ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту.

Аналіз норм чинного законодавства, а також практики його застосування дозволяє зазначити таке.

Формування ефективного місцевого самоврядування фактично розпочалося з укрупнення територіальних громад, що зумовить, відповідно, зменшення кількості органів місцевого самоврядування, але одночасно і віддалить можливість громадян безпосередньо впливати на прийняття рішень такими суб'єктами.

Староста, фактично, виконуватиме функцію посередника між органом місцевого самоврядування та громадянами відповідного села, селища, міста, що добровільно об'єдналися.

Миколенко Олександр Іванович,
доктор юридичних наук, професор,
Одеський національний університет
імені І. І. Мечникова

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД ЕВОЛЮЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Відмовившись від державоцентристської теорії устрою держави і побудови її взаємовідносин із пересічними громадянами та взявши на озброєння людиноцентристську теорію, українська наукова спільнота здійснила лише перші кроки на шляху еволюції адміністративного права, яке має бути спрямоване на забезпечення прав і свобод людини в усіх сферах їх взаємодії з органами публічної адміністрації, їх посадовими особами.

Попри бажання науковців, які іноді заявляють, що сучасне адміністративне право за своїм змістом і духом вже максимально наближене до європейських принципів і стандартів та вимог євроінтеграційного процесу, зазначимо, що воно знаходиться в перехідному періоді, який свідчить, що адміністративне право вже втратило статус «управлінської галузі права», але за своїм змістом ще не набуло повною мірою статусу

галузі права, яка спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, надання адміністративних послуг та регламентацію взаємної відповідальності органів публічної адміністрації і громадян.

Взагалі перехідний період у розвитку адміністративного права України, тобто перехід від радянської доктрини адміністративного права до європейських стандартів адміністративного права, виражається в наявності таких основних ознак.

1. Невизначеність часових рамок. Наприклад, з 1995 р. в Україні на офіційному рівні намагаються реалізувати в життя адміністративну реформу, а з 1997 р. теж на офіційному рівні заговорили про необхідність реформи адміністративного права. І сьогодні ці реформи перебувають у стадії своєї реалізації. Наприклад, невідомо коли закінчиться в країні адміністративна реформа. До того ж суб'єкти, від яких залежить сьогодні реалізація положень цієї реформи, в офіційних виступах взагалі відмовляються від вживання цього терміна, використовуючи іншу термінологію: «оптимізація системи органів виконавчої влади» чи «децентралізація органів виконавчої влади».

2. Нове правове мислення лише почало формуватися в українському суспільстві. Пересічний громадянин України погоджується з тезою про «служіння держави інтересам людини» до тих пір, поки сам не займе відповідну посаду в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування. З цього моменту з його світоглядом відбувається певна метаморфоза. Він починає служити міфічним «інтересам держави», які для нього стають пріоритетними щодо прав і свобод людини і громадянина. Сучасному українському суспільству необхідно пережити глибоку моральну та інтелектуальну реформу, щоб на місці тоталітарної свідомості з'явилася світська, демократична свідомість, в якій центральне місце посідала б «людина». Зрозуміло, що для цього потрібен час.

3. Активізація правотворчої діяльності, яка характеризується кількісними і не завжди якісними показниками. Зміст численних нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми, не піддається осмисленню навіть із боку юристів, вже не кажучи про пересічних громадян.

Активізація правотворчої діяльності повинна супроводжуватись активізацією наукової діяльності щодо її забезпечення. Суспільні відносини об'єктивно потребують удосконалення та розвитку національного законодавства. У свою чергу, розвиток законодавства потребує теоретико-прикладних досліджень, які б озброювали суб'єкта законотворчої

діяльності необхідними теоретичними напрацюваннями юридичної науки (наприклад, категоріальним апаратом, знаннями про особливості адміністративно-правового регулювання тощо) і практичним досвідом про особливості правозастосовної діяльності у відповідній сфері суспільних відносин. Якщо ж проаналізувати науково-дослідну діяльність в адміністративному праві, то помітимо суттєвий перекіс у бік аналізу практики на підставі існуючих теоретичних розробок, тоді як переосмислення самої теорії адміністративного права відбувається фрагментарно та з великою часткою впливу суб'єктивних факторів.

