

УДК 342.553

DOI <https://doi.org/10.32782/chern.v4.2023.9>

В. Д. Барвіненко
кандидат наук з державного управління
orcid.org/0000-0001-9471-1134

АДМІНІСТРАТИВНА АКСІОЛОГІЯ: ДОСЛІДЖЕННЯ ПРИНЦИПІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Автор констатує, що адміністративна аксіологія в Україні поки що не набула належної популярності – про це свідчить такий факт, що цьому питанню не присвячено жодного монографічного дослідження. Якщо вести мову про адміністративну аксіологію в цілому – поки що навіть словосполучення «адміністративна аксіологія» не застосовується (це є авторською інновацією, сформульованою на підставі аналізу галузевої української юридичної літератури та зарубіжної юридичної літератури). Враховуючи надзвичайно велику кількість джерел галузі адміністративного права, слід наполегливо рекомендувати активно розвивати адміністративну аксіологію. Це сприятиме системності, відсутності внутрішніх протиріч у положеннях актів адміністративного законодавства, а у випадку необхідності їхньої систематизації – також і її проведенню (чи то виникне необхідність у здійсненні консолідації, чи то кодифікації, чи то інкорпорації).

В якості проміжного висновку зазначено, що теорія держави і права відіграє важливу роль у формуванні та розвитку адміністративного права, надаючи теоретичний фундамент та наукові принципи для цієї галузі права у цілому, а також у формуванні та розвитку принципів адміністративного права зокрема – вони розвиваються з урахуванням того, як еволюціонують ці принципи у теорії держави і права.

У статті резюмовано, що на сучасному етапі має місце розвиток української адміністративної аксіології «знизу» – тобто, аксіологічні питання окремих інститутів адміністративного права привертають увагу дослідників, вони не лише публікують наукові статті з цих питань, але й присвячують ним монографічні дослідження. Автором підкреслено, що в Україні відсутня тенденція розвитку адміністративної аксіології саме «зверху» – тобто, не розробляються відповідні загально-теоретичні положення, та запропоновано розвивати адміністративну аксіологію як інститут науки адміністративного права.

Ключові слова: адміністративні проблеми муніципального права, місцеве самоврядування, муніципальне управління, територіальний колектив, принципи місцевого самоврядування в Україні, аксіологія, адміністративна аксіологія.

Barvinenko V. D. ADMINISTRATIVE AXIOLOGY: STUDY OF THE PRINCIPLES OF LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE

The author states that administrative axiology in Ukraine has not yet gained popularity – this is evidenced by the fact that not a single monographic study has been devoted to this issue. If we talk about administrative axiology in general, even the phrase "administrative axiology" is not used yet (this is an author's innovation, formulated on the basis of an analysis of Ukrainian legal literature and foreign legal literature). Given the extremely large number of sources in the field of administrative law, it is strongly recommended to actively develop administrative axiology. This will contribute to systematization, the absence of internal contradictions in the provisions of acts of administrative legislation, and in the case of the need for their systematization, as well as its implementation (whether there is a need for consolidation, codification, or incorporation).

As an interim conclusion, it is stated that the theory of the state and law plays an important role in the formation and development of administrative law, providing a theoretical foundation and scientific principles for this field of law in general, as well as in the formation and development of the principles of administrative law in particular – they are developed taking into account, how these principles evolve in the theory of the state and law.

The article summarizes that at the current stage, the development of Ukrainian administrative axiology is taking place "from down to top" – that is, axiological issues of individual institutions of administrative law attract the attention of researchers, they not only publish scientific articles on these issues, but also devote monographic studies to them. The author emphasized that in Ukraine there is no tendency to develop administrative axiology "from top to down" – that is, corresponding general theoretical provisions are not developed, and it is proposed to develop administrative axiology as an institute of the science of administrative law.

Key words: administrative problems of municipal law, local self-government, municipal administration, territorial collective, principles of local self-government in Ukraine, axiology, administrative axiology.

