

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА

БАНДУРА СВІТЛАНА ОЛЕГІВНА

УДК 342.56:35

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО
ПРАВА УКРАЇНИ ТА КРАЇН-УЧАСНИЦЬ ЄС (ГРЕЦІЇ, БОЛГАРІЇ, ІСПАНІЇ,
РУМУНІЇ): ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук**

Київ – 2018

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Науково-дослідному інституті публічного права

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, доцент

Губанова Тамара Олексіївна,

Приватний вищий навчальний заклад

«Фінансово-правовий коледж»,

директор

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент

Світличний Олександр Петрович,

Національний університет біоресурсів і природокористування України,

професор кафедри цивільного та господарського права

кандидат юридичних наук

Савюк Марина Флорівна,

Приватний вищий навчальний заклад «Буковинський університет»,

доцент кафедри кримінально-правових дисциплін

Захист відбудеться «21» грудня 2018 р. о 9⁰⁰ годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «17» листопада 2018 р.

Учений секретар
спеціалізованої вченої ради



К.М. Куркова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Обґрунтування вибору теми дослідження. У системі в забезпеченні прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб провідне місце належить адміністративному праву як основоположній публічній галузі.

Європейська інтеграція нашого суспільства є незворотнім і динамічним процесом. Україна має пройти шлях до стандартів ЄС, в першу чергу стандартів життя і функціонування публічної влади, з урахуванням успіхів і помилок діяльності публічної адміністрації країн-учасниць ЄС, особливо тих із них, які в минулі десятиліття виконали усі вимоги, які ставилися перед ними європейською спільнотою і стали повноцінними членами ЄС. Адже вони напрацювали позитивний досвід трансформації усіх сфер суспільного життя, від псевдосоціалістичного тоталітаризму і планової економіки, до повноцінних стандартів демократичного суспільства та ринкової економіки.

Адміністративне право як галузь права, навчальна дисципліна та наука існує в усіх без винятку країнах-учасницях ЄС. Воно сягає своїм корінням в кінець XVIII століття, коли після Великої французької революції було здійснено практичний поділ єдиної державної влади на три відносно незалежні гілки. Адміністративне право забезпечує діяльність виконавчої влади шляхом надання публічній адміністрації правового інструментарію для здійснення державного управління в умовах панування принципу верховенства права, підконтрольності та підзвітності її суспільству і суду.

Не викликає сумніву, що теоретичні надбання вітчизняного адміністративного права є найбільш розвиненими з погляду демократичних позицій серед усіх колишніх республік Радянського Союзу. Більше того, воно в деяких аспектах випереджає адміністративно-правову науку більшості країн-учасниць ЄС. Наприклад людиноцентриська доктрина адміністративного права, сформована професором В. Авер'яновим, згідно з якою публічна адміністрація має якнайповніше задовольняти права і свободи громадян, а не здійснювати над ними опіку, стала загальноновизнаною в Україні і є доцільною для запозичення в теорію адміністративного права країн-учасниць ЄС.

Однак необхідно зазначити, що громадяни України незадоволені адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації, що підтверджується результатами національних соціологічних опитувань, згідно з якими Уряду України довіряють 13,7% громадян, а довіру до державного апарату загалом висловили 8,6% опитаних¹. Така ситуація є тривожною і свідчить про те, що в основних інститутах адміністративного права та інструментах адміністративної діяльності публічної адміністрації має місце системний збій. Проведене власне соціологічне опитування громадян України показало, що вітчизняна публічна адміністрація має трансформуватися, щоб працювати у відповідності до цінностей і стандартів публічного адміністрування ЄС, таку позицію висловили 93 % опитаних респондентів (Додаток Б до дисертації).

¹ Довіра громадян України до суспільних інститутів. Центр Разумкова. 2018. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_06_press_release_ua.pdf

Вищевикладене свідчить про те, що як у галузі адміністративного права України, так і у практиці адміністративної діяльності вітчизняної публічної адміністрації існують певні виклики, які доцільно усувати шляхом запозичення кращих надбань європейського права країн-учасниць ЄС.

Отже, незадоволеність громадян адміністративною діяльністю публічної адміністрації, наявність у цій сфері системних викликів, які призводять до низького рівня довіри до влади та європейські прагнення українського народу обґрунтовують актуальність аналізованого дослідження.

Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями. Окремі аспекти, що були пов'язані із аналізом адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації України та зарубіжних країн розкрили вчені-адміністративісти: О. Проневич здійснив порівняльно-правовий аналіз організаційно-правових засад діяльності поліції Німеччини, Польщі та України², О. Заросило проаналізував адміністративну діяльність міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції)³, Чжан Шуйбао здійснив порівняльно-правовий аналіз організаційно-правових основ підприємницької діяльності в Китайській Народній Республіці та в Україні⁴, В. Басс – порівняльний аналіз діяльності муніципальної поліції зарубіжних країн⁵, В. Фільштейн – порівняльно-правовий аналіз організаційно-правових засад діяльності Національної поліції держави Ізраїль⁶.

