

DOI: <https://doi.org/10.18524/2411-2054.2024.56.316498>

УДК 342.951

*О. І. Миколенко*, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова  
Кафедра адміністративного та господарського права  
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна  
e-mail: O.Mykolenko@onu.edu.ua  
ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-9755-9454>

## ЗАГАЛЬНА ПРОБЛЕМАТИКА ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СИСТЕМИ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЗМІСТУ ПРИНЦИПУ СТАЛОСТІ І ДОВГОСТРОКОВОЇ ОРІЄНТОВАНОСТІ

В статті досліджено загальну проблематику щодо визначення системи принципів адміністративного права та змісту принципу сталості і довгострокової орієнтованості. Доведено, що існуюча система принципів адміністративного права (верховенство права та принципи належного врядування) не відповідає потребам адміністративного права як галузі права України. Вона втратила зв'язок з минулим національним досвідом, а запозичені наукові уявлення про принципи адміністративного права відірвані від потреб українського суспільства. На прикладі принципу сталості і довгострокової орієнтованості в діяльності суб'єктів публічного адміністрування були показані недоліки сучасної системи принципів адміністративного права та принципів належного врядування. Зроблено висновок, що зміст принципу сталості і довгострокової орієнтованості потребує переосмислення не з позицій діяльності адміністративних органів Європейського Союзу, як це робиться сьогодні в спеціальній літературі, а з позицій діяльності суб'єктів публічного адміністрування України.

**Ключові слова:** принципи адміністративного права, принципи належного врядування, принципи державного управління, принципи функціонування суб'єктів публічного адміністрування.

**Постановка проблеми.** Реформування адміністративного права суттєво відобразилося на світоглядах науковців щодо визначення системи принципів адміністративного права та перспектив її розвитку в майбутньому. Закінчилась епоха державоцентристського розуміння і характеристики адміністративно-правових явищ та процесів, а саме, через призму забезпечення функціонування державного управління, і розпочалася епоха людиноцентристського світоглядного бачення адміністративного права та всіх його проявів як галузі національного права, тобто через призму забезпечення реалізації прав і свобод людини та громадянина.

Здавалося б, це є важливою обставиною для якнайшвидшого переосмислення системи принципів адміністративного права, яка залишилась в Україні у спадок від радянської юридичної науки, із: а) обґрунтуванням всіх елементів цієї системи; б) розкриттям змісту кожного елементу системи і зв'язків між ними; в) окресленням сфер, де принципи адміністративного права мають найбільший рівень реалізації; г) визначенням особливостей реалізації кожного принципу на

практиці. Втім, розчаруємо читача, бо майже нічого в цьому напрямі не було зроблено в наукових джерелах із адміністративного права, окрім двох моментів:

- у повному обсязі із джерел європейського права були запозичені принципи функціонування адміністративних органів Європейського Союзу та впроваджені у систему принципів адміністративного права з однією аргументацією – Україна рухається в європейському напрямку та знаходиться у стані вступу до ЄС;

- у повному обсязі із системи принципів адміністративного права були викинуті, так звані, принципи державного управління.

В даному випадку мова йде не про звичайну заміну одного терміну «принципи державного управління» на інший – «принципи належного врядування», а про принципово новий підхід до визначення системи принципів адміністративного права.

Принципи державного управління являли собою розгалужену систему принципів, які за цільовим призначенням поділялися на велику кількість класифікаційних груп, кожна із яких налічувала не менше восьми самостійних принципів. При цьому, принципи державного управління були результатом поєднання зусиль двох наукових напрямів – юридичного і управлінського. Запозичені ж принципи належного врядування, будучи результатом досягнень європейських наук, по-перше, пропонують обмежений перелік принципів, по-друге, не відображають всього розмаїття функціонування суб'єктів публічного адміністрування. Але, перелік проблем цим не обмежується. Принципи належного врядування, які сьогодні пропонуються переважно в навчальній літературі, не отримали належного ґрунтового аналізу їх змісту з точки зору потреб українського суспільства і особливостей функціонування суб'єктів публічного адміністрування в Україні. На нашу думку, «новітні», «інноваційні» та «прогресивні» думки про систему принципів адміністративного права, які не мають належного наукового обґрунтування, є руйнівними як для системності науки адміністративного права, так і для цілісності адміністративно-правового регулювання в Україні.