Постановка проблеми. Протягом значної частини ХХ ст. наука адміністративного права на території сучасної України розвивалась таким чином, що адміністративній аксіології увага не приділялась. За умов панування антидемократичного режиму, який ґрунтувався на комуністичній ідеології, у дослідженні принципів та цінностей не було потреби – вони замінялись (а насправді, підмінювались) положеннями партійної доктрини. І лише після проголошення незалежності України

стало зрозумілим, що послідовний та системний розвиток науки адміністративного права значно полегшиться у тому випадку, коли він буде спиратись на належне аксіологічне підґрунтя.

«Належне аксіологічне підґрунтя» – це оціночне поняття. Юридична наука не оперує їм, а тому зміст того, яке ж саме аксіологічне підґрунтя слід визнати «належним» залежить від конкретної країни та конкретного історичного періоду її розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Для сучасної України належне аксіологічне підґрунтя науки адміністративного права – його можна іменувати «адміністративна аксіологія» – спирається на особливості галузі адміністративного права та має інтегрувати ті принципи, які поки що недостатньо реалізовані в національному адміністративному праві, але у разі реалізації – сприятимуть європейській інтеграції України. Цю групу принципів в українській юридичній літературі іменують «європейські принципи адміністративного права». Враховуючи, що цей термін є вже доволі усталеним, доцільно застосовувати його і у подальшому.

Адміністративна аксіологія є складовою правової аксіології. Тому, при дослідженні адміністративно-аксіологічних питань доцільно спиратися на праці таких відомих українських фахівців з теорії держави і права, як професор С.П. Погребняк [1; 2], професор А.М. Колодій [3] та інші. Також, важливими є й дослідження фахівців з конституційного права (наприклад, [4-7]), однак, ані перші, ані другі не торкалися питань саме адміністративної аксіології. А тому напрацювання у цьому напрямі є актуальними (попри наявність певних розробок, дивись, наприклад, [8-9]).

Метою статті є постановка питання щодо необхідності інтенсифікації розвитку адміністративної аксіології як інституту науки адміністративного права (пропозиції сформульовано на матеріалах авторських досліджень принципів місцевого самоврядування).

Виклад основного тексту. Відповідно, таким чином, в адміністративному праві застосовуються роботи фахівців з теорії держави і права, коли йдеться про принципи адміністративного права. Це відбувається з огляду на низку причин.

До числа таких причин належить, у першу чергу, підґрунтя для регулювання – мається на увазі, для правового регулювання. Адже теорія держави і права надає теоретичний фундамент та основні концепції, які лежать в основі адміністративного права. Вона допомагає визначити загальні принципи та цінності, з застосуванням яких будуються положення адміністративних норм.

Крім того, важливим є й визначення принципів саме по собі – їхньої сутності та змісту тощо. Теоретичні роботи з теорії держави і права допомагають виявити ключові (основні) принципи, які визначають функціонування адміністративного права, такі як принципи законності, справедливості, рівності перед законом тощо.

До числа причин того, що в науці адміністративного права дослідники часто звертаються до напрацювань фахівців з теорії держави і права, належить і бажання застосувати системний підхід. Не викликає сумнівів, що теорія держави і права сприяє розвитку системного підходу до

адміністративного права, допомагає враховувати взаємозв'язок адміністративних норм та їх взаємовідносини в системі правових норм.

Надзвичайно значущим фактором виступає оцінка законодавства. Теоретичні роботи дають можливість аналізувати адміністративне законодавство, порівнювати його з загальними теоретичними концепціями та визначати, наскільки воно відповідає встановленим принципам. Актуальність цього фактору ніколи не втрачає свого високого рівня.

Враховуючи таку, що постійно прискорюється, динаміку розвитку галузі адміністративного права, важливу роль відіграє розвиток нових ідей, теорій, концепцій. Він є неможливим без того, щоб спиратися при цьому на відповідні теоретичні дослідження. Адже саме теоретичні дослідження завжди спонукають до розвитку нових ідей та концепцій у сфері адміністративного права, що допомагає адаптувати правову систему до сучасних викликів та потреб суспільства. І це є особливо важливим для України з урахуванням євроінтеграційних прагнень.

