



МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ КЛАССИФИКАЦИИ ПРИНЦИПОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Алла ПУХТЕЦКАЯ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

Summary

This article reveals methodological approaches to understanding the essence and role of administrative law principles, their development in the key modern legal systems, shows different classification grounds and groups of administrative law principles, having special impact on global, European and national level. These developments aim to show methodological approaches to due methods and ways of European good administration principles introduction into Ukrainian administrative legislation & domestic doctrine.

Key words: administrative law principles, methodology, classification, good administration, European administrative law.

Аннотация

В статье рассматриваются методологические подходы к пониманию значения и роли принципов административного права, специфика их становления в ведущих правовых системах современности, раскрыты различные подходы к определению классификационных оснований и групп принципов административного права, имеющих особое значение и влияние на глобальном, европейском и национальном уровнях. Данные разработки проведены с целью обоснования должных методологических подходов, способов и средств внедрения европейских принципов надлежащей администрации в украинском административном законодательстве и административно-правовой доктрине.

Ключевые слова: принципы административного права, методология, классификация, надлежащая администрация, европейское административное право.

Постановка проблемы. Определение содержания и классификация принципов административного права проводятся в правовых системах современности по различным классификационным основаниям, обусловленным административными традициями исследуемых систем, а также гносеологическими, онтологическими и методологическими подходами к определению их роли, места и значения в доктрине, правоприменительной практике.

В связи с этим необходимо уделить особое внимание системе принципов административного права, сформированной на основе принципов советского государственного управления, требующей на данном этапе трансформации отрасли административного права Украины, комплексного пересмотра с учетом принципов надлежащей администрации (англ. – good administration) и новых институтов, внедряемых в административно-правовую доктрину, законодательстве и правоприменительной практике (институтов административных актов, административной ответственности публичной администрации, административных услуг).

Актуальность темы исследования. Специфика внедрения в украинской административно-правовой доктрине и системе административного законодательства принципов надлежа-

щей администрации, а также принципов новых административно-правовых институтов, возникших в контексте трансформации предмета административного права, требует применения не только сформированных в национальной правовой системе методов научного познания государственно-правовых явлений, но и ряда присущих европейскому праву подходов, способов правового регулирования отношений в сфере исполнительной власти с учетом наднациональной составляющей.

На современном этапе обоснованы классификации принципов административного права национального и наднационального уровней по содержанию, направленности влияния на социальные отношения, специфике определения соотношения и правовой защиты ценностей, приоритетных объектов правового воздействия, по значению для определения основных объективных закономерностей и взаимосвязей в различных сферах государственного регулирования.

В административно-правовую доктрину Украины проникают доктринальные разработки зарубежных ученых, обосновывающие необходимость всестороннего исследования новых для отечественной правовой мысли принципов, обрамляемых в подсистемы правовых принципов актами европейских региональных организа-

ций. В частности, это касается Рекомендации Совета Европы о принятии Кодекса надлежащей администрации. В этой связи возникает необходимость анализа содержания материальных и процедурных принципов административно-правового характера, вводимых в Рекомендациях Совета Европы и возможности их частичного учета для целей кодификации отечественного административно-процедурного законодательства, а также определение места отдельных указанных принципов в системе принципов отрасли административного права Украины.

Исследование содержания и системы принципов административного права, принципов государственного управления, партийного руководства в советский период были посвящены работы ведущих ученых – представителей юридических, политических, исторических, кибернетических, социологических и ряда иных наук, в частности: Г.В. Атаманчука, Ю.М. Козлова, Е.С. Фролова, Г.И. Петрова, А.К. Белых и многих других. Среди отечественных ученых, посвятивших свои научные исследования отдельным вопросам классификации принципов административного права, европейского административно-го права, принципов Европейского административного пространства следует упомянуть В.Б. Аверьянова,



И.А. Грицака, Г.Й. Ткач. В их исследовании были заложены методологические основания исследования и классификации принципов административного права. Вместе с тем до этого времени остаются недостаточно исследованными проблемы классификации, взаимодействия, иерархичной сопряженности принципов административного права европейского и национального уровня, что имеет важное значение в контексте недавнего подписания «Соглашения об ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом атомной энергии и их государств-членов с Украиной» от 27 июля 2014 г. [1]

Целью и задачами статьи является исследование методологических подходов к классификации принципов административного права, определение их содержания и взаимодействия в национальной административно-правовой доктрине и странах-членах Европейского Союза. Среди основных задач выделены следующие: рассмотрение методологических подходов к классификации принципов административного права, их специфики и имманентных способов, методов воздействия на субъектов административного права в советский и современный периоды становления национальной административно-правовой доктрины.

