

УДК 351:341.333.25 346

**М. Ф. Савюк**  
кандидат юридичних наук, докторант  
Науково-дослідного інституту публічного права

## ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УКРАЇНИ І РУМУНІЇ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

**Актуальність.** На шляху повноцінної інтеграції українського суспільства до цінностей прийнятих в ЄС, національній публічній адміністрації необхідно врахувати досвід публічно адміністрування країн учасниць ЄС, зокрема Румунії.

Румунія є державою, яка менш ніж за 20 років успішно пройшла шлях від бідної країни з крайнє тоталітарним соціалістичним режимом до повноцінної країни яка є повноцінним членом ЄС та НАТО.

Вагоме місце в системі забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб в демократичних правових державах займає адміністративне право, яке в умовах сьогодення переживає період оновлення та розвитку як в Україні і в Румунії.

Проте як показали результати соціологічних опитувань, а також часті мирні протести громадян обох країн, вони залишаються незадоволеними рівнем публічного адміністрування основних сфер суспільного життя.

Тим самим як нарівні теорії права, так і практики правозастосування діяльність публічної адміністрації України та Румунії потребує переосмислення, в тому числі й щодо розкриття фундаментальних підвалин адміністративного права. У цьому переліку первинне місце належить проблемі наукового розуміння предмету (концерту) адміністративного права цих країн. Яке потребує подальшого теоретично розвитку. Найкраще це здійснити шляхом порівняння кращих положень адміністративного права різних країн.

**Огляд останніх досліджень.** До окремих аспектів порівняльного аналізу змісту адміністративного права України і Румунії звертали свої наукові пошуки вчені правники України і Румунії, В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, В. Курило, Р. Мельник, А. Єлістратов, С. Стеценко, І. Торончук, Al. S. Ciobanu, C.-S. S raru, E. D. Tarangul, D. Apostol Tofan та ін. Проте, безпосередньо предметом їх аналізу ця тема не була, вони свої наукові пошуки зосереджували на більш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

**Мета статті** полягає в тому, щоб на основі теорії адміністративного права України і Румунії, діючого національного законодавства України та Румунії здійснити порівняльний аналіз змісту адміністративного права України і Румунії.

**Виклад основних положень.** На зорі становлення українського адміністративного права

А. Єлістратов визначав: «Адміністративне право ставить за мету впорядкувати відносини між правлячою владою й особою у справах державного управління»; «Предметом адміністративного права є відносини між правлячою владою й особами». Вчення про публічні правові відносини і способи захисту публічного права складають предмет загальної частини науки адміністративного права [1].

Сучасні українські вчені-адміністративісти основними завданням норм адміністративного права України визначають: 1) забезпечення публічних суб'єктивних прав, свобод та законних інтересів невідладних фізичних і юридичних осіб; 2) забезпечення нормального функціонування публічних інститутів держави і суспільства; 3) приведення стандартів адміністративно-правового регулювання України до вимог «acquis communautaire» правової системи Європейського Союзу; 4) забезпечення розвитку засад громадянського суспільства в Україні –одночасно як мети та засобу функціонування всієї державно-правової дійсності; 5) розвиток конституційно-правових засад із надання адміністративних послуг; 6) розвиток адміністративно-правових засад із запобігання та протидії корупції; 7) забезпечення попередження (профілактики) правопорушень засобами адміністративного права; 8) сприяння фізичним та юридичним особам у публічному забезпеченні безпечними продуктами харчування, якісними промисловими товарами та послугами; 9) створення належних умов для організації та функціонування органів виконавчої влади і місцевого самоврядування [2].

Класики румунського адміністративного права вважають, що адміністративне право містить правила, що регулюють діяльність виконавчої влади [3; 4; 5]. Сучасний румунський вчений-адміністративіст Д. А. Тофан (Dana Apostol Tofan) вважає, що в доктрині адміністративного права Румунії об'єктом регулювання адміністративного права є об'єктивний критерій формування галузі права, який доповнюється суб'єктивним критерієм визначеним волею законодавця, що представляє відповідні інтереси політичним сил, які керують суспільством. Ознаками адміністративного права є: а) адміністративне право – це галузь публічного права та складова унітарної системи румунського права; б) адміністративне право характеризується значним різноманіттям сфер, ре-

гулює суспільні відносини від охорони здоров'я та армії до освіти; г) адміністративне право – це одна з основних галузей права, в тому сенсі, що його норми характеризуються певних прав як прерогативи публічної влади, до дає публічній адміністрації не тільки надавати права фізичним особам, але й зобов'язувати їх до певної поведінки без їх згоди; д) в діяльності публічної адміністрації домінує принцип законності, в тому сенсі, що діяльність публічної адміністрації здійснюється на підставі та відповідно до законів за мету їхню реалізацію [6].

Звертаючись до аналізу норм адміністративного права Румунії К.-С. Серару (Cătălin-Silviu Săraru), вважає, що вони 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: питання адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб; здійснення адміністративного контролю; питання адміністративного процесу: принципи і порядок діяльності органів публічної адміністрації [7].

