

Kisil Z. R., Makar I. M. General aspects of the state service institute improvement in terms of administrative reform in Ukraine

Generalization on the essence of state service and the trends that were characteristic of this Institute in different eras is outlined; the questions of socio-economic, political and legal concepts of the state service modernization in Ukraine are considered.

Key words: *state service, reformation, modernization, administrative reform, governance.*

Стаття надійшла 31 травня 2013 р.

УДК 342.922

Р.-В. В. Кісіль, І. О. Блавацька

**ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ
ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН**

Викладено результати комплексного компаративістичного аналізу фундаментальних прерогатив механізмів правового регулювання, властивих вітчизняному та іноземним національно-правовим інститутам адміністративного права.

Ключові слова: *інтеграція, камералістика, поліцейське право, трибунал, імплементація, ратифікація, модернізація.*

Постановка проблеми. Реформування державного апарату та системи державного управління, що почалося у пострадянських державах додало особливої актуальності проблемі запозичення зарубіжного досвіду. Національні системи права поступово зближуються за своїм змістом та суттю. Ця тенденція простежується як наслідок об'єктивних процесів загальної глобалізації. Свій вплив інтеграція надає в загальні економічні та політичні структури, такі як Всесвітня торгова організація, Європейський союз, Митний союз, Євразійський економічний простір та інші. Особливо схожі правові системи в країнах з аналогічними принципами політичного устрою та приблизно однаковим рівнем економічного розвитку. Тому юристи мають бути обізнані з адміністративним правом зарубіжних країн, його легітимністю і застосуванням для організації і розвитку функціонуючої управлінської держави.

Метою статті є порівняння адміністративного права України та країн Європи, їх спільні та відмінні риси, а також перспективи розвитку.

Стан дослідження. У радянський та пострадянський періоди дослідженням даної проблеми займалися такі вчені – юристи, як Д. М. Овсянко, Ю. М. Козлов, Л. Л. Попов, А. Б. Агапов, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, Ю. А. Тихомиров, Г. Н. Колибаба, А. П. Коренєв, В. М. Лазарєв, В. С. Четвериков. Визначний вклад у розвиток науки адміністративного права зарубіжних країн вніс О. М. Козирін.

Дослідженню проблем та перспектив розвитку адміністративного права присвятили свої праці В. Б. Авер'янов, І. А. Безклубий, Ю. П. Битяк, І. С. Гриценко, Т. П. Мінка, С. В. Петков та інші.

Виклад основних положень. Адміністративне право є правом державного управління, яке передбачає вплив держави, в особі державних органів і посадових осіб, на різноманітні суспільні відносини.

Перші адміністративні норми виникли у правових системах Стародавнього Сходу та античного Заходу (кодекс Хаммурапі, публічне право Стародавнього Риму). Як самостійна галузь права адміністративне право бере свій початок ще у XVIII столітті [1, с. 11–12].

Сучасне адміністративне право це продукт європейського континентального правового розвитку [2, с. 9]. Отже, перейдемо до розгляду історії розвитку адміністративного права. Простежуючи історичний шлях виникнення засад адміністративного права та відзначаючи основні тенденції, можна зазначити, що управлінські відносини є однією із первісних складових структури суспільства [3, с. 15].

Виникнення науки камералістики (в перекладі з німецької означає управління двірцевою казною та майном), припадає на початок XVIII ст., основний розвиток відбувається в Німеччині. Зростання потреби у фінансах для утримання держави, чиновників і війська стали головними чинниками виникнення та розвитку наукових знань, що вивчалися камералістикою. Історично обумовлений поділ камералістики на «стару», яка вивчала питання фінансів, економіки господарства та «нову», що займалася питаннями поліції, мануфактурної, гірничої справи та ін.), стався у середині XVIII ст.

Поліцейське право, трансформувавшись із «нової» камералістики, наприкінці XVIII ст. відіграло значну роль у регулюванні суспільних відносин у різноманітних внутрішніх сферах держави.