Крім вищезазначених вчених, до питання порівняльно-правового аналізу адміністративного права зверталися вчені-адміністративісти: В. Авер'янов, К. Акрівопулу, С. Алфьоров, Н. Армаш, М. Баймуратов, К. Баранцева, В. Бевзенко, Ю. Битяк, Т. Білозерська, Н. Богданова, А. Бородін, М. Бояринцева, В. Белінгіо, С. Ващенко, В. Волик, В. Галуцько, Ю. Гаруст, Є. Гетьман, Ю. Гридасов, І. Грицяк, Т. Губанова, М. Гурковський, І. Діткевич, О. Джафарова, М. Долгополов, О. Дробот, О. Дрозд, Е. Еміліа, О. Єщук, Т. Журенок, Н. Ільєва, В. Кириченко, О. Кібенко, В. Коваленко, В. Ковальська, А. Ковальчук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Корельський, М. Костів, А. Коябану, Т. Кравцова, О. Кулешов, О. Куракін, В. Курило, А. Малько, А. Манжула, Д. Манько, В. Марков, Л. Миськів, Р. Мельник, О. Музичук, С. Нечипорук, О. Оболенський, С. Обрусна, Д. Овсянко, С. Овчарук, Я. Окар-Балаж, В. Оксінь,

² Проневич О. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 36 с.

³ Заросило О. Порівняльний аналіз адміністративної діяльності міліції України та поліції зарубіжних країн (Великобританії, США, Канади та Франції): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2002. 19 с.

⁴ Чжан Шуйбао Організаційно-правові основи підприємницької діяльності в Китайській Народній Республіці та в Україні (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2000. 20 с.

⁵ Басс В. Організаційно-правові засади створення місцевої міліції в Україні: порівняльний аналіз з діяльністю муніципальної поліції зарубіжних країн: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 19 с.

⁶ Фільштейн В. Організаційно-правові засади діяльності Національної поліції Держави Ізраїль (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2009. 20 с.

І. Окунєв, М. Ославський, А. Папірна, В. Перевалова, Я. Пиляп, С. Петков, В. П'ятковський, О. Разіна, Я. Романюк, Н. Ротар, М. Савюк, С. Сарару, О. Світличний, В. Сердюк, Є. Соболев, А. Солонар, С. Стеценко, А. Сухорукова, В. Таран, Е. Тарангул, І. Торончук, Н. Христинченко, К. Чижмарь, А. Чубенко, Л. Шереметьєва, К. Шкарупа, О. Ярмиш, Н. Янчук та ін. Проте ці вчені розкривали спеціальні аспекти порівняльно-правового аналізу адміністративного права України та країн-учасниць ЄС, не звертаючись до глибинних його засад на сучасному етапі розвитку адміністративного права України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.

Дисертацію виконано відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5 і плану науково-дослідницької роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативних основ і практики діяльності публічної адміністрації розв'язати наукове завдання щодо порівняльно-правового аналізу адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії).

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі *завдання*:

- здійснити компаративістичну характеристику предмета адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії);
- виявити особливості адміністративно-правового статусу публічної адміністрації України та Іспанії, Греції і Туреччини;
- здійснити порівняльно-правовий аналіз основних джерел адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії);
- провести порівняльно-правовий аналіз концепту адміністративного права України й Іспанії;
- здійснити порівняльно-правовий аналіз завдань (функцій) адміністративного права України і Румунії;
- з'ясувати сутність принципів адміністративного права України і Греції;
- розкрити взаємозв'язок європейського адміністративного права та адміністративного права України.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають у сфері адміністративно-правових засад адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії).

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії).

Методи дослідження. У процесі дослідження використано сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання. *Діалектичний* метод застосовано для формування наукової новизни («уперше») (підрозділи 1.1, 1.2, 2.4), а саме для розроблення засад теорії адміністративного права та ефективного функціонування публічної адміністрації. Метод *змістового бачення* було використано для аналізу досвіду зарубіжних країн стосовно виявлення першопричини об'єкта (проблеми, ситуації), зосередженої в ньому ідеї, тобто внутрішньої суті об'єкта; *структурний* метод застосовувався для структуризації проаналізованої інформації; *системний* – для теоретичного дослідження адміністративної відповідальності та аналізу зарубіжного досвіду (розділ 1, підрозділ 3.1); методи *аналізу* і *синтезу* – для формування основоположних складових адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії) (розділи 1-2); метод *дедукції* – при здійсненні аналізу загальноприйнятих правових явищ та їх систематизації від загального до окремого (розділи 1-2); метод *індукції* – для формулювання нових кількісних та якісних положень дослідження (розділи 1-2); *формально-догматичний* – у процесі порівняльного аналізу вітчизняного й зарубіжного законодавства (розділи 1-2); метод *порівняльного права* та *порівняльного законодавства* – для виявлення і використання позитивного досвіду адміністративного права та адміністративної діяльності публічної адміністрації всіх проаналізованих зарубіжних країн для його втілення у вітчизняне законодавство (розділи 1-2).