Одним із таких малодосліджених принципів належного врядування є принцип сталості та довгострокової орієнтованості. Його називають серед принципів належного врядування, але характеристика його змісту та особливостей реалізації на практиці обмежується декількома реченнями. Цей факт свідчить, по-перше, про суттєві прогалини в теорії адміністративного права, яка присвячена принципам адміністративного права, по-друге, про штучність системи принципів адміністративного права, яка утворилась в навчально-методичній літературі, по-третє, про конкуренцію двох наукових світоглядів – навчально-просвітницького, який повинен ґрунтуватись, але не ґрунтується на досягненнях адміністративної науки, та наукового, який повинен бути фундаментом, але не є фундаментом (принаймні сьогодні) для розробки підручників і навчальних посібників з адміністративного права. Спостерігаємо певну кризу науки адміністративного права, яка вимушена підкорятись та прилаштовуватись до політики, яку проводять суб'єкти, що фінансують видання підручників та навчальних посібників в Україні.

Отже, принцип сталості та довгострокової орієнтованості в діяльності суб'єктів публічного адміністрування є актуальним предметом дослідження в адміністративному праві.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Принципам належного врядування та визначенню їх місця в системі принципів адміністративного права приділено достатньо уваги у працях таких вчених як В. М. Бевзенко, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. С. Мельник, А. А. Пухтецька та ін. Втім, дискусії в наукових джерелах зводяться в основному до визначення елементів системи принципів адміністративного права і менше зосереджені на аналізі елементів системи, по-перше, як взаємоузгоджених між собою елементів, по-друге, як елементів, які повинні мати чітке змістовне наповнення, по-третє, як таких, що мають особливості реалізації в певних сферах діяльності суб'єктів публічного адміністрування.

**Мета статті.** Метою написання статті є загальна характеристика проблем розуміння системи принципів адміністративного права, а також характеристика змісту принципу сталості та довгострокової орієнтованості в діяльності суб'єктів публічного адміністрування як одного із принципів належного врядування.

**Виклад основного матеріалу.** Наприклад, О. Уварова, яка на загально-теоретичному рівні розглядає принципи права, запропонувала декілька думок, що заслуговують на увагу та є доречними в межах нашого дослідження. Отже, вчена наголошує: «Принципи права – один із найважливіших елементів будь-якої правової системи. Від того, наскільки вони відображені в правових нормах і в правозастосовній діяльності, багато в чому залежить ефективність правового регулювання» [1, с. 5]. В свою чергу, принципи адміністративного права є важливим елементом адміністративно-правового регулювання. Незалежно від того, як науковці співвідносять між собою норму адміністративного права та принципи адміністративного права (на нашу думку, принципи є різновидом норм права, а тому їх можна іменувати «норми-принципи»), принципи наділені тими ж атрибутами, що і норми права – мають загальнообов'язковий характер, їх реалізація забезпечується державним примусом. Існують випадки, коли принципи права не називаються в джерелах права, але витікають із загального його змісту. Тобто, наукове уявлення про перелік принципів адміністративного права, не обов'язково буде співпадати із переліком, який пропонує національне адміністративне законодавство. Тому вислів О. Уварової про те, що принципи «відображені в правових нормах», розуміємо у двох значеннях:

1) найменування принципів адміністративного права можуть закріплюватися в законодавстві;

2) законодавство не називає принципи адміністративного права, але певний комплекс його норм дає можливість на рівні наукової абстракції стверджувати, що такі принципи існують.

