

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що всю сукупність нормативно-правових актів, які утворюють основу правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, можна звести у дві групи: зовнішні – ті, що приймаються за межами їх системи, та внутрішні – що охоплюються компетенцією самих органів внутрішніх справ. Крім того, система правового забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень в органах внутрішніх справ містить нормативні акти, які: 1) передбачають певні вимоги до порядку підготовки та прийняття управлінських рішень, їх змісту, оформлення тощо; 2) є підставою або умовою прийняття відповідних управлінських рішень органів внутрішніх справ (наприклад, видання указів Президента України про вжиття заходів щодо зміцнення громадського порядку, забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності, які потребують від органів внутрішніх справ вжиття певних заходів).

### Література

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підручник: Пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.
2. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
3. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Затв. Законом України від 22 лютого 2006 р. // Уряд. кур'єр. – 2006. – 20 квіт.
4. Загальна декларація прав людини: Прийнято резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. – 2-е вид. – К.: Юрінформ, 1992. – С. 18-24.
5. Конвенція проти тортур та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання: Прийнято резолюцією 39/46 Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1984 р. // Права людини: Зб. док. / Укл.: В.С. Семенов, О.Н. Ярмиш та ін. – Х.: Унт внутр. справ, 1997. – С. 137-154.
6. Сторожук Г. Реформи, які мають змінити міліцію // Міліція України. – 2003. – № 12. – С. 3.
7. Про визнання такими, що втратили чинність, деяких нормативно-правових актів МВС України: Наказ МВС України від 21 жовтня 2003 р. № 1238.

УДК 342.92(477)

О.І. Сироїд

## ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЇХ ЗНАЧЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Кодекс адміністративного судочинства (далі – КАС) з часу набрання ним чинності у вересні 2005 року неодноразово був об'єктом критики. Під сумнів ставилися як доцільність існування цього нормативного документа в цілому, так і дієвість окремих його положень. До положень, що викликають неоднозначну оцінку, належить, зокрема частина 3 статті 2 КАСу, якою визначені критерії для перевірки судами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Зокрема, ч. 3 ст. 2 встановлює, що *«у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні*

суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надано; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи несправедливій дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку [1].

Вичерпність переліку цих критеріїв та ефективність їх формулювання були поставлені під сумнів. Зокрема, у деяких публікаціях зазначається, що «серед закріплених підстав перевірки не згадано головної: а чи порушують згадані рішення, дії (бездіяльність) права і свободи людини. Хоча саме без такої перевірки практично реалізувати в адміністративному судочинстві принцип верховенства права неможливо» [2, с. 10]. Крім того, стверджується, що означені критерії є оціночними категоріями, які не мають належного тлумачення [3, с. 11].

Однак при ретельному історично-правовому та доктринальному дослідженні вищезгадані застереження можуть бути спростовані. Перш за все необхідно наголосити, що критерії для перевірки судами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, закріплені у ч. 3 ст. 2 КАСу, є принципами прийняття суб'єктами владних повноважень будь-яких рішень чи вчинення будь-яких дій, які можуть впливати на права, свободи чи інтереси особи, тобто за своєю природою вони є принципами адміністративного права. Очевидно, що ці принципи не були вивчені авторами для потреб КАСу. Ці принципи є надбанням адміністративно-правової традиції європейських країн.

Сучасне тлумачення принципів адміністративного права бере свій початок в епісі Просвітництва, коли розподіл влад та нормотворення почали розглядатися як спосіб захисту прав особи. У працях Локка, Монтеск'є та інших мислителів епохи Просвітництва приділяється не так багато уваги правам особи з точки зору її можливості впливати на органи публічної адміністрації або вимагати додержання чи захисту своїх прав. Однак саме в цей час почала осмислюватися роль та завдання публічної адміністрації, природа та межі її повноважень, способи, якими вона може здійснювати вплив на суспільство, та підстави здійснення такого впливу.