Изложение основного материала. Исследование методологических подходов к классификации принципов административного права в национальной административно-правовой доктрине и странах-членах Европейского Союза необходимо осуществлять с использованием средств общенаучных и специально-научных методов научного познания, позволяющих раскрыть сущность анализируемого объекта, установить его соответствие и детерминированность объективными требованиями социального развития, а также раскрыть условия и способы применения указанных принципов в административных правоотношениях разных уровней, с учетом специфики административно-правового статуса субъектов правоприменительной деятельности, компетенции субъектов властных полномочий, установленных и гарантированных законом требований относительно их соблюдения и применения в практике государственного строительства.

На наш взгляд, для решения проблемы доктринального пересмотра системы принципов административного права необходимо комплексно рассмотреть и сопоставить ценностные ориентиры, основные задачи, функции и компетенцию органов государственной власти, правовые формы их деятельности, правовые режимы и особенности применения требований отдельных принципов в их условиях. Также важно учитывать традиционно сложившуюся практику взаимодействия органов государственной власти и частных лиц, в которых проявляется действие норм неправового характера, выступающих важным фактором формирования системы принципов административного права (духовные, моральные, этические и др.) [2, с. 242].

Отечественный подход к определению содержания и основных подсистем принципов административного права в значительной степени связан с развитыми в советский период теоретико-правовыми подходами к разграничению права и закона, направленности их воздействия, значения для установления ценностных оснований правового регулирования в различных сферах. В его основу, как известно, был положен позитивистский подход, раскрываемый в исследуемом аспекте через традиционное определение принципами отраслевых наук тех исходных положений, оснований, которые характеризуют различные сферы социального управления и получили нормативное закрепление в конституционных и иных актах законодательства.

На основе приведенного подхода в современный период получили дальнейшее развитие такие проблемы советского государственного управления в трех основных аспектах: 1) гносеологическом – определение правовой природы и значения правовых принципов, специфики отображения в них тех или иных явлений; 2) онтологическом – исследование сущностного аспекта, собственно взаимосвязей и взаимозависимости правовых принципов, их соответствия реальным социальным отношениям; 3) методологическом – познание содержания и соотношения принципов различных уровней с помощью и с целью всестороннего исследования объективных закономерностей и взаимосвязей, что позволяет моделировать

системы социального управления, прогнозировать их развитие.

Определение принципов в широком понимании как общеправовой категории также было разработано в работах советских ученых, раскрывая не только аспекты государственного, но и социального управления в целом, применяя социальный анализ для решения важных теоретических задач управления обществом, а также дополнительно используя методы кибернетики, в том числе системный подход, рассматриваемый нами ниже.

Использование философского метода и присущих ему направлений исследования природы, сущности, бытия права раскрывается при использовании средств правовой онтологии и имеет важное значение для пересмотра формул правовых принципов независимо от отраслевой принадлежности, определения их содержания и направленности в рамках исследуемых подходов к пониманию права, закона, их взаимодействия, реализуемых функций относительно опосредования и фиксации их содержания.

В свою очередь, средства правовой аксиологии позволяют раскрыть взаимосвязь ценностей в той или иной правовой системе, ее отрасли, институте, фиксируемых в правовых нормах и изменяющихся вместе с развитием целеполагания данных формаций, институтов общества, государства и их органов. Чрезвычайное значение имеет использование правовой аксиологии на современном этапе развития административно-правовой доктрины, поскольку на сегодняшний день мы рассматриваем систему принципов административного права в ее взаимосвязи с наднациональными подсистемами европейского регионального и глобального уровней, значение и иерархия ценностей в которых не являются однозначно принятыми либо традиционными в постсоветских правовых системах, отраслях административного права, требуют проведения значительной исследовательской работы с целью определения содержания, группификации, исследования и применения лучших методик имплементации в национальном законодательстве, например кодификационной работе.

Правовая логика, предоставляя арсенал средств и правил правового



го мышления, их применения в сфере права к конкретным объектам научного познания позволяет разработать и зафиксировать обоснование важных взаимосвязей в системе принципов административного права, их взаимообусловленность ценностями, целями, заданиями вышестоящих подсистем ценностей, принципов права, принципов соблюдения и обеспечения реализации прав человека и гражданина в правовом государстве.