Нормативну основу дисертаційного дослідження становлять Конституція України, законодавство ЄС та Ради Європи, вітчизняні і зарубіжні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які є джерелами адміністративного права.

Емпіричну базу дисертаційної роботи становлять узагальнення адміністративної діяльності центральних органів виконавчої влади України та країн-учасниць ЄС, судової практики, політико-правова публіцистика, довідкові видання і результати соціологічного опитування 856 респондентів.

Наукова новизна отриманих результатів аргументується тим, що дисертація є першим монографічним дослідженням у вітчизняній правовій літературі, присвяченим розв'язанню наукового завдання щодо порівняльно-правового аналізу адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії). У результаті проведеного порівняльно-правового аналізу сформовано низку висновків, рекомендацій і пропозицій, відмінних від раніше одержаних результатів, зокрема:

уперше:

– в процесі здійснення компаративістичної характеристики предмета адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії) доведено прогресивність його формування українськими вченими-адміністративістами в аспекті того, що вони єдині хто визначає, що основною складовою предмета адміністративного права є обов'язок публічної адміністрації щодо надання приватним особам якісних і своєчасних адміністративних послуг;

– запропоновано використати у вітчизняній науці адміністративного права досвід адміністративного права Греції, зокрема, взяти за основу практику діяльності Міністерства адміністративної реконструкції та практику адміністративного права Туреччини щодо чіткого визначення на законодавчому рівні адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації;

– розкрито наукові положення щодо взаємодії європейського адміністративного права і адміністративного права України, яка полягає у непрямому використанні законодавства ЄС для потреб української спільноти шляхом ратифікації Парламентом України міжнародних угод з ЄС та уточнення нормативних та адміністративних актів суб'єктів публічної адміністрації, запозичення теоретичних напрацювань науки адміністративного європейського права в науку адміністративного права України;

удосконалено:

– порівняльно-правову характеристику завдань (функцій) адміністративного права України і Румунії шляхом уточнення (розширення) мети адміністративної діяльності публічної адміністрації, в результаті чого виявлено відмінність основних позицій, провідною з яких є те, що, в адміністративному праві України завдання визначені абстрактно, а в адміністративному праві Румунії – конкретно, як обов'язки суб'єктів публічної адміністрації;

– компаративістичну характеристику норм (джерел) адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії), в результаті чого зроблено висновок, що суттєвою відмінністю норм адміністративного права країн-учасниць ЄС від норм адміністративного права України є те, що вони містять в собі власні принципи та сукупність концепцій, інструментарію публічного адміністрування і правила інтеграції до стандартів ЄС;

дістали подальшого розвитку:

– порівняльно-правовий аналіз концепту адміністративного права України та Іспанії, в результаті якого виокремлені спільні і відмінні риси юридичної природи адміністративного права України і Іспанії, спільною серед яких є публічно-правова природа внутрішньо-державного спрямування діяльності публічної адміністрації з метою забезпечення публічного інтересу на основі реалізації норм адміністративного права;

– наукові положення компаративістичної характеристики принципів адміністративного права Греції, в результаті чого виявлено, що під принципами адміністративного права Греції слід розуміти сукупність обов'язкових, загальноприйнятих та визнаних законодавчими актами ЄС основоположних ідей, якими керуються у своїй адміністративній діяльності суб'єкти публічної адміністрації Греції з метою належного забезпечення публічного інтересу, в першу чергу стосовно забезпечення основоположних прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки і пропозиції впроваджено та надалі може бути використано в:

– науково-дослідній сфері – для подальшого теоретичного розроблення питань щодо порівняльно-правового аналізу адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (акт впровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– правозастосовній діяльності – щодо підвищення ефективності адміністративної діяльності публічної адміністрації (акт впровадження інституту права та післядипломної освіти Міністерства юстиції України);

– навчальному процесі – під час розроблення та викладання навчальної дисципліни «Адміністративне право України», при підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій (акт впровадження Інституту права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»).

Апробація матеріалів дисертації. Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на трьох міжнародних науково-практичних конференціях: «Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин» (м. Одеса, 2015 р.); «Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи» (м. Львів, 2016 р.); «Актуальні питання реформування правової системи України» (м. Дніпро, 2017 р.).

Структура та обсяг дисертації. Робота складається зі вступу, двох розділів, що містять сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 202 сторінки. Робота містить список використаних джерел із 183 найменувань на 18 сторінках.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми дисертації, зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення отриманих результатів; конкретизовано шляхи та форми їх упровадження і апробацію матеріалів дисертації; наведено структуру та обсяг дисертації.

Розділ 1. «Загальна порівняльно-правова характеристика основних інститутів адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії)» містить три підрозділи, у яких виявлено та узагальнено загальнотеоретичний порівняльно-правовий аналіз адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії).

У підрозділі 1.1 «Предмет адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії)» здійснено компаративістичну характеристику адміністративного права аналізованих країн.