Втім, реалізація принципів адміністративного права залежить не від того, відображені чи ні вони в нормах національного законодавства, а від того, наскільки вони відображені в правозастосовній діяльності. Тобто, сенс існування будь-якого принципу адміністративного права – його корисність для правозастосовної діяльності. Якщо публічне адміністрування, адміністративне правосуддя чи будь-який інший вид правозастосовної діяльності в сфері адміністративного права не відчувають на собі вплив того чи іншого принципу адміністративного права, то може бути лише три висновки:

1) правозастосовна діяльність здійснюється з порушенням вимог законодавства і відповідно є незаконною;

2) цей принцип у конкретній сфері правозастосовної діяльності не є обов'язковим для виконання, тоді як в інших сферах – має обов'язковий характер;

3) цей принцип носить декларативний характер, бо в національному законодавстві відсутні механізми забезпечення його реалізації (такі декларації, на нашу думку, не можна називати «принципами»).

З огляду на викладене, принцип сталості і довгострокової орієнтованості є принципом, який витікає із джерел європейського права та через абстрагування виводиться із положень національного законодавства. Втім, виникає інша проблема – як визначити факт реалізації чи нереалізації цього принципу в діяльності суб'єктів публічного адміністрування? Адже для цього треба, по-перше, чітко змістовне наповнення принципу адміністративного права, по-друге, чіткий перелік сфер правозастосовної діяльності, де цей принцип набуває статусу обов'язкового. Інакше, принцип сталості і довгострокової орієнтованості перетвориться в декларацію чи наукову абстракцію, яка віддалена від потреб практики.

Зміст принципу сталості і довгострокової орієнтованості, який пропонується в навчально-методичних джерелах, схиляє нас до висновку, що цей та інші принципи належного врядування розглядаються не як принципи права, а як декларації (політичні гасла про хороші наміри). Наприклад, в одному із сучасних підручників з адміністративного права так характеризують принцип сталості і довгострокової орієнтованості: «Сталий розвиток у публічному адмініструванні означає таке використання публічною адміністрацією людських, економічних, соціальних, природних та інших ресурсів, щоб ними могли скористатися й подальші покоління. Щоб залишити у спадок подальшим поколінням дійсно демократичну, правову державу з розвиненим громадянським суспільством та належною ринковою економікою, теперішні суб'єкти публічної адміністрації мають здійснювати публічне управління не тільки ефективно, але й відповідально, не припускаючи (попереджаючи) негативних економічних, соціальних, екологічних та інших перекосів. Тим самим вони забезпечуватимуть динамічні, але еволюційні реформи, орієнтовані на довгострокову перспективу» [2, с. 42-43]. Це у чистому вигляді «декларація», адже:

1) неможливо відслідкувати дотримуються чи «ні» суб'єкти публічного адміністрування в своїй діяльності вимог сталості і довгострокової орієнтованості. Як, на думку авторів підручника, слід використовувати в умовах воєнного стану, наприклад, людські ресурси, щоб «ними могли скористатися й подальші покоління» [2, с. 42]? Теж саме стосується використання природних ресурсів. Відсутній критерій, за яким можна було б встановити правильність чи неправильність використання природних ресурсів сьогодні, більш того відслідкувати позитивний чи негативний вплив сьогоднішніх дій суб'єктів владних повноважень на життя майбутніх поколінь;

2) неможливо визначити зміст «обов'язкової поведінки» суб'єкта публічного адміністрування тут і зараз, але з огляду на потреби майбутніх поколінь.

Отже, замість принципу належного врядування нам пропонують декларацію про сталість і довгострокову орієнтованість функціонування суб'єктів публічного адміністрування.

З нашими думками погоджується і О. Уварова, яка на підставі аналізу проблем реалізації принципів права стверджує, що «недостатньо вивченим є правозастосовний ефект принципів, не виявлені правила їх використання в практичній юридичній діяльності, не обґрунтовано критерії віднесення правових приписів до числа принципів права» [1, с. 9]. Будь-який принцип адміністративного права (в тому числі, принцип сталості і довгострокової орієнтованості) повинен мати реальний результат свого виконання на практиці, наявність якого дозволяє говорити про належну чи неналежну, ефективну чи недостатньо ефективну, якісну чи не зовсім якісну реалізацію принципу. Навколо цього результату і повинен розкриватись зміст принципів належного врядування. Вигаданий результат (у форматі – «залишити у спадок подальшим поколінням дійсно демократичну, правову державу з розвиненим громадянським суспільством та належною ринковою економікою» [2, с. 42-43]) не дає навіть гіпотетичної можливості оцінки принципу з точки зору його якісної чи не зовсім якісної реалізації.