Перехід до адміністративного права (друга половина XIX ст.), стався під впливом буржуазних революцій, насамперед Французької революції 1789 р.), коли права та свободи людини були протиставлені всемогутності держави.

Новітній етап характеризується кардинальним переглядом сутності, змісту та призначення адміністративного права. Тут відбувся перехід від державоцентриського (інтереси держави на першому місці, людина – для держави) призначення адміністративного права до людиноцентриського (інтереси людини на першому місці, держава – для людей). Визначається особа як основний суб'єкт адміністративно-правових відносин та призначення державних органів на створення необхідних умов для реалізації та захисту прав, свобод та інтересів особи [4, с. 8–9].

Адміністративне право України виникло в процесі виділення та подальшого розвитку з конституційного права сфери внутрішнього державного управління, куди вписалися норми поліцейського права, що відповідали вимогам правової держави (верховенству права й підпорядкуванню публічної адміністрації закону), та наповнюється в умовах сьогодення людиноцентристськими положеннями, заснованими на стандартах Європейського Союзу щодо публічного забезпечення прав і свобод людини та громадянина [5, с. 27–36].

Розглянемо адміністративне право країн континентальної Європи на прикладі Франції, Великобританії, Німеччини та України.

Франція вважається батьківщиною адміністративного права, що виникло внаслідок багаторічного розвитку системи органів державного управління цієї країни [6, с. 65].

До джерел адміністративного права Франції належать Конституція, закони, підзаконні акти, рішення судів (переважно адміністративних) [7, с. 421–422].

Суб'єктами адміністративного права Франції є приватні й публічні особи. До приватних осіб належать як фізичні (громадяни), так і юридичні (приватні організації, фірми, компанії, корпорації і т.д.). Публічними особами можуть бути лише юридичні особи: держава; місцеві спільноти (територіальні колективи); публічні установи [8, с. 6].

Згідно ст. 5 Конституції Франції, президент республіки стежить за дотриманням Конституції. Він виступає гарантом і арбітром належного функціонування органів громадської влади та наступності державного управління. Він зобов'язаний бути гарантом національної незалежності, територіальної цілісності та дотримання міжнародних угод.

Прем'єр-міністр та міністри утворюють уряд – Раду міністрів. Чіткий розподіл повноважень між президентом та прем'єр-міністром відсутній. Міністри мають вищу адміністративну владу в підвідомчих

ім сферах. Місцеві спільноти у Франції поділяються на звичайні та особливі. Звичайні – це більшість громад, департаментів та регіонів. Особливі – це регіони Іль-де Франс і Корсика, Париж, Марсель, Ліон, заморські регіони та території. Всі вони є юридичними публічними особами.

Законодавча влада здійснюється *парламентом*, який складається з двох палат: *Національної асамблеї* (нижня палата) і *Сенату* (верхня палата).

Депутати Національної Асамблеї обираються за мажоритарною системою у два тури строком на п'ять років.

Виконавча влада здійснюється Президентом і Радою Міністрів (урядом).

Службовці, або чиновники – це особи, що призначаються на постійну посаду, включаються до штату і отримують ранг в адміністративній ієрархії. В основі ієрархії – чотири категорії, котрі включають декілька рангів. Ранги є основним ланцюгом кар'єрної класифікації у Франції, вони дають право на зайняття низки відповідних йому посад і є важливою гарантією стабільності чиновника. Іноді ранги іменують класами. Кожен ранг, своєю чергою, поділяється на ступені. Чиновника можуть звільнити з роботи. Ця міра є найвищою дисциплінарною санкцією, вона автоматично тягне позбавлення права на пенсію. При скороченні кадрів право на пенсію залишається.