Узагальнено, що адміністративне право Греції це: по-перше публічне право, що регулює організацію та функціонування адміністративних органів у їх правових відносинах із приватними особами, коли органи публічного управління діють як зобов'язані органи державної виконавчої влади; по-друге система правових норм, метою яких є регулювання відносин між приватними особами та

публічною адміністрацією з метою забезпечення публічного інтересу на основі принципу верховенства права в межах, встановлених законом.

Предмет адміністративного права Іспанії характеризується як частина публічного права, що встановлює правовий порядок адміністративної діяльності, спрямованої на забезпечення належного публічного врядування. Його норми регулюють організацію діяльності суб'єктів публічного адміністрування та взаємовідносини між іншими суб'єктами права, а також регулюють внутрішню організацію публічної адміністрації.

Предметом адміністративного права Болгарії є соціальні відносини, які виникають між суб'єктами адміністративного права в процесі виконавчої діяльності публічних органів.

Визначено, що предмет адміністративного права Румунії складають врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, що виникають між органами публічної адміністрації та приватними особами, визначення внутрішньої організації та функціонування органів публічної адміністрації, питання адміністративного процесу, що охоплюють провадження адміністративного характеру та питання захисту публічної власності.

Підрозділ 1.2 «Порівняльно-правова характеристика публічної адміністрації України та Іспанії, Греції і Туреччини» присвячений виявленню особливостей адміністративно-правового статусу публічної адміністрації аналізованих країн.

Розкрито юридичну природу публічної адміністрації України. З'ясовано, що під публічною адміністрацією Іспанії слід розуміти офіційну організацію з чисельними і різноманітними публічними службовцями, яка є складовою публічної влади, що забезпечує публічний інтерес і тісно пов'язана відносинами з приватними особами. В рамках класичного розподілу влади державна адміністрація в Іспанії є складовою виконавчої гілки влади, що управляється урядом з метою забезпечення публічного інтересу. Уряд Іспанії здійснює управління всією адміністрацією і діє як вищий орган виконавчої влади. Уряд залежить від Конгресу депутатів через висування кандидатури, затвердження чи відставку голови (Президента Уряду) відповідно до парламентської системи, встановленої конституцією Іспанії 1978 р.

Провідною особливістю публічної адміністрації Греції є те, що в ній функціонує Міністерство адміністративної реконструкції як правонаступник Міністерства адміністративної реформи та електронного врядування, до компетенції якого відноситься: формування правового статусу державних службовців, питання організації їх роботи, зокрема контроль за ними, прийом на службу, проходження кар'єри, оцінка діяльності, дисциплінарна відповідальність та системи оплати праці. Міністерство здійснює координацію інших суб'єктів публічної адміністрації з питань реформування організаційної структури та надання більш якісних адміністративних процедур, а також з питань розвитку електронного врядування та розвитку інформаційних та нових технологій у публічному управлінні.

Доведено, що під суб'єктами публічної адміністрації в Туреччині розуміють публічні організації, створені для забезпечення публічного інтересу (певних обов'язків в рамках публічної структури), в органічному сенсі до неї відносять усіх, хто працює в ній, у функціональному – тільки осіб, які надають публічні послуги та допомагають відновлювати порушені права і свободи (мають владні повноваження) при суворому дотриманні принципу законності. Публічна адміністрація в Туреччині поділяється на центральну, провінціальну та муніципальну.

У підрозділі 1.3 «Порівняльно-правовий аналіз норм (джерел) адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії)» здійснено компаративістичну характеристику норм (джерел) адміністративного права зазначених держав.

Виявлено, що адміністративне право Греції – це сукупність норм адміністративного права, які регулюють організацію та функціонування адміністративних органів та їх адміністративно-правові відносини з приватними та публічними особами. Джерелами адміністративного права Греції є офіційно опубліковані документи, якими встановлені спеціальні правила щодо здійснення публічного адміністрування.

Норми адміністративного права Болгарії регулюють відносини пов'язані з виконавчо-розпорядчою діяльністю публічної адміністрації. Їхнім зовнішнім виразом є джерела адміністративного права Болгарії (закони, урядові нормативні акти та акти інших адміністративних публічних органів, які містять адміністративно-правові норми). Первинним джерелом адміністративного права є конституція Болгарії, яка визначає загальні права та обов'язки громадян та організацію публічних органів, в першу чергу органів державної влади, зокрема виконавчої гілки. Інші закони регулюють основні обов'язки публічної адміністрації та їх компетенцію при здійсненні виконавчих функцій, деякі з них мають загальний характер, а інші регулюють конкретні сектори публічного адміністрування.

Система норм адміністративного права Іспанії утворює особливий (спеціальний) юридичний порядок в тому розумінні, що він базується на власних принципах та особливостях, а також сукупності концепцій, інструментарію (техніки) публічного адміністрування і правил інтеграції до стандартів ЄС, які роблять його відмінним від інших галузей приватного (цивільного, торгового, трудового) або публічного права (конституційного, кримінального, міжнародного). При цьому іспанські вчені-адміністративісти зауважують, що система норм адміністративного права Іспанії формує єдиний загальний юридичний масив, в якому існують множинні зв'язки і взаємні як публічно-правові, так і приватноправові норми, поєднані між собою.