Чому так відбувається, що замість принципів функціонування суб'єктів публічного адміністрування нам пропонують декларації? На це питання частково відповідає О. Уварова. Вчена підкреслює, що пошук відповіді на питання про роль принципів у правозастосуванні, відзначається великою різноманітністю точок зору, що «пояснюється, в першу чергу, змінюваністю політичної ситуації, в контексті якої зазвичай розглядається питання про роль принципів у правовому регулюванні, а також тим, що участь у цьому пошуку беруть прихильники різних концепцій праворозуміння» [1, с. 9]. Тобто, на перше місце О. Уварова ставить «полічну ситуацію» і лише на друге – авторські концепції, світогляд певних наукових шкіл тощо. Політика дійсно стала багато визначати в науковій діяльності та науковому мисленні країн світу. Не важливо, що принцип сталості і довгострокової орієнтованості має сумнівне змістовне наповнення, головне, що він відповідає сучасним геополітичним процесам та політичним устремлінням України, а саме, духу євроінтеграції.

Цими висновками ми не наполягаємо на тому, що принцип сталості і довгострокової орієнтованості слід прибрати із переліку принципів адміністративного права. Ми звертаємо увагу на те, що зміст цього принципу розкривається в літературі не вдало.

Більш розгорнуте змістовне наповнення принципу сталості і довгострокової орієнтованості дає В. В. Ясінська. Автор запропонувала у змісті принципу виділяти декілька частин:

1) сталість у діяльності суб'єктів публічного адміністрування проявляється в тому, що «незмінним залишається те, що ефективно працює на благо суспільства та відповідає публічним інтересам» [3, с. 45-46]. Ця теза адресована нашим неустанним «реформаторам», які настільки захопилися процесом змін суспільства та держави, що іноді не замислюються над доцільністю реформ, що проводяться та їх результатами;

2) сталість набуває свого прояву в діяльності суб'єктів публічного адміністрування у стабільності кадрів. «Стабільність кадрів є пріоритетною в органах публічного адміністрування до тих пір, доки демонструє свою злагодженість, професійність та компетентність, створює умови для



безпроблемної зміни поколінь і не створює умови для розвитку корупції та вчинення інших кримінальних правопорушень» [3, с. 45-46]. В цій частині національне адміністративне законодавство частково забезпечує реалізацію принципу стабільності і довгострокової орієнтованості, адже спрацьований та злагоджений колектив завжди працює (служить) ефективніше ніж колектив, в якому відбувається швидkozмінність кадрів. Якщо ж постійно висувати тезу – «всі правоохоронні та судові органи в Україні корумповані», то реформа правоохоронних та судових органів буде тривати вічно. Тобто, спочатку необхідно дати об'єктивну (не політичну) оцінку державному органу та його діяльності, і лише потім вирішувати питання про необхідність зміни кадрового складу в цьому органі;

3) сталість набуває свого прояву і в безперервності здійснення публічного адміністрування (люди на посадах змінюються, але публічне адміністрування здійснюється завжди);

4) «суб'єкти публічного адміністрування повинні перебувати у стані чіткої визначеності у сьогодні» [3, с. 45-46]. Наприклад, Урядові уповноважені та Уповноважений у справах ЄСПЛ є посадами у системі органів виконавчої влади, правова природа яких не визначена в чинному законодавстві, тобто вони є адміністративними чи політичними посадами. Це один із прикладів, коли суб'єкт публічного адміністрування перебуває у стані невизначеності;

5) «суб'єкти публічного адміністрування повинні здійснювати свою діяльність з огляду на перспективу розвитку суспільства та з врахуванням потреб і інтересів суспільства, тобто з чітким визначенням цілей та напрямів подальшого його розвитку» [3, с. 45-46]. В даному випадку слід говорити не про використання природних ресурсів так, щоб сьогоднішньому поколінню управлінців не було соромно перед майбутніми поколіннями, а про діяльність «на випередження», щоб завчасно створювати умови для розвитку певної групи суспільних відносин чи запобігати розвитку шкідливих умов для суспільства (діджиталізація суспільства, створення умов для розвитку енергозберігаючих технологій та ін.);

