

Hurkovsky M.P. To a Question on Classification of State Registration Activity.

*The problems of classification of state registration activity that provides appropriate registration services are elucidated on the ground of the analysis of modern normative-legal basis.*

**Key words:** registration activity, state registration, public authorities, public administration, classification.

*Стаття надійшла 29 червня 2011 р.*

УДК 342.92(477)

Н.І. Дідик

## ЩОДО ПИТАННЯ КЛАСИФІКАЦІЇ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

*Досліджується сутність принципів адміністративного права України, аналізуються різні підходи науковців щодо їх класифікації.*

*Ключові слова: принципи адміністративного права, класифікація принципів, загальні принципи, спеціальні принципи, зовнішні принципи, внутрішні принципи.*

**Постановка проблеми.** Дослідження принципів адміністративного права має важливе значення для розуміння, аналізу та вдосконалення самого права, а також його найважливіших інститутів і підгалузей, для подальшого розвитку всього механізму адміністративно-правового регулювання, створення нового адміністративного законодавства, зміцнення законності, поліпшення правозастосовчої та правотворчої діяльності органів виконавчої влади.

**Стан дослідження.** Проблемою класифікації принципів адміністративного права займалися такі науковці, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Л.Є. Кисіль, В.К. Колпаков, О.П. Коренев, Є.Б. Кубко, Н.М. Оніщенко, А.А. Пухтецька, В.Д. Сорокін, Ю.Н. Старілов, Ю.О. Тихомиров, Г.Й. Ткач, В.А. Юсупов та ін.

У вітчизняній адміністративно-правовій літературі утверджується розуміння необхідності суттєвого перегляду класифікації принципів галузі адміністративного права, з урахуванням сучасної практики правотворення, що і зумовило мету даної статті.

**Виклад основних положень.** Принцип (від лат. *principium* – начало, основа) – багатозначне поняття, що в залежності від контексту може означати:

– те первинне, що лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки;

– внутрішні переконання людини, ті практичні, моральні та теоретичні засади, якими вона керується в житті, в різних сферах діяльності.

Принцип – це певне правило, сформульоване на основі пізнання законів чи закономірностей чинити саме так, а не інакше [1].

У науковій літературі найпоширенішою є позиція стосовно того, що принципи – це основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки.

Серед науковців-правників склався загальний підхід до розуміння принципів як керівних положень, теоретичних ідей, що відображають об'єктивні закономірності та закріплені у праві. Проте окремі науковці вважають, що принцип – це специфічне поняття, в якому міститься не стільки закономірність, відносини, взаємозв'язок, скільки наше знання про них [2, с. 262]. Принципи являють собою результат узагальнення людьми об'єктивно діючих законів та закономірностей, властивих їм загальних рис, характерних ознак, які й визначають зміст такої діяльності. Іншими словами, об'єктивна реальність є джерелом формування принципів.

Принципи є основними засадами права, на основі них відбувається розвиток та побудова галузей права сучасної науки. Кожний з принципів системи відіграє самостійну роль, характеризує галузь права в цілому, окрему стадію чи окремий процесуальний інститут, але між ними існує щільна взаємодія, яка характеризується єдністю мети і завдань.

Визнаючи принцип результатом наукового пізнання, не слід забувати, що не всі закономірності, відносини та взаємозв'язки, у тому числі й у сфері адміністративного права, нині досліджені та сформульовані у вигляді принципів. Як слушно зазначає Г.В. Атаманчук, багато чого ще не відомо і потребує продовження пізнання; те, що зафіксовано і здається в якийсь момент істинним, теж динамічне; постійно змінюються об'єктивні умови, які породжують законності, відносини і взаємозв'язки державного управління, а також суб'єктивні фактори, які їх сприймають і застосовують; розвиваються

засоби пізнання, наукові інструменти виявлення закономірностей, відносин і взаємозв'язків державного управління, збагачується досвід їх використання в суспільній практиці [2, с. 263].

Важливим моментом, який потрібно враховувати при дослідженні принципів, є практичне втілення їх у життя. На жаль, як справедливо зауважує В.Б. Авер'янов, у нас за традицією, що склалася ще у радянський період, принципи права сприймаються не як керівні настанови, положення, а як щось суто декларативне та абстрактне [3, с. 20]. Знати принципи не досить, потрібно ще й бажати та бути спроможними застосовувати їх у своїй діяльності, адже практична дія принципів залежить не від них самих, а від ставлення до них людей. Інакше кажучи, принципи – це знання про загальні закономірності, закладені законодавцем у норми прав, які використовуються у практичній діяльності виконавцями цих норм.