Узагальнено, що суттєвою відмінністю норм адміністративного права Іспанії від норм адміністративного права України те, що вони містять своєрідні принципи та сукупність концепцій, а також власний інструментарій (техніку) публічного адміністрування і правила інтеграції до стандартів ЄС.

Особливістю адміністративного права Румунії є те, що публічна адміністрація користується не тільки нормами адміністративного права, але й нормами цивільного, фінансового і трудового права при забезпеченні публічного інтересу. Норми адміністративного права Румунії регулюють: організацію та функціонування органів публічної адміністрації; відносини між органами державної адміністрації з одного боку, та між юридичними та фізичними особами з іншого; права та обов'язки державних службовців.

Розділ 2 «Порівняльно-правовий аналіз деяких основоположних аспектів адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії)» складається з чотирьох підрозділів, присвячених порівняльно-правовому аналізу деяких основоположних аспектів адміністративного права України та країн-учасниць ЄС.

У підрозділі 2.1 «Порівняльно-правовий аналіз концепту адміністративного права України й Іспанії» встановлені спільні і відмінні риси концептуального розуміння юридичної природи адміністративного права України і Іспанії.

Доведена відсутність суттєвих розбіжностей у концептуальному розумінні вченими-адміністративістами сутності адміністративного права України і Іспанії. Адміністративне право Іспанії є публічним правом внутрішньо-державного спрямування, обов'язковим учасником якого є суб'єкт публічної адміністрації, який забезпечує публічний інтерес на основі норм адміністративного права. Не відносяться до предмету адміністративного права України і Іспанії норми права, що регулюють відносини між приватними особами, здійснюють управління міжнародними організаціями.

Виявлено розбіжності у концепті адміністративного права України і Іспанії щодо історичних аспектів формування цієї галузі. Адміністративне право Іспанії, як складова романської гілки романо-германської правової сім'ї, базується на класичному французькому адміністративному праві кінця XVIII початку – XIX століть, а адміністративне право України, як складова германської гілки романо-германської сім'ї, сформувалося на українських землях, що входили до складу Австро-Угорської та Російської імперій шляхом опосередкованого використання німецького класичного адміністративного права кінця XIX – на початку XX століть.

Підрозділ 2.2 «Завдання (функції) адміністративного права України і Румунії» присвячений розкриттю мети, до якої мають прагнути суб'єкти публічної адміністрації України і Румунії при здійсненні публічного адміністрування.

Доведено, що норми адміністративного права Румунії регулюють організацію та функціонування органів публічної адміністрації, відносини між органами публічної адміністрації та юридичними і фізичними особами, права та обов'язки державних службовців, правовий режим публічної власності, відповідальність органів публічної адміністрації, адміністративну відповідальність фізичних і юридичних осіб, здійснення адміністративного контролю, питання адміністративного процесу, принципи і порядок діяльності органів публічної адміністрації.

Доведено, що метою адміністративного права Румунії є забезпечення публічного інтересу суб'єктами публічної адміністрації. Адміністративна діяльність публічної адміністрації визначається соціальними вимогами суспільства, формалізованими у законах, шляхом встановлення конкретних зобов'язань.

У підрозділі 2.3 «Порівняльно-правова характеристика принципів адміністративного права України і Греції» доведена схожість сутнісного розуміння принципів адміністративного права України та Греції як основоположних засад діяльності суб'єктів публічної адміністрації з метою забезпечення публічного інтересу.

Виявлено, що основними принципами адміністративного права Греції є: принцип законності, захисту публічного інтересу; ефективності діяльності; безперервності функціонування; добросовісності та довіри; пропорційності цілей і засобів; належного врядування; рівності та необхідності.

Принцип законності вимагає, щоб усі закони були чіткими, визначеними та не мали зворотної сили. Це вимагає від суб'єктів публічної адміністрації, які приймають адміністративні рішення, вирішувати адміністративні спори виключно на основі норм адміністративного права, не допускаючи дискреційного відступу. Цей принцип має особливе значення в адміністративному праві України та в усіх країнах-учасниках ЄС, зокрема Греції, та означає, що діяльність суб'єктів публічної адміністрації має бути зв'язаною законом, вони не можуть діяти за його межами.

Принцип належного врядування вимагає виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх повноважень на підставі справедливості, пропорційності та законності. Відповідно до принципу добросовісності адміністративні органи повинні своєчасно та ефективно виконувати свої обов'язки, діяти прозоро, інформувати приватних осіб про їх права та забезпечувати належну якість надання адміністративних послуг. Принцип неупередженості органів публічної адміністрації є конкретним проявом верховенства права. Він зобов'язує публічну адміністрацію при здійсненні своїх повноважень функціонувати належним чином, на основі цілей, визначених публічними інтересами. Принцип рівності визначає, що усі громадяни Греції рівні перед законом. Публічна адміністрація та суди зобов'язані застосовувати закон для захисту прав та свобод на засадах рівності між громадянами. Принцип прозорості та ефективності адміністративних дій публічної адміністрації закріплює право громадян на інформацію.