На думку українського професора Р. Мельника основними завданням адміністративного права України є: конкретизація прав, свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації, як реалізація конституційної формули стосовно утвердження прав і свобод людини. Це здійснюється в законах України та підзаконних нормативно-правових актах, які визначають обов'язки (компетенцію / повноваження суб'єктів публічної адміністрації); формування ефективних адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування, як реалізація конституційної формули щодо забезпечення прав і свобод людини; підвищення ефективності функціонування публічних інститутів держави й суспільства; уніфікація та закріплення на законодавчому рівні процедур адміністративної діяльності публічної адміністрації; оптимізація публічного контролю інститутом громадянського суспільства за діяльністю суб'єктів публічної адміністрації; удосконалення інституту юридичної відповідальності [8].

Український вчений-адміністративіст В. Галунько, вважає, що відносини, що складають предмет адміністративного права України, окреслюються: 1) суспільними відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг; 2) адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої)

діяльності: 2.1) у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави; 2.2) розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів [9].

Таким чином, для предмету (концепту) адміністративного права Румунії притаманні наступні особливості:

1) це галузь публічного права та складова унітарної системи румунського права;

2) історично адміністративне право Румунії містить правові норми, що регулюють діяльність виконавчої влади;

3) регулює правові відносини між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами, у цьому напрямку публічна адміністрація (сфера зовнішньої адміністративної діяльності) надає права приватним особам (адміністративні послуги) та накладає обов'язкові до виконання зобов'язання (застосовує засоби адміністративного примусу) й здійснює адміністративний контроль;

4) у сфері внутрішньо-організаційної діяльності адміністративне право Румунії визначає: принципи і порядок діяльності органів публічної адміністрації; права та обов'язки публічних службовців; відповідальність суб'єктів публічної адміністрації;

5) у діяльності публічної адміністрації Румунії домінує принцип законності, в тому сенсі, що вона здійснюється на підставі та відповідно до законів за метою їх реалізації;

6) крім того до предмету адміністративного права Румунії відноситься питання адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб; правовий режим публічної власності; питання адміністративного процесу;

7) спеціальне адміністративне право Румунії характеризується значним різноманіттям сфер публічного адміністрування;

8) в умовах сьогодення на сферу дії адміністративного права Румунії безпосередньо впливає виконання зобов'язань Бухаресту перед Брюсселем, щодо приведення усіх норм адміністративного права до вимог *Acquis communautaire* (*acquis*) правової системи Європейського Союзу.

В свою чергу предмет (зміст) адміністративного права України окреслюється:

1) основним завданнями є конкретизації прав, свобод приватних осіб, які мають забезпечуватися суб'єктами публічної адміністрації;

2) що здійснюється шляхом: визначення обов'язків (компетенції / повноважень) публічної адміністрації; формування адміністративних інструментів реалізації прав і свобод у сфері публічного адміністрування; уніфікація та закріплення процедур адміністративної діяльності публічної

адміністрації; оптимізація публічного контролю інститутом громадянського суспільства; удосконалення інституту юридичної відповідальності;

3) окреслюються: по-перше, суспільними відносинами, що виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної адміністрації прав і свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі надання адміністративних послуг; по-друге, адміністративною діяльністю суб'єктів публічної адміністрації щодо здійснення публічної управлінської (виконавчо-розпорядчої) діяльності: а) у процесі виконавчої діяльності суб'єкти публічної адміністрації забезпечують публічне виконання законів на території всієї держави; б) розпорядча діяльність полягає в ухваленні суб'єктами публічної адміністрації підзаконних нормативно-правових адміністративних актів на основі та з виконання законів.

**Висновки.** Отже, предмет адміністративного права України і Румунії мають як спільні так і специфічні особливості. Спільними рисами є те, що 1) Українське і Румунське право мають своєю основою французьке класичне адміністративне право щодо виділення із системи державної влади виконавчої гілки; 2) це провідні галузі публічного права, які є невід'ємною складовими системи права України й Румунії; 3) регулюють суспільні відносини між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами шляхом надання адміністративних послуг та здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності; 4) у сфері внутрішньо-організаційної діяльності адміністративне право визначають засади і порядок діяльності суб'єктів публічної адміністрації їх права та обов'язки та відповідальність; 5) суб'єкти публічної адміністрації обох країн можуть діяти виключно у порядок та спосіб визначених конституціями та законами; 6) до предмету адміністративного права України і Румунії відноситься питання адміністративної відповідальності фізичних і юридичних осіб; 7) спеціальне адміністративне право України і Румунії характеризується значним різноманіттям сфер публічного адміністрування; 8) норми адміністративного права України і Румунії приводяться до вимог *Acquis communautaire* (*acquis*) правової системи Європейського Союзу.