Систему адміністративних судів складають низові (регіональні і спеціалізовані) суди, апеляційні суди і Державна Рада. На відміну від спеціалізованих, регіональні адміністративні суди вважаються загальними адміністративними судами. Вони розглядають спори, котрими спеціалізовані суди не займаються. Паризький регіональний суд є найбільшим, у ньому засідає 50 суддів, його поділено на декілька відділів. До спеціалізованих судів належать: Рахункова палата, дисциплінарні суди (для розв'язання справ як всередині адміністративної системи – наприклад, для викладачів публічних навчальних закладів, так і за її межами – для архітекторів, лікарів тощо), суди з питань соціального забезпечення.

Апеляційні суди (їх п'ять) створено для розгляду скарг на рішення низових судів. Вищим адміністративним судом Франції, а також головним консультативним органом Уряду є Державна Рада, котра складається з п'яти відділів – чотирьох консультативних і одного судового. Члени Державної Думи не є посадовими особами суду, а державними службовцями. З одного боку, вони є незалежними, а з іншого –

такими, котрі можуть бути замінені. Віковим обмеженням є досягнення 65 років [7, с. 421–422].

Отже, адміністративне право, регулює відносини у сфері публічної влади, має особливого, обов'язкового суб'єкта – державну установу і визначається як галузь права, що регулює організацію та діяльність адміністративних органів.

Виникнення і розвиток адміністративного права в Німеччині як самостійної галузі права припадає на першу половину XIX століття.

Особливе місце серед джерел адміністративного права ФРН належить рішенням Федерального адміністративного суду і міжнародним угодам. До суб'єктів адміністративного права належать суб'єкти публічного права, себто носії публічної влади. Серед них називають органи державної виконавчої влади, державні установи федерації та земель, публічні корпорації, публічні фонди, самостійні майнові організації публічного права, приватні підприємства з наданими їм публічними функціями [7, с. 421–422].

Федеральний президент Німеччини – глава держави в *Німеччині*. Його обирають Федеральні збори – конституційний орган, скликаний спеціально для цієї мети. До його складу входять депутати *бундестагу* і така сама кількість делегатів, що обираються земельними парламентами за пропорційним принципом. Федеральний президент обирається простою більшістю голосів строком на п'ять років. Переобрання допускається один раз.

Федеральний президент виконує представницькі функції – він представляє Німеччину на міжнародній арені й акредитує дипломатичних представників, призначає чиновників та суддів федерації, підписує закони, має право милувати.

Законодавчу гілку влади представляє двопалатний парламент, який складається з Нижньої палати (*Бундестагу*), яка обирається на чотирирічний термін і складається з 622 депутатів, що обираються на загальних виборах, та Федеральної Ради (*Бундесрату*), яка складається з 69 представників земель (кожна з 16 земель має визначену кількість голосів: від трьох до шести).

Виконавчу гілку влади представляє федеральний уряд з *федеральним канцлером* на чолі, який обирається парламентом, а висувається *президентом*.

У Німеччині існує чотири ранги чиновників: нижчий, середній, підвищений та високий. Чиновники призначаються довічно (після досягнення 27-річного віку і проходження випробування). Крім того, виокремлюють чиновників, що проходять випробувальний термін.

Система адміністративних судів складається з Федерального адміністративного суду, Вищих адміністративних судів Земель і адміністративних судів. Адміністративні суди Земель є судами першої інстанції, Вищі адміністративні суди становлять апеляційну інстанцію. Касаційною інстанцією є Федеральний адміністративний суд. Виокремлюються загальна адміністративна судова компетенція, себто власне адміністративні суди, і спеціальна компетенція, до котрої належать фінансова та соціальна підсудність [7, с. 421–422].

Для британського адміністративного права характерна низка особливостей, зумовлених специфікою системи управління. Ними є: верховенство парламенту, поділ повноважень між адміністрацією і судами, відповідальності міністрів, панування права.

Відсутність єдиної, писаної конституції та велика кількість звичаїв наклали відбиток і на систему джерел адміністративного права Великої Британії. З урахуванням цього до джерел належать закони (конституційні та звичайні), звичаї, рішення судів з конкретних справ та адміністративні акти.