Підрозділ 2.4 «Взаємодія європейського адміністративного права та адміністративного права України» присвячений з'ясуванню взаємозв'язку адміністративного права України та країн-учасниць ЄС.

Доведено, що основним документом, згідно з яким здійснюється взаємозв'язок національного і європейського адміністративного права України, є Угода про асоціацію між Україною з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, а також План заходів Уряду пов'язаний з цією угодою. Зокрема, в

рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки особливе значення надається утвердженню принципу верховенства права.

У вузькому розумінні європейське адміністративне право базується виключно на нормах адміністративного права. У широкому розумінні до його складу додатково включаються національні норми адміністративного права країн-учасниць ЄС та інші норми, визнані ЄС. Включення до предмету європейського адміністративного права національних норм адміністративного права країн-учасниць пов'язане з необхідністю перевірки їх на відповідність нормам ЄС.

ВИСНОВКИ

У висновках дисертації на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства, досягнень публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно порівняльно-правового аналізу адміністративного права України та країн учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії), викладено найбільш важливі наукові результати, що мають істотне значення для науки адміністративного права. Основні з них такі:

1. Здійснено компаративістичну характеристику предмету адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії), в результаті якої було виявлено прогресивність розуміння українськими вченими-адміністративістами європейського адміністративного права.

В інших аспектах компаративістичного аналізу адміністративного права вказаних країн виявлено такі спільні риси: це публічне право, яке є невід'ємною складовою національного права; невід'ємним учасником адміністративно-правових відносин є суб'єкт публічної адміністрації, який здійснює виконавчі функції згідно із принципом розподілу влади; суб'єкти публічної адміністрації знаходяться під контролем суду і громадянського суспільства; до предмету адміністративного права відноситься внутрішньо-організаційне регулювання діяльності публічної адміністрації. Крім того, у більшості країн предметом адміністративного права є питання захисту публічної власності.

2. Виявлено особливості адміністративно-правового статусу публічної адміністрації України та Іспанії, Греції і Туреччини, в результаті чого підкреслено такі позитивні аспекти: в Україні основним обов'язком суб'єктів публічної адміністрації є надання адміністративних послуг; в Іспанії публічна адміністрація, забезпечуючи публічний інтерес, тісно пов'язана правовими відносинами з приватними особами, а Уряд безпосередньо підзвітний і підконтрольний Конгресу депутатів (парламенту); в Греції функціонує Міністерство адміністративної реконструкції, до компетенції якого входять координація заходів щодо реформування організаційної структури публічного управління, спрощення адміністративних процедур та розвитку електронного врядування; у Туреччині центральна і муніципальна публічна адміністрація мають чітко прописані адміністративні обов'язки і повноваження щодо їх виконання.

3. Здійснено компаративістичну характеристику норм (джерел) адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії) в результаті чого виявлено, що норми адміністративного права України встановлюються як у законодавчий, так і адміністративний спосіб та носять в першу чергу зобов'язальний характер щодо публічної адміністрації. Важливою особливістю адміністративного права усіх країн-учасниць ЄС є те, що акти європейського законодавства є невід'ємною частиною джерел адміністративного права. Система норм адміністративного права Іспанії утворює особливий (спеціальний) юридичний порядок в тому розумінні, що він базується на власних принципах, особливостях та сукупності концепцій, інструментарію (техніки) публічного адміністрування і загальноновизнаних правил інтеграції до стандартів ЄС.

4. Виявлені спільні і відмінні риси загального розуміння адміністративного права України та Іспанії, в результаті чого доведена наявність як спільних, так і відмінних рис. Спільним є те, що адміністративне право України та Іспанії є публічним правом внутрішньо-державного спрямування, обов'язковим учасником якого є суб'єкт публічної адміністрації, який забезпечує публічний інтерес на основі реалізації норм адміністративного права. Відмінними рисами є виражена в теорії українського адміністративного права людиноцентристська доктрина адміністративного права, згідно з якою публічна адміністрація повинна якнайповніше забезпечувати права, свободи та законні інтереси приватних осіб.

5. Виявлено схожість основних позицій адміністративного права України і Румунії стосовно того, що суб'єкти публічної адміністрації мають служити публічним інтересам щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. Виділено певні специфічні особливості в адміністративному праві України і Румунії, зокрема: в українському адміністративному праві конкретизуються проблеми розвитку конституційних гарантій в адміністративно-правових нормах, а також конкретизується формування ефективних адміністративних інструментів їх реалізації, розвиток засад із надання адміністративних послуг та створення належних умов для організації та функціонування органів публічної адміністрації. В адміністративному праві Румунії вагома увага зосереджується на ефективності громадського контролю за публічною адміністрацією, обов'язках публічних службовців, правовому режимі публічної власності, відповідальності органів публічної адміністрації, забезпеченні ефективності зв'язків з громадськістю, наданні якісних адміністративних послуг усім категоріям осіб та врегулюванні розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади.