Принципи права – це основоположні загальноприйняті норми, що виражають властивості права і володіють вищою імперативною юридичною силою, тобто виступають як незаперечні вимоги, що пред'являються до учасників суспільних відносин у цілях встановлення соціального компромісу. Кожен з принципів не може існувати окремо від принципів системи, а тільки у взаємодії з ними, зміст окремих принципів розкривається з урахуванням змісту інших принципів.

Основні ознаки, притаманні адміністративному праву України, пов'язані з його принципами, на яких здійснюється правове регулювання виконавчої діяльності держави. Принципи відображають особливості й тенденції формування та функціонування адміністративного законодавства України і його норм.

Принципи адміністративного права вказують на основні риси, сутнісні характеристики, зміст і призначення всієї галузі адміністративного права. Вони впливають або з окремих правових норм, або формулюються на основі групи норм даної галузі права і пов'язані з іншими принципами, що регулюють суспільну поведінку людей. Отже, існує сукупність різних принципів, котрі стають своєю рідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності державних органів, площиною, яка з'єднує різні прояви суспільної свідомості з приписами права.

Принципи адміністративного права однаковою мірою характеризують сутність і зміст як самої галузі права, так і тих суспільних відносин, що є предметом регулювання цієї галузі. Цілком слушною є думка деяких дослідників про те, що вивчення принципів адміні-

стративного права дає відповідь на питання: що є головним у системі норм, які регламентують адміністративно-правові відносини; що є постійним супутником цих відносин; без чого не можуть існувати різні інститути адміністративного права. Основне значення принципів адміністративного права полягає в тому, що вони визначають “юридичну долю», життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування виконавчої влади [4, с. 341].

Стосовно значення принципів адміністративного права України зауважимо, що вони є підґрунтям права, виступають активним центром у формуванні й розвитку адміністративного права України. Принципи в узагальненому вигляді виражають природу адміністративного права, забезпечують єдність його змісту, визначають спрямованість і найсуттєвіші риси регулювання виконавчої діяльності, сприяють її оптимізації. Будучи ідеями та найважливішими положеннями, принципи адміністративного права є вираженням об’єктивних суспільних потреб, які народ України пред’являє до регулювання виконавчої діяльності держави. Вони служать чинником підвищення правової культури громадян і взаємопов’язані. Адміністративне право, безумовно, не може слідувати тільки одному принципу, яким би важливим він не був, а має формуватися й функціонувати з урахуванням усіх наявних принципів [5, с. 159].

Отже, значення принципів права полягає в тому, що в них відображені найхарактерніші демократичні риси і загальна спрямованість права та його найважливіших інститутів, у зв’язку з чим вони дають можливість пізнати суть всіх галузей права, її суспільний характер у цілому, а також окремих інститутів.

Розвиток теоретичних положень адміністративно-правової науки України про зміст принципів адміністративного права потребує проведення їх класифікації з метою визначення внутрішньої структури та зовнішніх функціональних зв’язків досліджуваного поняття.

Під класифікацією (від лат. *clasis* – розряд та *facere* – робити) у філософських джерелах розуміють особливий випадок застосування поділу понять, що являє собою певну сукупність поділів, та яка призначена для постійного використання в будь-якій науці або галузі практичної діяльності [6, с. 207].

У вітчизняній юридичній літературі нині відсутні спроби класифікації обсягу поняття «принципи адміністративного права» на види, класи тощо. Це може бути пояснено, з одного боку, недостатнім на сьогодні розвитком адміністративно-правового вчення, а з іншого –

традиційним для радянської адміністративної науки розумінням принципів адміністративного права як принципів державного управління.

Радянський вчений О.П. Коренев виділяв такі загальні принципи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин: науковість (об'єктивність); демократичний централізм; єдність рівних прав і рівних обов'язків; соціалістичний інтернаціоналізм; соціалістичну законність [7, с. 73].

В.А. Юсупов вважав загальними принципами адміністративного права організацію, розвиток, охорону економічних і політичних відносин розвиненого соціалізму; принцип урахування пріоритету партійних актів; принцип урахування актів громадських і самодіяльних організацій трудящих; принцип урахування системності права; принцип урахування компетенції органу, що приймає адміністративний акт; принцип урахування конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян та іноземців; принцип ефективності адміністративного права [8, с. 85].

Ю.О. Тихомиров відніс до принципів адміністративного права ієрархічність побудови суб'єктів адміністративного права та їх відносин; підзаконність діяльності; функціонально-спеціалізований характер діяльності; участь громадян та їх об'єднань у державному управлінні; здійснення владних повноважень професійним, спеціально створеним апаратом і його службовцями [9, с. 37].

В.Д. Сорокін зазначає, що адміністративне право будується на таких принципах, як: принципи так званого організаційного адміністративного права; принципи державної служби; процесу управління, тобто процесу вчинення адміністративних дій; адміністративно-юрисдикційного процесу; судового процесу щодо захисту прав і свобод громадян від дій і рішень публічного управління, від порушень прав і свобод громадян [10, с. 49].