Розвиток і вдосконалення адміністративного законодавства немислимі без розвитку і вдосконалення теорії адміністративного права. Певний період можна, користуючись старими теоретичними напрацюваннями та враховуючи особливості практики, приймати нормативно-правові акти, які, з одного боку, відповідають загальним досягненням юридичної науки, а з другого — вирішують на законодавчому рівні проблеми практики. Але в певний момент застаріла теорія адміністративного права не зможе озброїти законодавця теоретичними напрацюваннями та не зможе виконувати прогностичну функцію, що, в свою чергу, підштовхне законодавця до масштабних експериментів у різних сферах суспільного життя, в тому числі і з термінологією, що негативно позначиться на якості адміністративно-правового регулювання та категоріальному апараті адміністративного права [1, с. 219–225]. Взагалі перехідний період адміністративного права характеризується тим, що сьогодні законодавець керується у своїй діяльності девізом «приймемо закон, побачимо недоліки реалізації його норм, а потім внесемо відповідні зміни до його змісту, щоб підвищити ефективність його правового регулювання». Існування такого девізу яскраво свідчить про відсутність сучасної цілісної теорії адміністративного права, яка б допомагала заздалегідь передбачити та мінімізувати негативні наслідки дії адміністративно-правових норм та позбавити законодавця зайвої роботи щодо внесення змін до нових нормативно-правових актів.

Сьогодні розвиток правової системи України, в тому числі і адміністративного права, відбувається в такі способи: а) інновелізація (створення нового за змістом нормативного правового матеріалу); б) трансформація і імплементація (використання норм міжнародного права); в) рецепція (використання правового матеріалу іноземної держави); г) наступництво (використання правового матеріалу власної країни). При

цьому інновелізація та наступництво як способи розвитку адміністративного права, на жаль, втратили пріоритетність у суб'єктів правотворчої діяльності, які широко використовують, а іноді безпідставно зловживають трансформацією, імплементацією і рецепцією.

У зв'язку з цим хочемо звернути увагу, що інтеграція законодавств країн Європи, яка здійснюється способом рецепції правового матеріалу інших країн, трансформації або імплементації норм міжнародного права, небезпечна для наступництва в науці адміністративного права. Запозичуючи правові інститути іноземних держав у національне законодавство, необхідно враховувати не тільки схожість задіяних типів права, межі збігу предмета їх правового регулювання, систему права країни, інформацію про практику запозиченого правового матеріалу, а й ураховувати рівень наукових досліджень у вітчизняній науці адміністративного права. Сьогодні в законодавстві з'являються численні поняття і терміни, які не пристосовані до національної науки. Про більшість новацій законодавця адміністративна наука дізнається вже постфактум і лише потім намагається дати їм наукове пояснення. Все це призводить до юридичної акультурації і руйнування національної правової культури. Тобто інтеграція законодавства не повинна автоматично означати й інтеграцію юридичної науки. Цей процес повинен відбуватись з обов'язковим урахуванням зв'язків наступництва в науці адміністративного права [2, с. 129–134; 3, с. 136–142].

4. Нестабільність адміністративного законодавства. Така нестабільність характеризується, по-перше, тим, що часто нормативно-правові акти, які регулюють певну сферу суспільних відносин, замінюються новими, по-друге, тим, що зміни починають вноситися до нормативно-правових актів, які чинні всього тиждень чи два, по-третє, тим, що почастішали випадки, коли зміни вносяться до уже прийнятого, але такого, що не набрав чинності, нормативно-правового акта [2, с. 129–134]. Яскравим прикладом нестабільності адміністративного законодавства є антикорупційне законодавство. По-перше, за двадцять років було прийнято чотири закони, присвячених боротьбі з корупцією. По-друге, до останнього Закону України «Про запобігання корупції», який був прийнятий 14 жовтня 2014 р., вже було внесено численні зміни законами від 28 грудня 2014 р. №77-VIII та від 12 лютого 2015 р. №198-VIII. По-третє, в історії нашої держави був Закон України від 11 червня 2009 р. «Про засади запобігання та протидії корупції», який так і не набрав чинності, але до нього постійно вносилися зміни.