6. Виявлено, що основною відмінністю принципів адміністративного права Греції і України є те, що в Греції основоположним є принцип добросовісності суб'єктів публічної адміністрації, відповідно до якого вони повинні своєчасно та ефективно виконувати свої обов'язки, здійснювати діяльність прозоро, інформувати приватних осіб про їх права та забезпечувати належну якість надання адміністративних послуг. Крім того, прописною істиною в

адміністративному праві Греції є те, що публічна адміністрація зобов'язана прямо доводити до приватних осіб положення, які мають для них несприятливі наслідки.

7. Доведено, що існує три основні напрямки втілення положень європейського адміністративного права у вітчизняний правовий простір: 1) виконання європейською публічною адміністрацією та вітчизняною публічною адміністрацією положень Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їїніми державами-членами; 2) виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України (Регламенту (ЄС) 2017/850 Європейського Парламенту та Ради від 17 травня 2017 р. про безвізовий режим для громадян України); 3) добровільне виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких адміністративних актів ЄС, як ефективних стандартів публічного адміністрування, які вигідні для громадян та досяжні з погляду матеріальних ресурсів і організаційних можливостей для Уряду України.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бандура С. О. Загальна порівняльна характеристика адміністративного права України та Болгарії. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. Серія «Право». 2015. Вип. 34. Ч. 2. С. 83–87

2. Бандура С. О. Загальна порівняльна характеристика адміністративного права України та Румунії. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2015. Вип. 6–2. Т. 2. С. 77–82.

3. Бандура С. О. Порівняльно-правовий аналіз юридичної природи (поняття) та класифікація публічної адміністрації України й Іспанії. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. Серія «Юридичні науки». 2016. Вип. 6–2. Том 2. С. 112–117.

4. Бандура С.О. Понятие и содержание административного права в Украине и Греции: сравнительный анализ. *Право и Политика*. 2017. № 3. С. 66–71 (Кыргызская Республика).

5. Бандура С. О. Сравнительно-правовой анализ принципов административного права Украины и Греции. *Право и Закон*. 2018. № 1. С. 72–76 (Кыргызская Республика).

6. Бандура С. О. Порівняльно-правовий аналіз основних джерел адміністративного права України та Іспанії. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2018. № 3. С. 171–180.

7. Бандура С. О. Порівняльно-правовий аналіз предмету (концепту) адміністративного права України й Іспанії. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 5. С. 130–137.

які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

8. Бандура С. О. Деякі аспекти порівняльно-правового аналізу предмету адміністративного права України й Іспанії. *Сутність та значення впливу законодавства на розвиток суспільних відносин*: матеріали Міжнар. науково-

практичної конф. (Одеса, 13–14 берез. 2015 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2015. 56–58 с.

9. Бандура С. О. Правові аспекти порівняльної характеристики адміністративного права України та Болгарії. *Розвиток державності та права в Україні: реалії та перспективи*: матеріали Міжнар. науково-практичної конф. (Львів, 16–17 верес. 2016 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2016. 48–50 с.

10. Бандура С. О. Деякі ознаки принципів адміністративного судочинства України. *Актуальні питання реформування правової системи України*: матеріали Міжнар. науково-практичної конф. (Дніпро, 7–8 лип. 2017 р.). Дніпро: ГО «Правовий світ», 2017. 56–58 с.

АНОТАЦІЯ

Бандура С. О. Адміністративно-правові засади адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії): порівняльно-правовий аналіз. – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2018.

У дисертації наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно порівняльно-правового аналізу адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії). Здійснено компаративістичну характеристику предмета адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії), в результаті чого виявлено прогресивність його розуміння українськими вченими, адже вони прямо визначають, що основною складовою предмету адміністративного права є обов'язок публічної адміністрації надавати приватним особам якісні і своєчасні адміністративні послуги.

Виявлено особливості адміністративно-правового статусу публічної адміністрації України та Іспанії, Греції і Туреччини. Здійснено компаративістичну характеристику норм (джерел) адміністративного права України та країн-учасниць ЄС (Греції, Болгарії, Іспанії, Румунії). Виявлені спільні і відмінні риси загального розуміння адміністративного права України і Іспанії. Удосконалено порівняльно-правову характеристику завдань (функцій) адміністративного права України і Румунії. Виявлено, що основною відмінністю принципів адміністративного права Греції і України є те, що в Греції є принцип добросовісності суб'єктів публічної адміністрації.

Доведено, що існує три основні напрямки розповсюдження положень європейського адміністративного права на правовий простір України: виконання європейською публічною адміністрацією та вітчизняною публічною адміністрацією положень Угоди про асоціацію між Україною Європейською спільнотою; виконання національними публічними адміністраціями та вітчизняною публічною адміністрацією деяких регламентів ЄС, які прямо стосуються громадян України; добровільне виконання вітчизняною публічною адміністрацією деяких адміністративних актів ЄС.