Джон Локк, характеризуючи взаємовідносини між державою та особою, визначає спрямованість держави та принципи, на підставі яких вона повинна функціонувати, зазначаючи, що «всі повноваження, якими наділена влада, існують лише заради блага суспільства, і, оскільки вони не повинні бути свавільними і здійснюватися, як заманеться, вони повинні здійснюватися згідно з установленими та проголошеними законами, щоб народ міг знати свої обов'язки й мав безпеку та гарантії в межах закону, а посадовці щоб діяли в межах своїх повноважень і не спокушались через владу, якою вони наділені, застосовувати її для

таких цілей і за допомогою таких засобів, про які вони не посміли б заявити відкрито» [4, с. 359].

Цікавим є також міркування Томаса Пейна, який зазначав, що «урядування – не ремесло, яке будь-хто чи будь-яка група людей має право започаткувати, займаючись ним задля власного заробітку, а доручення діяти від імені тих, хто надає це доручення і ким воно завжди поновлюється. Саме по собі воно не має жодних прав і пов'язане лише з обов'язками» [5, с. 242].

Ці ідеї мали суттєвий вплив на обмеження монархічної влади в країнах тогочасної Європи, і зрештою вони лягли в основу формування сучасних демократичних інститутів, таких, як розподіл влад та громадянське суспільство. Така трансформація відбулася поступово через розвиток двох базових доктрин у Європі: доктрини верховенства права та доктрини правової держави.

Формулювання та розвиток ідеї правової держави належить німецькому вченому Роберту фон Молю. Поява поняття правової держави (*Rechtsstaat*) як прогресивної правової доктрини в Німеччині, що визначає взаємовідносини між державою та громадянином, припадає на період між 1815 та 1830 роками. Основною метою доктрини було «раціоналізувати поєднання індивідуалізму в державних цілях та традиціоналізму в державній структурі» [6, с. 252]. Поява *Rechtsstaat* (правової держави) була реакцією на авторитаризм *Polizaistaat* (поліцейської держави) і була спробою підпорядкувати праву деспотичну діяльність державних органів.

Сучасне поняття верховенства права вперше сформулював британський учений Лорд Дайсі наприкінці дев'ятого століття. Дайсі, зокрема, визначив три основні аспекти верховенства права [7, с. 202-203]. По-перше, це абсолютна вищість права як протизага зловживання владою, коли кожен керується лише правом і може бути покараним лише за порушення права. (Заперечує наявність у державних інститутів надзвичайних повноважень, переваг чи занадто широких дискреційних повноважень). По-друге, це рівність перед законом, тобто рівне підпорядкування всіх класів звичайному законодавству країни, який застосовують звичайні суди. (Виключає ідею будь-якого звільнення посадовців чи інших осіб від обов'язку підкорятись законам, який поширюється на інших громадян, чи від відповідальності перед звичайними судами). І третє це те, що права особи визначають право і встановлюють обмеження в діяльності державних інститутів. Правові норми є не джерелом, а результатом прав особи.

У даному контексті доктрини верховенства права та правової держави виявляються такими, що спрямовані на досягнення однакових цілей: підпорядкувати державу праву. Саме в рамках цих доктрин принципи взаємовідносин між державою та громадянином отримали найбільший розвиток. Вони не лише зв'язали публічну адміністрацію правом, зобов'язавши її видавати справедливі й обґрунтовані рішення та самим діяти в установлених законами межах, але й наділили особу інструментами впливу на прийняття таких рішень, створивши додаткові зобов'язання для публічної адміністрації виробити механізми такого впливу та їх дотримуватися.

Доктрина правової держави, знайшовши своє відображення в Основному Законі (Конституції) Німеччини, розвивається, зокрема, завдяки широкому

тлумаченню, зосередженому в судовій практиці Федерального Конституційного суду. Серед інших принципів, що сьогодні характеризують правову державу, можна назвати принципи розподілу влади, визначення і гарантування основних прав, «формальність» законів, зв'язаність державної влади законом і правом, обмеження державної влади, принцип правової безпеки, принцип визначеності правових норм, принцип захисту довіри до державних дій, адекватність (пропорційність) державних дій, законність управління [8].