Наряду с указанными составляющими философского метода для развития положений о принципах отрасли административного права важное значение имеет использование априористического метода, позволяющего обосновать рецепцию ряда принятых в европейской доктрине презумпций, требований, составляющих общее наследие европейских стран и человечества в целом. Это касается в первую очередь презумпции невиновности и ее экстраполяции на физических лиц, а также презумпции вины, предусмотренной для органов публичной администрации при выполнении полномочий, определенных законом.

Аксиоматический метод, состоящий в исследовании положений, истинность которых является очевидной для каждого, в частности, требования о равенстве всех перед законом, требования формального и процедурного равенства, равенства прав во время рассмотрения административного дела судом. Это метод позволяет также сравнить принятые для основных видов европейских административных традиций подходы к определению содержания и сферы применения определенных групп принципов административного права (принципов отраслевых институтов).

Так, Р. Лукич отмечает: «В философии права, к примеру, школа природного права на основании положений о том, что все люди равны, делает вывод о том, что они должны иметь равное право голоса, право собственности и т.д.» [3, с. 78]. Данное утверждение вполне понятно, но с методологической точки зрения не позволяет раскрыть важное значение эмпирических и неэмпирических методов познания, ведь исследование некоторых групп принципов для современных исследователей и ученых отечественной шко-

лы происходит не путем использования общих методов познания или научных методов познания, а обусловлено применением в значительной мере интуитивных оснований, методов, которые не опираются на собственный опыт или опыт народа, государственного управления в целом.

Поэтому следует учесть возможности применения аксиологического метода и метода интуиции для решения проблемы систематизации наднациональной составляющей системы принципов административного права, ее значения и направления воздействия на пересмотр составляющих национальной системы принципов административного права, что имеет большое значение как для правотворчества, так и для юридической техники, используется для нормативной фиксации указанных положений в актах национального законодательства. Как метко указывает цитируемый классик, «в ходе правотворчества необходимо определить ценности (цели), призванные осуществлять право, что достигается с помощью аксиологического метода» [3, с. 82].

Разработка доктринальных оснований обновления содержания, значения, классификации принципов административного права, их взаимосвязи с принципами надлежащего правления и надлежащей администрации, современными принципами и стандартами организации и деятельности публичной администрации как центрального института административного права – актуальная проблема не только теоретического, но и практического характера, поэтому ее изучение позволит решить ряд важных проблем, связанных с усовершенствованием не только основоположных оснований организации исполнительной власти, но и с формированием качественно новых административно-правовых институтов, правового регулирования отношений, возникающих в связи с предоставлением административных услуг, кодификацией административно-процедурного законодательства и т.д.

Проблемы доктринального пересмотра в целом системы принципов административного права в Украине рассматриваются ведущими учеными-административистами уже более десяти лет, но до сих пор не сформировалось

единое видение обозначенной системы, также как и перечень и содержание принципов институтов данной отрасли. На современном этапе объективно обостряется проблема пересмотра ценностных оснований отрасли административного права, соотношения целей, задач деятельности государства и его аппарата, обеспечения справедливого баланса публичного, частного, общего и государственного интереса, выступающих ключевыми факторами формирования системы принципов административного права. Также важное теоретическое значение имеет разработка теоретических оснований разграничения принципов государственного управления, принципов организации, принципов деятельности органов государственной власти, органов публичной администрации, закрепления в них требований о надлежащем правлении и надлежащей администрации, их конкретизации в статусных (компетенционных) актах и подзаконных правовых актах.

Системный подход в исследованиях содержания и направленности принципов административного права использовался как ведущий в советский и дореволюционный периоды, но (в этом следует согласиться с мнением ученых и исследователей тех периодов) содержание упомянутых принципов не было направлено на обеспечение условий надлежащей реализации прав и свобод частных лиц во взаимоотношениях с органами государственного управления, поскольку по своей правовой природе они в первую очередь были направлены на обеспечение государственного управления с целью прямого воздействия на управляемые объекты, часто вопреки интересам не только последних, но и территориальных общин, регионов, субъектов федерации СССР. По мнению известного немецкого ученого Л. фон Штейна, именно создание условий для реализации прав, свобод, интересов гражданина должно выступать одним из основных приоритетов, поскольку обеспечивает стимулирование в различных сферах жизнедеятельности общества.