Ключові слова: адміністративні обов'язки, адміністративні права, адміністративно-правовий статус, завдання, адміністративне право, компаративістична характеристика, порівняно-правий аналіз, принципи адміністративної діяльності, публічна адміністрація.

АННОТАЦІЯ

Бандура С. А. Административно-правовые основы административного права Украины и стран-участниц ЕС (Греции, Болгарии, Испании, Румынии): сравнительно-правовой анализ. – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2018.

В диссертации приведено новое решение научной задачи относительно сравнительно-правового анализа административного права Украины и стран-участниц ЕС (Греции, Болгарии, Испании, Румынии).

Осуществлена компаративистическая характеристика предмета административного права Украины и стран-участниц ЕС (Греции, Болгарии, Испании, Румынии), в результате чего выявлена прогрессивность его понимания украинскими учеными-административистами, которые определяют, что составляющей предмета административного права является предоставление публичной администрацией качественных и своевременных административных услуг частным лицам.

Выявлены особенности административно-правового статуса публичной администрации Украины, Испании, Греции и Турции. Осуществлена компаративистическая характеристика норм (источников) административного права Украины и стран-участниц ЕС (Греции, Болгарии, Испании, Румынии), в результате чего доказано, что нормы административного права Украины устанавливаются как в законодательный, так и в административный способ и носят обязательный характер по отношению к публичной администрации.

Выявлены общие и отличительные черты понимания административного права Украины и Испании. Выявлено и описано, что общим является то, что административное право этих стран является публичным правом внутренне-государственного направления, обязательным участником которого является субъект публичной администрации, который обеспечивает публичный интерес на основе реализации норм административного права.

Усовершенствована сравнительно-правовая характеристика задач (функций) административного права Украины и Румынии, в результате чего описано сходство основных позиций относительно того, что субъекты публичной администрации должны служить публичным интересам.

Выявлено, что основным отличием принципов административного права Греции и Украины является то, что в Греции постоянным является принцип добропорядочности субъектов публичной администрации, согласно которому они

должны своевременно и эффективно выполнять свои обязанности, работать прозрачно, информировать частных лиц об их правах и обеспечить надлежащее качество предоставления административных услуг.

Доказано, что в сегодняшних условиях существует три основных направления распространения положений европейского административного права на отечественное административное право: выполнение европейской публичной администрацией и отечественной публичной администрацией положений «Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны»; выполнение национальными общественными администрациями и отечественной публичной администрацией некоторых регламентов ЕС, которые напрямую касаются граждан Украины; добровольное исполнение отечественной публичной администрацией некоторых административных актов ЕС, как высоких стандартов публичного администрирования, которые выгодны для граждан.

Ключевые слова: административно-правовой статус, административные обязанности, административные права, задачи, административное право, компаративистическая характеристика, сравнительно-правый анализ, принципы административной деятельности, публичная администрация.

SUMMARY

Bandura S.O. Administrative and Legal Bases of Administrative Law of Ukraine and EU member states (Greece, Bulgaria, Spain, Romania): comparative legal analysis. – *Qualifying scientific work (manuscript).*

Thesis for a Candidate Degree in Law, specialty 12.00.07 «Administrative Law and Process; Finance law; Information law» – Research Institute of Public Law, Kyiv, 2018.

The dissertation presents a new solution to the scientific problem concerning the comparative legal analysis of the administrative law of Ukraine and the EU member states (Greece, Bulgaria, Spain, Romania). A comparative characteristic of the subject of administrative law of Ukraine and the EU member states (Greece, Bulgaria, Spain, Romania) is carried out. As a result, the progressiveness of his understanding was discovered by Ukrainian scholars. After all, they directly determine that the first component of the subject of administrative law is the responsibility of the public administration in providing high quality and timely administrative services to individuals.

The peculiarities of administrative and legal status of public administration of Ukraine and Spain, Greece and Turkey are revealed. A comparative characteristic of the norms (sources) of administrative law of Ukraine and the EU member states (Greece, Bulgaria, Spain, Romania) is carried out. The common and distinctive features of the general understanding of the administrative law of Ukraine and Spain are revealed. The comparative and legal description of the tasks (functions) of the administrative law of Ukraine and Romania has been improved. It is revealed that the main difference between the principles of administrative law of Greece and Ukraine is that in Greece,

the principle of integrity of the subjects of public administration has become firmly established.

It is proved that under the present conditions there are three bases for distributing the provisions of European administrative law and legal space of Ukraine to the domestic administrative law. Compliance by the European Public Administration and the National Public Administration with the provisions of the Association Agreement between Ukraine and the European Community. Compliance by national public administrations and the national public administration with certain EU regulations that directly concern Ukrainian citizens. Voluntary performance by the national public administration of certain administrative acts of the EU.

Keywords: administrative duties, administrative law, administrative legal status, administrative rights, comparative characteristic, comparative-right analysis, principles of administrative activity, public administration, task.