Що стосується верховенства права, то ця доктрина поширила свій вплив не лише на одну, а на більшість країн сучасної Європи. Це сталося завдяки закріпленню верховенства права як одного з фундаментальних принципів демократії у Статуті Ради Європи [9] та в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. [10], котра стала «інструментом громадського порядку в Європі щодо захисту прав людини» [11]. На формування такої ролі Конвенції значною мірою вплинув механізм контролю за дотриманням положень Конвенції, що виявився дуже дієвим. Для забезпечення дотримання зобов'язань учасниками Конвенції створено Європейський Суд з прав людини [12]. Через тлумачення Європейського Суду з прав людини принцип верховенства права був поширений на всі правовідносини в країнах-членах Ради Європи, зокрема й адміністративні. Широке тлумачення принципу верховенства права, яке відображене в практиці Європейського Суду з прав людини, є нічим іншим, як результатом захисту прав особи від порушень з боку урядів тих чи інших країн-членів Ради Європи.

Саме через призму принципу верховенства права були виокремлені та витлумачені принципи діяльності публічної адміністрації. Зокрема, у публікації Ради Європи, адресованій урядам країн-членів та присвяченій взаємовідносинам публічної адміністрації та особи, зазначається, що принципи публічної адміністрації витлумачені, виходячи з припущення, що держава визнає та дотримується на практиці фундаментального принципу верховенства права [13, с. 10]. Самі ж принципи діяльності публічної адміністрації найкращим чином виокремлені та обґрунтовані в цілому ряді Рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи [14], котрі за своєю природою є узагальненням кращого досвіду країн-членів Ради Європи та практики Європейського Суду з прав людини. Власне, принципи, закріплені у ч. 3 ст. 2 КАСу, є відображенням тих принципів, якими Комітет Міністрів рекомендує керуватися у своєму праві та адміністративній практиці урядам країн-членів Ради Європи. У тих самих Рекомендаціях Комітету Міністрів міститься докладне тлумачення кожного із зазначених принципів.

Важливо зазначити, що всі принципи діяльності публічної адміністрації (а в різних країнах їх кількість може відрізнятись та змінюватись) діляться на дві категорії: змістовні та процедурні. Змістовні принципи можуть бути простежені аж до епохи Просвітництва, впливають із добросовісності публічної адміністрації, тобто її добровільного підпорядкування закону, який справедливо створений. До таких принципів можна віднести законність, належність мети, добросовісність, рівність перед законом, пропорційність тощо. Що стосується

процедурних принципів, то вони впливають із права особи на участь у процесі прийняття рішень, яке вочевидь отримало свій розвиток у повоєнній Європі разом із схваленням нових конституцій та ратифікацією Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Саме забезпечення права особи на участь у процесі прийняття рішень трансформувалося в обов'язок для органів публічної адміністрації обґрунтовувати свої рішення, бути безсторонніми та приймати рішення своєчасно.

Таким чином, критерії оцінювання рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, закріплені у ч. 3 ст. 2 КАСу, є принципами публічної адміністрації і, отже, принципами адміністративного права. Їх походження і значення нерозривно пов'язані із захистом прав особи від порушень з боку органів публічної адміністрації та з розвитком доктрини верховенства права. Кожен із цих принципів формулює, з одного боку, зобов'язання для органу публічної адміністрації, а з іншого – закріплює право особи очікувати виконання цих зобов'язань. Отже, порушення кожного з цих принципів буде порушенням права особи, а також буде несумісним із принципом верховенства права. Зрештою, ці принципи за своєю природою є доктринальними, а не оціночними поняттями, оскільки їх тлумачення передбачає не суб'єктивне розуміння того чи іншого терміна, а усвідомлення природи та розвитку кожного з цих понять.

Можна наводити численні аргументи на користь необхідності пізнання та застосування принципів адміністративного права органами публічної адміністрації. Однак можна зупинитися на одному, але випробуваному часом: *«Мистецтво створення і збереження держав полягає в певних правилах, як у арифметиці та геометрії, а не в одній лише практиці (як у тенісі); проте і бідним людям, що не мають вільного часу, і тим, що його мають, досі забракло чи то цікавості, чи то слухних методів, щоб ці правила для себе відкрити»* [15, с. 145]. Слова, що їх сказав Томас Гоббс у 1651 р., дедалі ще залишаються актуальними.

### Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
2. Авер'янов В., Лук'янець Д., Педько Ю. Кодекс адміністративного судочинства України: необхідність і шляхи усунення концептуально-понятійних вад // Право України. – 2006. – № 3.
3. Там само.
4. John Locke. Two Treatises of Government. The Second Treatise. Chapter XI. – Cambridge: University Press, 2004.
5. Thomas Paine. Rights of Man. Chapter IV. – New York: Oxford University Press, 1998. – P. 242.
6. Leonard Krieger. The German Idea of Freedom. History of a Political Tradition. – Chicago & London: The University of Chicago Press.
7. Dicey A.V. Introduction to the study of the law of the Constitution. – 10<sup>th</sup> ed. – London: Macmillan & Co LTD, 1965.
8. Рижков Г. Принцип правової держави в Основному Законі і судова практика Федерального Конституційного Суду. Дослідження виконане на замовлення Офісу Координатора проєктів ОБСЄ в Україні, 2005. Не опубліковане.
9. Див.: Преамбула Статуту Ради Європи // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.
10. Див.: Преамбула Конвенції про захист прав людини та основних свобод // Відомості Верховної Ради. – 1995. – № 38. – Ст. 287.

11. Див.: § 93 Рішення Європейського Суду з прав людини: «Луїзідоу проти Туреччини» від 18 грудня 1996 року (JUDGMENT OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS: LOIZIDOU v. TURKEY, 18 December 1996, Published in Reports 1996-VI).
12. Див.: Ст. 19 Конвенції про захист прав людини та основних свобод // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270.
13. The Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. (Council of Europe. Printed in Germany. 1996).
14. Див.: Резолюція (77)31 «Про захист особи стосовно актів адміністративних органів влади», прийнята Комітетом міністрів 28 вересня 1977 року на 275-й нараді заступників міністрів; Рекомендація № R (80)2 «Стосовно здійснення адміністративними органами влади дискреційних повноважень», прийнята Комітетом міністрів 11 березня 1980 року на 316-й нараді заступників міністрів; Рекомендація № R (87) 16 «Стосовно адміністративних процедур, які зачіпають права великої кількості осіб», прийнята Комітетом міністрів 17 вересня 1987 року на 410-й нараді заступників міністрів; Рекомендація Rec (2004) 20 «Щодо судового перегляду адміністративних актів», прийнята Комітетом міністрів 15 грудня 2004 року на 909-й нараді заступників міністрів.
15. Thomas Hobbes. Leviathan. Chapter XX. – Cambridge: University Press, 2004.

УДК 347.426.6(477)

*Д.Я. Український*

### **ВІДШКОДУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПОРЯДКУ ШКОДИ, ЗАВДАНОЇ ДІЯННЯМИ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Юридична відповідальність органів публічної адміністрації є одним із видів соціальної відповідальності держави, одним із основних способів реалізації статті 3 Конституції України, яка встановлює, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність» [6, ст. 3]. Ця норма впливає з того факту, що, відповідно до задекларованого у статті 1 Конституції статусу України як правової держави [6, ст. 1], держава, органи публічної адміністрації та громадянин рівною мірою несуть відповідальність за порушення норм права та невиконання покладених на них обов'язків. Стаття 56 Конституції України закріплює право кожного «на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень» [6, ст. 56].

Сьогодні загальні підстави й порядок відшкодування завданої матеріальної й моральної шкоди державою та органами публічної адміністрації регулюються нормами приватного права – Цивільним кодексом України [7, гл.гл. 82-83]. При цьому законодавець не врахував принципово відмінну природу відповідальності держави, що має як приватноправові, так і публічно-правові ознаки.

Проаналізувавши інститут відповідальності держави, можна дійти висновку, що, відповідно до чинного законодавства України, він має ознаки як цивільно-правової відповідальності (необхідність звернення від потерпілої особи,