, практику удосконалення окремих видів проваджень та екстраполювати позитивні здобутки на суміжні галузі та інститути адміністративного права та процесу.

У працях відомих вітчизняних вчених В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, Д.М. Лук'янця, Ю.С. Педька, а також багатьох інших вчених сучасності адміністративний процес виступає родовою категорією, в якій з необхідністю поєднуються найважливіші риси, властивості, що дозволяють відокремити цей вид процесу від суміжних категорій та понять. Поряд з цим мало дослідженими в українській науці адміністративного права залишаються нові види адміністративних проваджень, які вже отримали закріплення в актах європейського законодавства щодо взаємодії національних публічних адміністрацій з Європейською Комісією, порядок їх реалізації та можливого залучення іноземних елементів, в т.ч. країн асоціативного типу членства, - становить особливий інтерес для розвитку доктринальних уявлень про структуру сучасного адміністративного процесу в європейських країнах.

Аксіологічні засади формування адміністративного процесу хоча і формуються з урахуванням визначальних характеристик правової системи країни, проте, в сучасних умовах визначального значення набуває здатність правових понять, категорій трансформуватися в напрямі врахування нових властивостей, надання нових правомочностей уповноваженим органам, учасниками адміністративних проваджень. Тому їх вивчення з метою зближення національного та європейського підходу до формування адміністративних проваджень на сучасному етапі в Україні набуває особливого значення.

Окремо хотілося б навести цікавий підхід пострадянської країни – Естонії, в якій в результаті проведення адміністративної реформи відбулося запровадження адміністративних проваджень європейського зразка. В цій країні відбувся кардинальний перехід від державоцентристського до демократичного, людиноцентричного розуміння та було переглянуто підхід до ролі адміністративного органу, учасників адміністративного провадження з урахуванням європейських стандартів, зокрема, адміністративної процедури. Для України означений досвід має принципове значення як з теоретичної, так і з практичної точки зору, адже дозволяє проаналізувати, порівняти діючий та європейський адміністративно-правовий механізм, специфіку адміністративних проваджень безспірного та спірного характеру.

Відповідно до ч.1 ст. 2 Закону Естонської Республіки «Про адміністративне провадження», який вступив в силу в 2002 році, «адміністративне провадження – це діяльність адміністративного органу при виданні постанови або адміністративного акту, при здійсненні дії або при укладанні адміністративного договору» [1, С. 23].

Відповідно до естонського законодавства, зокрема, до адміністративних органів належать: державні установи, колегіальні органи: уряд, міністерства, департаменти, органи місцевого самоврядування, самостійні публічно-правові юридичні особи (університети, лікарні), а також приватні особи, які залучені до виконання публічних завдань, зокрема, нотаріуси.

Тому зазначене вище визначення екстраполюється не тільки на певний юрисдикційний орган, а на загальну сукупність адміністративних органів, тобто відбувається спрощення, кодифікація законодавства щодо адміністративних проваджень різних видів, причому не тільки позитивних, але й адміністративно-деліктних, адже адміністративні органи часто уповноважені застосовувати адміністративні стягнення, провадити досудові дії, припиняти триваючі злочини, делікти та передавати справу до суду.

Синонімічним є визначення адміністративного провадження через ключове поняття адміністративної діяльності, але для його розуміння потрібно розглянути його сутність та загальну характеристику. «Адміністративна діяльність з не будь-яка діяльність адміністративної установи, а лише та, яка пов'язана з постановами, адміністративними актами, адміністративними договорами та діями. Ці поняття означають публічно-правові форми діяльності установ, які стосуються приватних осіб» [1, С. 24].

Слід розуміти, що адміністративні установи також уповноважені застосовувати як публічно-правові, так і приватно-правові заходи, тому адміністративна діяльність не стосується приватно-правових заходів, є самостійним видом діяльності адміністрації. Адміністративна діяльність регулюється публічним правом.

Основною метою адміністративного провадження є «захист громадян від свавілля влади, тому адміністративним провадженням вважається лише та частина діяльності держави, яка стосується громадян, тобто до неї не віднесена внутрішня канцелярська робота установ» [1, С. 26].

Феномен адміністративного процесу видозмінюється з урахуванням європейського підходу до підвищення ефективності та результативності адміністративної діяльності, підвищення відповідальності в позитивному та негативному значенні усіх учасників

адміністративних проваджень, що дозволяє стверджувати про сутнісні трансформації як загальної категорії адміністративного процесу, так і поняття адміністративного процесу та його структури.