6) «суб'єкти публічного управління повинні визначати не тільки короткострокові цілі та досягати їх, а ставити перед собою довгострокові цілі – на п'ять, десять, двадцять років вперед» [3, с. 45-46]. В цьому і буде набувати свого прояву «довгострокова орієнтованість». Для визначення довгострокових орієнтирів країна та її суспільство повинні розуміти що їм потрібно, що вони хочуть досягти, у які строки та у який спосіб. Наприклад, ціль «розбудова правової держави» не є довгостроковою ціллю, і, на нашу думку, не є ціллю. Її не можна розглядати як довгострокову ціль, бо тоді вона нічим не буде відрізнитись від мети побудови комунізму, яку проголошували в нормативно-правових актах радянського періоду (десь колись будемо досягати, але на зараз). Також розбудова правової держави не є ціллю. Це щоденне завдання, яке реалізується на постійній основі. До того ж в ст. 1 Конституції України наголошено, що Україна є правовою державою, а не бажає нею стати [4, ст. 1]. Довгострокові орієнтири це, наприклад, «виправлення демографічної кризи, яка виникла в сучасній Україні», «розвиток космічних програм та освоєння космосу» і ін. Ці орієнтири підпорядковують собі поточні питання держави та суспільства, а щоденне вирішення таких питань крок за кроком будуть наближати країну до досягнення довгострокової мети.

Таких цілей у нашої країни сьогодні немає, а те, що проголошується, за своєю суттю не є довгостроковими орієнтирами, а є популістськими лозунгами.

**Висновки і пропозиції.** В результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки.

Існуюча система принципів адміністративного права (верховенство права та принципи належного врядування) не відповідає потребам адміністративного права як галузі права України. Вона втратила зв'язок з минулим національним досвідом, а запозичені наукові уявлення про принципи адміністративного права відірвані від потреб українського суспільства.

Недоліки сучасної системи принципів адміністративного права та принципів належного врядування яскраво показані на прикладі принципу сталості і довгострокової орієнтованості в діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Зміст же принципу сталості і довгострокової орієнтованості потребує переосмислення не з позицій діяльності адміністративних органів ЄС, а з позицій діяльності суб'єктів публічного адміністрування України.

### Список використаної літератури

---

1. Уварова О. О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика: монографія. Харків: «Друкарня МАДРИД», 2012. 196 с.
2. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання третє. Київ: Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.
3. Ясінська В. В. Місце принципу сталості та довгострокової орієнтованості в системі принципів адміністративного права. Кваліфікаційна робота на здобуття ступеня вищої освіти «магістр» за спеціальністю 081 Право. Одеський національний університет імені І. І. Мечникова, 2024. 74 с.
4. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

### References

---

1. Uvarova O. O. (2012). *Pryntsypy prava u pravozastosuvanni: zahal'noteore-tychna kharakterystyka: monohrafiya*. Kharkiv: «Drukarnya MADRYD». 196 s. [in Ukrainian].
2. *Administratyvne pravo Ukrayiny. Povnyy kurs: pidruchnyk / za red. V. Halun'ka, O. Pravotorovoyi. Vydannya tretye*. Kyiv: Akademiya administratyvno-pravovykh nauk, 2020. 466 s. [in Ukrainian].
3. Yasins'ka V. V. (2024). *Mistse pryntsypu stalosti ta dovhostrokovoyi oriyentovanosti v systemi pryntsypiv administratyvnoho prava. Kvalifikatsiyna robota na zdobuttya stupenya vyshchoyi osvity "mahistr" za spetsial'nisty 081 Pravo*. Odes'kyy natsional'nyy universytet imeni I. I. Mechnykova. 74 s. [in Ukrainian].
4. *Konstytutsiya Ukrayiny. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*. 1996. № 30. St. 141 [in Ukrainian].

Стаття надійшла 15.11.2024 р.