Ю.Н. Старілов виділяє конституційні принципи та організаційно-функціональні принципи адміністративного права. До конституційних принципів адміністративного права він відносить: законність; пріоритет прав і свобод людини і громадянина, єдність системи державної влади; поділ законодавчої, виконавчої та судової влади; забезпечення права громадян на участь у державному управлінні; ефективність управління; рівність громадян перед законом; гуманізм.

До організаційно-функціональних принципів адміністративного права належать принципи: підконтрольності та підзвітності державних

органів і державних службовців; єдності основних вимог, що пред'являються до державного управління; професіоналізму та компетентності державних службовців при здійсненні державного управління; гласності у здійсненні державного управління; відповідальності державних органів за прийняті адміністративні акти (рішення); відповідальності державних службовців за невиконання або неналежне виконання своїх посадових обов'язків; обов'язкового обліку наукових засад організації державного управління [11, с. 67].

Узагальнюючи проведений аналіз підходів радянських вчених до визначення системи принципів радянського державного управління та окремих її підсистем, наведемо позицію О.Є. Луньова, який виходячи з визначення адміністративного права як системи правових норм, які регулюють відносини, що складаються в процесі організації та здійснення радянського державного управління, виділяє загальні і галузеві принципи державного управління, які за своїм змістом поділяє на дві групи:

1) соціально-політичні принципи (керівна та спрямовуюча роль Комуністичної партії у радянському державному управлінні; народність радянського державного управління, що проявляється в активній участі у ньому трудящих мас; демократичний централізм; національне рівноправ'я у радянському державному управлінні; державне планування та облік; соціалістична законність);

2) організаційно-технічні принципи (лінійний; виробничо-галузевий (виробничо-територіальний); функціональний принцип побудови апарату; встановлення раціональних співвідношень між кількістю керованих об'єктів та чисельністю апарату управління; єдність розпорядчої діяльності; чіткий розподіл прав; принцип організації діловодства в органах управління та ін.) [12, с. 49].

Виходячи з вищенаведеного, вважаємо, що механічне перенесення принципів одного суспільно-правового явища на інше, є неприпустимим з наступних причин:

по-перше, принципи державного управління відображають об'єктивні закономірності державного управління взагалі, а принципи адміністративного права – лише специфічні закономірності, притаманні саме цій галузі права;

по-друге, принципи державного управління, зберігаючи свою загальність, деталізуються та уточнюються принципами адміністративного права, тобто загальні принципи знаходять свою конкретизацію в принципах, що визначають сутність більш вузького явища;

по-третє, в процесі цієї конкретизації принципи державного управління отримують специфічну модифікацію, а тому можна говорити про відносно автономні та самодостатні принципи адміністративного права.

Крім того, не всі принципи державного управління можуть бути визнані як загальні принципи адміністративного права, а лише ті, які або прямо закріплені в нормах права, або ж впливають з них [2, с. 264].

Як зазначають вітчизняні науковці В.Б. Авер'янов та Г.Й. Ткач, серед принципів сучасного адміністративного права можна виділити *загальні і спеціальні*. Загальні принципи мають фундаментальне значення для всієї галузі адміністративного права. Як правило, вони виявляються і деталізуються в принципах спеціальних, характерних для окремих інститутів адміністративного права: принципах державної служби, принципах адміністративної відповідальності, принципах адміністративного процесу тощо.

До загальних принципів можна віднести: принцип законності; принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму нормотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [4, с. 341; 13, с. 80].

Вчений Ю.П. Битяк виділяє *внутрішні та зовнішні принципи* адміністративного права.

До *внутрішніх принципів* він відносить наступні: відповідність адміністративного права положенням Конституції України; верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми; наявність власного підґрунтя формування й розвитку; спеціалізація; відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових договорів із питань адміністративного права, учасницею яких є Україна.

Щодо визначення змісту *зовнішніх принципів*, то Ю.П. Битяк поділяє їх на *загальносоціальні та спеціально-галузеві*. Спеціально-галузеві принципи адміністративного права, в свою чергу, поділяються на *основні принципи та принципи формування й функціонування його відповідних частин (інститутів)*.

До основних принципів він відносить: служіння органів виконавчої влади та їх апарату суспільству й людині; обмеженість

втручання органів виконавчої влади в громадянське й особисте життя людини; повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері; взаємна відповідальність; визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади; оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування [5, с. 254].

А.А. Пухтецька здійснила класифікацію принципів адміністративного права наблизивши їх до європейських принципів, зокрема вона виділяє: принцип верховенства права; інституційні принципи: принцип децентралізації; принцип централізації; принцип деконцентрації; принципи діяльності: юридична визначеність; відкритість і прозорість; відповідальність; ефективність та результативність [14, с. 11].