Визначальними рисами сучасної європейської моделі адміністративного процесу слід визнати дотримання правил належної адміністративної процедури, належного судового процесу, дотримання прав і свобод людини, протидію свавілля та зловживанню правами органів публічної адміністрації. В Україні ці ознаки отримують доктринальне тлумачення та потребують поступового впровадження в адміністративному процесуальному та матеріальному законодавстві.

В сучасний період розвиток нових адміністративно-правових інструментів, що забезпечують реалізацію і захист прав людини в сфері виконавчої влади, є достатньо стрімким та спрямованим на моделювання нових видів адміністративних проваджень, зокрема, до таких нових видів слід віднести провадження за електронними петиціями, з надання адміністративних послуг, за зверненнями громадян з урахуванням скорочення строків розгляду тощо.

На сучасному етапі моделювання системи адміністративних проваджень в Україні необхідно забезпечити розуміння системи адміністративних проваджень як сукупності ключових видів адміністративних проваджень, що врегульовують найважливіші відносини в сфері виконавчої влади, пов'язані з реалізацією та захистом прав приватних осіб. В той же час кожне одиничне адміністративне провадження також формує самостійну систему послідовних дій, реалізацію владних повноважень адміністративними органами та уповноваженими ними особами, що становить складову вищерозглянутої загальної системи адміністративних проваджень. Важливо забезпечити єдність правового регулювання та розуміння правової природи адміністративних проваджень за рахунок спільного правового підґрунтя та використання спільних аксіологічних засад конституційного рівня, як наявних, так і впроваджуваних з правозастосовної практики європейських країн.

Розвиток правової природи адміністративних проваджень на сучасному етапі проведеної адміністративної реформи в Україні потребує розробки спільного правового підґрунтя подальшого розвитку загальної системи адміністративних проваджень.

На мій погляд, варто спрямувати зусилля вітчизняних науковців на розробку самостійного загального закону про засади адміністративних проваджень, в якому б дістали закріплення найважливіші види адміністративних проваджень та оновлені аксіологічні засади, які б визначали сучасну правову природу адміністративних проваджень та надавали б можливість наближувати їх зміст до європейської практики взаємодії учасників адміністративних проваджень різних рівнів.

Також важливо забезпечити взаємопроникність правового регулювання як на рівні закону, так і на рівні підзаконних актів, скасовуючи застарілі зразки радянського досвіду імперативного та подекуди деструктивно однотипного правового регулювання адміністративних проваджень.

Висновки. З урахуванням викладеного, слід зробити висновок про те, що в основі застосування права лежить визнання громадянами та виконання особистих прав, свобод, законних інтересів, на чому особливо наголошував Й.-Г. Фіхте.

Примус необхідно розглядати не тільки з точки зору правового його розуміння, а екстраполювати властивості та ознаки означеної категорії на соціальні відносини в державі з певним класовим поділом, що виступає необхідною умовою його збереження та розвитку.

Відображення в примусі колективної волі має враховувати не тільки волю держави, але й тих осіб, які мають визначальний вплив в державі на формування державної політики,

її реалізацію, застосування заходів державного примусу, тому слід висловити рекомендації щодо розвитку означеного поняття з урахуванням європейських категорій «спільне благо», «спільні інтереси», «публічний інтерес», «приватний інтерес» тощо.

Розглянутий естонський підхід до розуміння поняття адміністративного провадження дозволяє зрозуміти комплексний, інтегрований підхід законодавця до розуміння адміністративного провадження як такого, що може бути здійснене не лише одним юрисдикційним органом, а будь-яким адміністративним органом, адже трансформується власне природа, зміст, сутність адміністративного провадження порівняно з радянською парадигмою.

Список використаних джерел:

1. Шульженко Ф.П., Наум М.Ю. Історія вчень про державу і право: Курс лекцій/ За заг. ред. акад. АПрН України, д-ра юрид. наук, проф. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 1997. – 192 с.
2. Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 12.
3. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. К. : Вид-во УАДУ, 1999. 236 с.
4. Аэдмаа А., Лопман Э., Паррэст Н., Пилвинг И., Вэне Э. Руководство по административному производству. Тарту: Издательство Тартуского университета. 2005. 630 с.