Виконавча влада у Великій Британії формально належить короні, котра очолює (номінально) адміністративний апарат. Цей апарат розподілено на центральні органи та органи місцевого самоврядування.

Прем'єр-міністр є лідером партії більшості у парламенті, керує кабінетом і очолює уряд. До його компетенції належить формування уряду, призначення міністрів та інших керівників, суддів, осіб вищого командного складу збройних сил тощо. В той же час він є радником корони.

Уряд Британії складається з міністрів, що очолюють департаменти, їхніх заступників, міністрів без портфеля, парламентських секретарів міністерств, осіб, що обіймають деякі традиційні посади: лорд-канцлера, лорда скарбниці, канцлера герцогства Ланкастерського, лорда, що зберігає печатку, головного поштмейстера [7, с. 421–422].

Парламент – вищий державний орган Великобританії. Приймаючи закони, він формує право країни, в тому числі й адміністративне. Суди не мають повноважень оголосити акт парламенту неконституційним, тим більше, що конституції як єдиного документа у Великобританії немає і новий закон може змінити або скасувати будь-який старий і стати складовою частиною британської конституції [11, с. 51].

Державна служба поділяється на внутрішню та дипломатичну. Внутрішню службу очолює секретар кабінету, на посаду якого призначається традиційно лорд, що зберігає печатку. Дипломатичною

службою керує державний секретар закордонних справ і справ Співдружності.

Всіх державних службовців розділено на категорії та групи, всередині яких посади відповідають певним ступеням або розрядам.

Адміністративні спори між громадянами та управлінням (у межах здійснення контролю за управлінням) розглядають суди загальної юрисдикції. Однак поруч з загальними судами у Великій Британії існує також низка органів, що виконують судові функції і мають вторинне значення порівняно з ними. Вони називаються трибуналами або квазісудовими органами, тому що здійснюють так зване спеціальне правосуддя. Трибунали є суто британським явищем [7, с. 421–422].

Погоджуємось з думкою Л. Ю. Рихтікової стосовно того, щоб забезпечити сумісність правових систем різних держав та можливість співпрацювати в умовах постійного розширення міжнародних зв'язків, процесів інтеграції та глобалізації відносин, необхідно визнати пріоритет міжнародного права як у зовнішній, так і у внутрішній політиці держави. Досягти такого результату можна шляхом імплементації міжнародних норм у національне законодавство, але з урахуванням особливостей національного законодавства та загальних особливостей нормативно-правової системи держави.

Питанням імплементації норм міжнародного права Україна приділяє увагу з початку свого розвитку як самостійної держави. Вони знайшли відображення вже в Декларації «Про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р., згідно якої Україна визнає пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права над нормами внутрішньо-державного права [13].

Розробка та впровадження ефективного механізму імплементації норм міжнародного права в національну правову систему сприятиме не тільки реалізації курсу України на міжнародну інтеграцію. По-перше, це може дати потужний імпульс розвитку національного законодавства і, по-друге, – сприятиме підвищенню міжнародного авторитету української юридичної науки та активному залученню її до вирішення глобальних правових проблем, які становлять предмет інтересів міжнародного суспільства.

На нашу думку, імплементація закордонного законодавства у національну правову систему – це скоріше необхідність, яка зумовлена потребою прогресу, щоб краще співпрацювати з іншими державами та

захищати права і свободи громадян України, а не відступ від національної правоїдентичності.

Зміни, які відбулися за останні десятиліття у нашій країні, вплинули на усі сфери життєдіяльності як держави, так і суспільства, не залишивши осторонь також і правову науку, наслідки впливу на яку вражають своїм обсягом.

Проте, на сьогодні нагальною є необхідність комплексного дослідження сучасних напрямів розвитку адміністративного права як галузі права.

Висновки. Адміністративне право – досить молода галузь права. Вона з'являється в західноєвропейських країнах в епоху промислових революцій. Для його виникнення як самостійної галузі права було необхідно, щоб управлінська діяльність піддалася дії специфічних, адміністративно-правових норм.