Відмінними рисами предмету адміністративного права України і Румунії є те, що: 1) адміністративне право України визначається як «публічно-сервісне», а Румунії залишається по назві «управлінським»; 2) на відміну від українських румунські вчені-адміністративісти відносять до змісту предмету адміністративного права правовий режим публічної власності; 3) складовою предмету адміністративного права Румунії є питання адміністративного процесу, в Україні ці питання виведені в окрему галузь «Адміністративний процес».

### Література

1. Єлістратов А. І. Адміністративне право. Лекції / ред. та упоряд. В. В. Галунько, С. В. Діденко. Херсон: ХЮІ ХНУВС, 2007. 268 с.
2. Галунько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник. Херсон: Грін Д.С., 2015. 272 с.
3. Al. S. Ciobanu, Drept administrativ. Activitatea administrației publice. Domeniul public, Ed. Universul Juridic, Bucuresti, 2015. 564 p.
4. E.D. Tarangul, Tratat de drept administrativ român, Tipografia "Grasul Bucvinei", Cernăuți, 1944, 680 p.
5. E.D. Tarangul, Jurisdicționalizarea curților administrative din Romania // Arhiva de drept public a 2-4, aprilie - decembrie 1939. P. 167-186.
6. 101. D. Apostol Tofan, Drept administrativ. Bucuresti: Editura C.H. Beck, 2018. 468 p.
7. C.-S. Săraru, Drept administrativ. Probleme fundamentale ale dreptului public. București: Editura C.H. Beck, 2016. 830 p.
8. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваіте, 2014. 376 с.
9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
10. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Офіційний вісник України від 26.09.2014. № 75. том 1. стор. 83. стаття 2125.
11. Торончук І.Ж. З історії спеціалізованих судів на Буковині у міжвоєнний період під владою Румунії. / Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наук. праць. Вип. 728: Правознавство. Чернівці: ЧНУ, 2014. С. 39-44.

### Анотація

**Савюк М. Ф. Поняття адміністративного права в Україні і Румунії: порівняльний аналіз.** – Стаття.

В статті здійснена порівняльна характеристика змісту предмету адміністративного права України і Румунії. Доведено, що за більшістю чинників є схожість підходів українських та румунських вчених адміністративістів. Адміністративне право обох країн походить від класичного французького адміністративного права. Воно є провідною галуззю публічного права, також невід'ємною складовими системи права України й Румунії. Адміністративне право України і Румунії регулюють суспільні (правові) відносини між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами шляхом надання адміністративних послуг та здійснення виконавчої та розпорядчої діяльності. Норми адміністративного права України і Румунії приводяться до вимог *Acquis communautaire* (*acquis*) правової системи Європейського Союзу. Провідною відмінною рисою предмету адміністративного права України і Румунії є те, що адміністративне право України визначається як «публічно-сервісне», а Румунії залишається по назві «управлінським».

**Ключові слова:** норми адміністративного права, публічне право, порівняльна характеристика, предмет адміністративного права, публічна адміністрація, публічне управління.

### Аннотация

**Савюк М. Ф. Понятие административного права в Украине и Румынии: сравнительный анализ. – Статья.**

В статье осуществлена сравнительная характеристика содержания предмета административного права Украины и Румынии. Доказано, что по большинству факторов есть сходство подходов украинских и румынских ученых. Административное право обеих стран возникло из классического французского административного права. Это ведущие отрасли публичного права, которые являются неотъемлемой составляющими системы права Украины и Румынии. Они регулируют общественные отношения между субъектами публичной администрации и частными лицами путем предоставления административных услуг и осуществления исполнительной и распорядительной деятельности. Нормы административного права Украины и Румынии приводятся с требованиями *Acquis communautaire* (acquis) правовой системы Европейского Союза. Ведущей отличительной чертой предмета административного права Украины и Румынии является то, что административное право Украины определяется как «публично-сервисное», а Румынии остается по названию «управленческим».

**Ключевые слова:** нормы административного права, публичная администрация, публичное управление, предмет административного права, публичное право, сравнительная характеристика.

### Summary

**Saviuk M. F. The concept of administrative law in Ukraine and Romania: a comparative analysis. – Article.**

The article compares the concept of the administrative law of Ukraine and Romania. It is proved that by most factors there is a similarity of approaches of Ukrainian and Romanian scholars. The administrative law of both countries arose from the classic French administrative law. These are the leading areas of public law, which are integral components of the law system of Ukraine and Romania. They regulate public relations between subjects of public administration and private individuals through the provision of administrative services and the exercise of executive and regulatory activities. The norms of the administrative law of Ukraine and Romania are set out in the requirements of the *Acquis communautaire* (acquis) of the legal system of the European Union. The leading distinctive feature of the administrative law of Ukraine and Romania is that the administrative law of Ukraine is defined as "public service" and Romania remains under the name "public administration".

**Key words:** comparative characteristic, subject of administrative law, public law, public administration, public administration.