Отже, перехідний період еволюції адміністративного права України свідчить про те, що в адміністративно-правовому регулюванні з’явилися позитивні зрушення в бік захисту прав та свобод людини і громадянина, але при цьому ще існують фактори, які негативно впливають як на сам розвиток адміністративного права, так і на рівень адміністративно-правового забезпечення прав людини і громадянина в нашій країні.

Список використаних джерел

1. Миколенко, О. І. Формування фундаментальних положень в науці адміністративного права [Текст] / О. І. Миколенко // Вісн. Запоріз. нац. ун-ту. Юрид. науки. – 2012. – № 1 (ч. 1). – С. 219–225. 2. Миколенко, О. І. Наступництво в науці адміністративного права [Текст] / О. І. Миколенко // Вісн. Запоріз. нац. ун-ту. Юрид. науки. – 2012. – № 2 (ч. 1). – С. 129–134. 3. Миколенко, О. І. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність і майбутнє [Текст] / О. І. Миколенко // Публ. право. – 2011. – № 2. – С. 136–142.

Проневич Олексій Станіславович,
доктор юридичних наук, професор,
Національна академія
прокуратури України

ПРАВО НА НАЛЕЖНЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ЗАСАДНИЧИЙ КОНЦЕПТ ЛІБЕРАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

Задекларований курс на модернізацію Української держави об’єктивно зумовлює необхідність суттєвого коригування вітчизняної адміністративно-правової доктрини та реформування чинної системи публічного управління. Вирішення зазначених стратегічних завдань пов’язане з необхідністю викорінення проявів тоталітарної державоцентристської правової традиції, що ґрунтується на постулаті щодо всеосяжної компетенції органів державної влади та примату державних інтересів у порівнянні з інтересами людини або територіальної громади, а також ствердження людиноцентризму як демократичної управлінської ідеології, що полягає у служінні держави інтересам людини і суспільства

та забезпеченні пріоритету конституційних прав і свобод людини та громадянина у взаємовідносинах «влада-підпорядкування». Демократизація та гуманізація управління соціальними процесами безпосереднім чином залежать від реалізації права на належне урядування.

Право на належне урядування є складним соціально-правовим феноменом, що постав наприкінці XX ст. у контексті артикуляції міжнародними інституціями людиноцентристських засад здійснення публічного управління. Сформульована 1997 р. у документах Програми розвитку Організації Об’єднаних Націй концепція належного урядування передбачає, що державна адміністративна (виконавча) влада має ґрунтуватися на принципах поділу влади, народовладдя, виборності, підзвітності й підконтрольності інститутів виконавчої влади, правозаконності, демократизму, політичного плюралізму, незалежності мас-медіа, транспарентності, інклюзивності, партисипативності. Концептуалізація належного урядування стала наслідком визнання індивідуального права на належну адміністрацію.

Сучасна європейська правова доктрина відводить державі роль «нічного вартового» демократії, а право на належне урядування розглядає крізь призму зміцнення довіри та налагодження партнерської взаємодії громадян з органами публічної адміністрації. Право на належне урядування встановлено ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу, де підтверджена прихильність євроспільноти неподільним і загальним цінностям (гідності людини, свободі, рівності та солідарності) і принципам демократії та правової держави, а також наголошено, що Європейський Союз «ставить людину в основу своєї діяльності». У цьому документі закріплено такі загальні постульовані правові положення: право людини на неупереджений, справедливий розгляд її справи у розумний термін інститутами та органами Європейського Союзу; право кожної людини висловлювати свою думку, перш ніж до неї персонально будуть вжиті заходи, які можуть потягнути за собою несприятливі для неї наслідки; право кожної людини на доступ до матеріалів, що її стосуються, за дотримання законних інтересів конфіденційності, а також професійної й комерційної таємниці; обов’язок адміністративних органів мотивувати свої рішення. Відповідно до ст. 43 Хартії передбачено право фізичних і юридичних осіб на звернення до омбудсмена Європейського Союзу зі скаргою «у випадку неналежного виконання функцій інститутами та органами Співтовариства».