Розглядаючи адміністративне право країн Європи, а зокрема, таких як Франції, Німеччини, Великої Британії та України, можна виокремити як спільні, так і відмінні риси.

Основним законом і джерелом трьох країн, окрім Великої Британії, є Конституція. Також спільними джерелами є закони, міжнародні угоди та рішення суддів. У кожній країні є парламент, яким здійснюється законодавча влада. Виконавча гілка влади представлена урядом держави, що є спільним також для цих держав. Багато є спільного і відмінного і у судовій гілці влади.

У Франції – це низові, апеляційні суди і Державна Рада, у Німеччині – Федеральний адміністративний суд, Вищий адміністративний суд Земель і адміністративні суди, у Великій Британії – адміністративні спори розглядають суди загальної юрисдикції, а також існує низка органів, що виконують судові функції і мають вторинне значення, так звані трибунали. Судову ж систему України становлять Конституційний Суд України і суди загальної юрисдикції.

1. Ківалов С. В. Адміністративне право України: навчально-методич. посібник. – Вид. друге, перероб. і доп. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла. – Одеса: Юридична література, 2002. – 312 с.

2. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій для студентів юрид. вузів та факультетів, 3-є видання / Л. В. Коваль. – К.: Вентурі, 1998. – 208 с.

3. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т.: т. 1. Загальна частина / редколегія: В. Б. Авер'янов (голова), О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, І. П. Голосніченко, Р. А. Калужний, С. В. Ківалов, Є. Б. Кубко. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.

4. Коломось Т. О. Адміністративне право України: підручник / за заг. ред. проф. Т. О. Коломось. – К.: Істина, 2008. – 457 с.
5. Галунько В. В. Адміністративне право України: навч. посібник: у 2 т. / [В. В. Галунько, В. І. Олефір, М. П. Пихтін та ін.]. – Херсон: ПАТ «Херсонська міська друкарня», 2011. – Т. 1: Загальне адміністративне право. – 320 с.
6. Голяк Л. В. Порівняльне правознавство: курс лекцій / Л. В. Голяк, А. С. Мацко, О. В. Тюріна. – К.: МАУП, 2004. – 200 с.
7. Харитонов О. І. Порівняльне право Європи: Основи порівняльного правознавства. Європейські традиції / О. І. Харитонов, Є. О. Харитонов. – Х.: Одіссей, 2002. – 592 с.
8. Общие сведения об административном праве Франции. – М., 1993.
9. Конституція Франції (фр. Constitution française) від 04. 10. 1958 р.
10. Конституція Німеччини (нім. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) від 23.05.1949 р.
11. Козырин А. Н. Административное право зарубежных стран: учеб. пособие / [А. Н. Козырин, Л. М. Гудошников, К. Г. Пашенко, А. А. Жданов, А. К. Козырин, Е. П. Пашенко, Л. Р. Сюкияйнен, П. Н. Андреева, Т. А. Васильева, П. К. Никеров]. – М.: Изд-во «СПАРК», 1996 – 229 с.
12. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії ВР України 28 червня 1996р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
13. Декларація «Про державний суверенітет України» № 55-12 від 16.07.1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-12>

Кисиль Р.-В. В., Блавацкая И. О. Сравнительный анализ административного права Украины и зарубежных стран

Изложены результаты комплексного компаративистического анализа фундаментальных прерогатив механизмов правового регулирования, присущих отечественному и иностранным национально-правовым институтам административного права.

Ключевые слова: интеграция, камералистика, полицейское право, трибунал, имплементация, ратификация, модернизация.

Kisil R.-V. V., Blavatska I. O. Comparative analysis of Administrative Law of Ukraine and Foreign Countries

The main results of complex comparative analysis of fundamental features of legal regulation mechanisms inherent in the domestic and foreign national legal institutions of administrative law are outlined in the article.

Key words: integration, cameralistics, police law, the tribunal, implementation, ratification, modernization.

Стаття надійшла 31 травня 2013 р.