В якості проміжного висновку слід зазначити, що теорія держави і права відіграє важливу роль у формуванні та розвитку адміністративного права, надаючи теоретичний фундамент та наукові принципи для цієї галузі права у цілому, а також у формуванні та розвитку принципів адміністративного права зокрема – вони розвиваються з урахуванням того, як еволюціонують ці принципи у теорії держави і права. Про це свідчить і практика поодиноких адміністративно-правових досліджень з цього питання, і висловлювання фахівців з адміністративного права. Зокрема, професор В. Б. Авер'янов підкреслював, що «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» [10, с. 82]. Таким чином, професор В. Б. Авер'янов угрупував принципи адміністративного права в межах такого напрямку наукових досліджень, як адміністративна аксіологія.

адміністративна аксіологія в Україні поки що не набула належної популярності – про це свідчить такий факт, що цьому питанню не присвячено жодного монографічного дослідження. Якщо вести мову про адміністративну аксіологію в цілому – поки що навіть словосполучення «адміністративна аксіологія» не застосовується (це є авторською інновацією, сформульованою на підставі аналізу галузевої української юридичної літератури та зарубіжної юридичної літератури). Враховуючи надзвичайно велику кількість дже-

рел галузі адміністративного права, слід наполегливо рекомендувати активно розвивати адміністративну аксіологію. Це сприятиме системності, відсутності внутрішніх протиріч у положеннях актів адміністративного законодавства, а у випадку необхідності їхньої систематизації – також і її проведенню (чи то виникне необхідність у здійсненні консолідації, чи то кодифікації, чи то інкорпорації).

Важливо підкреслити, що в Україні відсутня тенденція розвитку адміністративної аксіології саме «зверху» – тобто, не розробляються відповідні загально-теоретичні положення. Одною з небагатьох публікацій з цього питання є праця П.П. Білика на тему «Аксіологічний вимір адміністративного права як галузі публічного права: питання теорії». Автор не веде мову про адміністративну аксіологію як таку, але у цій публікації він аналізує ті питання, які (на наш погляд) саме і становлять предмет адміністративної аксіології.

Автор справедливо зазначає щодо актуальності свого дослідження, що «Останніми роками значно підвищилася зацікавленість науковців та практиків державного управління до питань трансформації державно-владного впливу в бік його відповідності так званій «службовій» ролі держави стосовно прав та свобод людини як найвищої соціальної цінності» [11, с. 129]. Це викристалізовує значення адміністративної аксіології, а також підкреслює, що вона тісно пов'язана не лише з правовою аксіологією (юридичною аксіологією) – як частина і ціле. Вона також тісно пов'язана з конституційною аксіологією. Про це йтиметься далі.

Після цього, аналізуючи наявні дослідження щодо принципів права провідних фахівців з теорії держави і права, П.П. Білик формулює, що він має на увазі під аксіологією права та стисло пояснює її сутність та призначення. Це узагальнення є лаконічним та ємним, а тому доцільно погодитись з ним. А саме, автор зазначає, що «аксіологія права покликана пояснювати сутність права, його ціннісний зміст і призначення для суспільства загалом і окремої особистості, інтерпретувати право з позицій вищих цінностей і змісту людського життя, а також досліджувати певні ідеальні сутності (цінності) з позицій оптимальних вимог соціальної реальності, які є першоосновою права та його метою» [11, с. 129]. Варто ще раз підкреслити, що це узагальнення є справедливим та може бути використано у подальших дослідженнях як аксіології права у цілому, так і адміністративної аксіології зокрема.

Далі П.П. Білик надзвичайно стисло, у вигляді переліку, наводить прізвища відомих фахівців з адміністративного права, які торкались у своїх працях аксіологічних питань. Він (знов-таки стисло) підкреслює, що ці питання були здебільшого окреслені та ще очікують на своє подальше вирішення.

Таку ситуацію П.П. Білик частково пояснює тим, що більшість праць вчених, прізвища яких він навів та які було ним розглянуто, написано до прийняття Конституції України 1996 року (зокрема, автор посилається на роботи В.Б. Авер'янова, А.М. Школика, Є.В. Курінного, В.К. Колпакова та інших відомих фахівців з адміністративного права).