Наведений перелік принципів адміністративного права не претендує на вичерпність і довершеність. Ця проблема вимагає подальших наукових досліджень, які сприятимуть глибшому розумінню та постійному вдосконаленню галузі адміністративного права, її інститутів, механізмів правотворчості й правозастосування, зміцненню в цілому законності у сфері публічної влади.

**Висновки.** Отже, принципи адміністративного права утворюють систему, в якій вони так чи інакше взаємопов'язані та взаємообумовлені. Саме ця їх системність і передбачає використання в процесі здійснення адміністративно-правових відносин всієї сукупності принципів, окремих груп споріднених принципів і кожного окремо взятого принципу.

Разом з тим виокремлення того чи іншого принципу із системи дає можливість чітко визначити роль кожного принципу, що полегшує їх практичне використання.

З урахуванням вищевикладеного вітчизняна адміністративно-правова доктрина потребує комплексного перегляду усталених поглядів щодо визначення принципів адміністративного права, оскільки їх переважна більшість сформувалася в радянський період та потребує якісного оновлення основоположних категорій, в тому числі з урахуванням європейських принципів адміністративного права.

---

1. Принцип – Вікіпедія. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/>



2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М.: Юрид. лит., 2004. – 400 с.
3. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–30.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. / [ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2004. – 583 с.
5. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 530 с.
6. Філософський словник / [пер. з рос. вид-ня; за ред. М.М. Розенталя]. – К.: Політиздат, 1964. – 418 с.
7. Коренев А.П. Принципы современного административного права / А.П. Коренев // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 72–78.
8. Юсупов В.А. Теория административного права / В.А. Юсупов – М.: Юрид. лит., 1985. – 133 с.
9. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юрид. лит., 1974. – 172 с.
10. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб.: Изд-во юридического ин-та, 2002. – 474 с.
11. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права / Ю.Н. Стариков. – М.: Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. – 163 с.
12. Лунев А.Е. Административное право (Общая и Особенная части) / А.Е. Лунев. – М.: Юрид. лит., 1970. – 600 с.
13. Ткач Г.Й. Принципы административного права / Г.Й. Ткач // Адміністративне право України. Академічний курс: в 2 т. / [Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Ківалов С.В. та ін.]; під ред. В.Б. Авер'янова (голова). – К.: Юридична думка, 2007–2004. – Т. 1. – 2007. – 591 с.
14. Пухтецька А.А. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.А. Пухтецька. – К., 2009. – 17 с.

**Дидык Н.И. К вопросу о классификации принципов административного права Украины.**

*Исследуется сущность принципов административного права Украины, анализируются разные подходы ученых к их классификации.*

**Ключевые слова:** *принципы административного права, классификация принципов, общие принципы, специальные принципы, внешние принципы, внутренние принципы.*

**Didyk N.I. Toa Questionon Classificationof Principlesof Administrative Law of Ukraine.**

*The essence of principles of administrative law of Ukraine is investigated; different approaches of research workers in relation to their classification are analyzed.*

**Key words:** *principles of administrative law, classification of principles, general principles, special principles, external principles, internal principles.*

*Стаття надійшла 16 травня 2011 р.*

УДК 342.951

**С.С. Засулько**

## **МІСЦЕ ТА РОЛЬ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто питання управління у сфері цивільного захисту як галузі державного управління, складової національної безпеки.*

**Ключові слова:** *національна безпека, цивільний захист, державне управління, система забезпечення національної безпеки, управління у сфері цивільного захисту.*

**Постановка проблеми.** Актуальність теми зумовлена необхідністю розв'язання нагальних завдань державного будівництва у сфері забезпечення національної безпеки України на основі науково обґрунтованих критеріїв державного управління, що оптимізує чинне управління суспільним розвитком.

**Стан дослідження.** Аналіз літературних джерел дозволяє зробити висновок, що до дослідження феномену державної влади у контексті суспільних відносин, її джерел, засобів, способів та методів зверталися відомі мислителі і вчені зі світовими іменами, починаючи із стародавніх часів, зокрема Конфуцій, Х. Аквінський, Н. Макіавеллі, Т. Гоббс, Ш. Монтеск'є, М. Вебер та інші. Значний внесок у дослідження суспільних відносин в межах розвитку науки державного управління в останні десятиріччя внесли такі вітчизняні й зарубіжні вчені, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, В.Г. Афанасьєв, В.Д. Бакуменко, Д.Н. Бахрах, П.І. Надолішний, Н.Р. Нижник, О.Ю. Оболенський, Г.П. Ситник, В.В. Тертичка, В.М. Шаповал та інші.