Среди основных принципов советского государственного управления, имеющих системообразующее значение, выделялись принцип объективности, конкретности, комплексности, обратной связи, обосновывалось их зна-



чение как общих сущностных принципов. Вместе с тем указанные принципы дублируют принципы, применяемые для организации и взаимодействия систем (собственно методологии системного подхода), получившие развитие в советской науке государственного управления, и требуют пересмотра с учетом содержания и направленности последнего в условиях новой политико-правовой формации.

Отдельное место необходимо уделить рассмотрению дихотомии подходов к определению форм природного права и формально-юридических источников права. Так, по мнению Н.М. Пархоменко, «к формально-юридическим источникам права относятся правовые акты, правовые обычаи, правовые прецеденты, нормативно-правовые договоры, принципы права, правовая доктрина, религиозные нормы, которые могут быть классифицированы по разным критериям» [4, с. 141]. Формы же природного права не являются четко формально определенными, в основе их формирования лежит стихийная форма, организационно не упорядоченная, и, соглашаясь с мнением указанного ученого, полагаем, что применяется для внедрения и защиты интересов отдельных групп, организаций.

Е.В. Скурко пишет: «Мы рассматриваем принципы права как обобщения из актов реализации права, выплывающие из норм «писаного права», разработанные с конкретными практическими целями (и для целей следующих актов, правореализации) профессиональными юристами данной правовой системы и составляющих, таким образом, обычаи правоприменения, или, проводя аналогию с терминологией исследователей римского права, «право юристов» соответствующей правовой системы» [5, с. 5–6]. Эти замечания имеют важное значение для формирования понимания содержания и значения ряда принципов, имеющих административно-правовую составляющую своего содержания, сформированных судебной практикой европейских судебных институций (например, принцип верховенства права в контексте толкования «живого механизма» Конвенции о защите прав и основоположных свобод человека).

Выводы. Проведение комплексной административно-правовой реформы в

Украине требует разработки дальнейших приоритетных направлений реформирования системы органов исполнительной власти и органов местного самоуправления с учетом европейских принципов и стандартов, в частности таких основоположных институционных принципов публичной администрации, как принцип функциональной децентрализации, бюджетной децентрализации, агенцификации, которые до сих пор не получили надлежащей разработки и внедрения в отечественном законодательстве, практике государственного строительства. Вместе с тем опыт проведения институциональных реформ публичной администрации стран-членов Европейского Союза подтверждает необходимость учета общих институциональных принципов публичной администрации для обеспечения административной способности публичной администрации, выступающей необходимым условием взаимодействия в европейском административном пространстве и выполнения обязательств, связанных с ассоциированным членством в Европейском Союзе.

Важной задачей следует признать изучение содержания, методологических подходов к пониманию принципов административного права, раскрытию специфики их понимания, объема предлагаемых значений в отечественной и зарубежной юридической литературе, взаимосвязи принципов национального административного права и наднационального уровня: глобального, европейского регионального, административного права Европейского Союза с целью раскрытия объективных закономерностей и возможностей достижения определяемых в конституционных и статусных актах целей деятельности органов публичной администрации, обеспечения всесторонней защиты прав и свобод человека.

Отдельного внимания заслуживает проблема определения и обоснования места и значения принципов общего характера, в частности принципов права Европейского Союза, принципов, закрепленных в Конвенции о защите прав и основоположных свобод человека, фундаментальных принципов права Европейского Союза и т.д. Решение указанных проблем создает условия для решения следующих, не

менее важных проблем, связанных с установлением взаимосвязей в системе принципов административного права, обоснованием их особенностей и специфики определения правовых рамок деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления.

Список использованной литературы:

1. Association Agreement Between The European Union And The European Atomic Energy Community And Their Member States And Ukraine // [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://eeas.europa.eu/ukraine/pdf/1_ua_preamble_en.pdf.
2. Пухтецкая А.А. Концептуальные подходы к обновлению системы принципов административного права Украины / А.А. Пухтецкая // Правоведение. – 2013. – № 5 (310). – С. 234–242.
3. Лукич Р. Методология права / Р. Лукич ; пер. с сербохорватского В.М. Кулистикова ; под ред. Д.А. Керимова. – М. : «Прогресс», 1981. – 304 с.
4. Пархоменко Н.М. Джерела права: проблеми теорії та методології : [монографія] / Н.М. Пархоменко. – К. : ТОВ Вид-во «Юридична думка», 2008. – 336 с.
5. Скурко Е.В. Принципы права : [монографія] / Е.В. Скурко. – М. : Осъ-89, 2008. – 192 с.