Чому це важливо з точки зору адміністративної аксіології? Тому що Конституція України 1996 року має значне аксіологічне навантаження. В її тексті прямо зазначені ряд принципів – а ще, низка принципів закладені у сутності її окремих положень. Ці принципи у процесі свого функціонування, у разі отримання відповідних звернень тощо витлумачує з тексту Основного закону єдиний орган конституційної юрисдикції в Україні – Конституційний Суд України. Ємно та лаконічно питання аксіологічного значення Основного закону 1996 року виклала фахівець з конституційного права М. І. Салей у науковій фаховій статті на тему «Аксіологічний вимір змісту Конституції України». Зокрема, вона зазначила про такі основні положення, які доцільно враховувати у процесі подальшого розвитку адміністративної аксіології.

По-перше, вона сформулювала, що «предметом вивчення конституційної аксіології є конституційні цінності» [12, с. 150]. У цьому контексті варто звернути увагу на те, що для адміністративної аксіології будуть важливі конституційні цінності як цінності суміжної галузі права. Але більш важливими будуть виступати цінності Конституції України 1996 року – і не варто їх плутати з конституційними цінностями.

По-друге, М.І. Салей зазначила, що «з тексту Конституції випливає, що людина (її інтереси) у ціннісному аспекті має верховенство над іншими суб'єктами права (громадськими об'єднаннями, включаючи партії, господарськими та іншими організаціями, державою як частиною суспільства)» [12, с. 152]. Це є важливим для адміністративної аксіології, адже вказує на її антропоцентричний характер.

По-третє, М.І. Салей сформулювала, що «Конституційні цінності тісно переплітаються з основами конституційного ладу. Положення першого розділу Конституції України, які формують основи конституційного ладу, є визначальними щодо всіх інших конституційних цінностей і займають головне місце в ієрархії конституційних цінностей» [12, с. 153]. Авторка продовжує, що «аналізуючи текст Конституції України можна виділити такі цінності конституційного ладу: ... народовладдя (ст. ст. 5, 69–74), ... місцеве самоврядування (ст. 7)» [12, с. 153]. Це є надзвичайно важливим для нашого дослідження принципів місцевого самоврядування. Отже, важливість звертатися до

розробок фахівців з конституційного права України підтверджується ще одним аргументом.

П.П. Білик справедливо зазначає, що після прийняття Основного закону України мова йдеться «про переведення на новий якісний рівень практики правотворчості, адже червоним ланцюгом крізь будь-який нормативно-правовий акт має проходити ідея пріоритету людини, її прав, свобод та законних інтересів над усіма іншими цінностями» [11, с. 130]. Тут ще раз акцентується увага на зв'язку між адміністративною аксіологією та конституційною аксіологією.

Однак, П.П. Білик не обмежується лише цим доволі загальним положенням – адже воно є справедливим не лише для адміністративного права, але й для інших галузей права (це пов'язано з тим, що конституційне право є провідною, профільною галуззю права у системі права України). Він також пояснює, чому ще при дослідженні адміністративної аксіології важливо керуватися положенням Конституції України 1996 року. Зокрема, він пише «про кардинальну зміну засад функціонування органів державного управління та їх посадових осіб, які впроваджують в практику положення виданих нормативно-правових актів власними щоденними управлінськими рішеннями і діями; про налагодження належного рівня правосуддя в країні з тим, щоб поведінка осіб, яка здійснюється всупереч вимогам законодавства, отримала належну правову оцінку і була певним чином покарана» [11, с. 130]. Варто погодитись з тим, як коректно автор визначив сфери для подальших адміністративно-аксіологічних досліджень.

Резюмуючи цю частину своєї праці, П.П. Білик ще раз підкреслює: розвиток адміністративної аксіології є можливим тільки у разі, якщо буде постійно підтримуватися зв'язок з тим, як еволюціонують теорія держави і права та інші галузі права у цій частині. Насамперед – галузь конституційного права. Автор цілком справедливо зазначає, що «тільки у взаємодії всіх галузей, і управлінських, і не управлінських, приватно-правових і публічних, тільки за поєднання їх механізмів, можна забезпечити людині такі об'єктивні оточуючі умови, за яких правореалізація була б повнішою» [11, с. 130]. Варто повністю погодитись з цією пропозицією.

Далі у своїй праці П.П. Білик демонструє, на які інші сфери життя та галузі права буде впливати адміністративна аксіологія. Він сформулював, що «Оскільки адміністративне право як галузь, що регулює процеси державно-владного впливу на всі суспільні відносини, які регулюються нормами права, створює та забезпечує функціонування належної системи управління, то його норми проникають як в управлінські, так і не управлінські галузі права, зокрема, в фінансове, податкове,

банківське, господарське, муніципальне, земельне, житлове, екологічне, сімейне, право соціального захисту тощо» [11, с. 131]. З точки зору предмету нашого дисертаційного дослідження надзвичайно важливим є те, що адміністративна аксіологія здійснює вплив на муніципальне право. Цю думку слід потримати, погодитись з нею та запропонувати здійснювати її подальших розвиток в межах науки адміністративного права. До того ж, це твердження П.П. Білика є важливою тезою для формулювання теоретичного підґрунтя нашого дослідження.

Починаючи з 2010-х років, питання принципів адміністративного права почало ґрунтовно висвітлюватись у галузевій навчальній літературі. Але, все ж таки це не можна визнати трендом науки адміністративного права України.

Висновки. На сучасному етапі має місце розвиток української адміністративної аксіології «знизу» – тобто, аксіологічні питання окремих інститутів адміністративного права привертають увагу дослідників, вони не лише публікують наукові статті з цих питань, але й присвячують ним монографічні дослідження. До речі, автор цієї статті зараз готує монографічне дослідження (дисертацію на здобуття наукового ступеня юридичних наук) щодо адміністративного виміру принципів місцевого самоврядування. Рукопис як раз і є прикладом розробки аксіологічної проблематики одного з інститутів адміністративного права – інституту місцевого самоврядування. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб розвиток адміністративної аксіології почався також і у зворотному напрямі, тобто «зверху».

Література

1. Погребняк С.П. Основні принципи права (змістовна характеристика) : монографія. Харків : Право, 2008. 238 с.
2. Погребняк С. П. Основні принципи права: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2009. 480 с.
3. Колодій А.М. Принципи права України: монографія. К.: Юрінком Інтер. 1998. 208 с.
4. Mishyna N. V. Role of local and regional authorities in the implementation of ectrh judgments: bibliographical review *Юридичний вісник*. 2023. № 3. С. 146-151.
5. Mishyna N. V. Decentralization: European court of human rights' judgements implementation. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2023. Т. 32. С. 94-99.
6. Qaracayev C. Axiological Function of The Constitutional Court of The Republic of Azerbaijan. *Juris Europensis Scientia*. 2022. № 3. С. 135-138.
7. Qaracayev C. Local Self-government in the Republic of Azerbaijan: Problems of the Administrative Supervision. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2022. № 57. С. 24-27.
8. Гладій О.В., Легеза Ю.О. Здійснення адміністративних послуг Державною міграційною службою

України в умовах фінансової та правової децентралізації публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 9. С. 620-623.

9. Leheza Yu.O. Public environmental funds as a source of the formation of local budgets of Ukraine. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 7. С. 522-524.

10. Авер'янов В. Б. Вибрані наукові праці / В. Б. Авер'янов ; упорядники: Андрійко О.Ф. (керівник колективу), Нагребельний В.П., Кисіль Л.Є., ін.; за заг. ред.: Ю.С. Шемшученка, О.Ф. Андрійко. К.: Інсти-

тут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. 448 с.

11. Білик П.П. Аксіологічний вимір адміністративного права як галузі публічного права: питання теорії. URL: <http://liber.onu.edu.ua:8080/bitstream/123456789/12303/1/129-132.pdf>

12. Салей М. І. Аксіологічний вимір змісту Конституції України. Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр. / редкол.: В. В. Завальнюк (голов. ред.) [та ін.] ; відп. за вип. М. В. Афанасьєва. Одеса : Юрид. л-ра, 2015. Вип. 75. С. 150-154.