

Передмова

Адміністративне право має захищати громадянина в його правах від дій органів публічної адміністрації, але водночас унормувати публічну адміністрацію так, щоб вона могла ефективно виконувати свої завдання. Реалізації такого подвійного замовлення слугує багатоманітність норм права, юридичних інститутів, процедурних й організаційних форм, які утворюють структуру регулювання адміністративного права. Наука адміністративного права повинна не тільки надійно продемонструвати цю багатоманітність і прокоментувати її. Вона має також напрацювати завдання та напрями розвитку, показати взаємозв'язки та поміркувати над потрібними змінами; нові форми врегулювання та виклики європеїзації публічно-адміністративної діяльності мають бути порівняні з панівною нині догматикою.

Книгу, яку видаємо вже вдруге, присвячено саме другій сфері завдань. Тобто вона звертається до загальної частини адміністративного права, зосереджуючись на основоположних формах побудови як на обсязі та як на завданні для аналізу та рефлексій. Спрямувати адміністративно-правове мислення на ідею врегулювання зовсім не означає робити висновки на основі вже напрацьованої та довершеної системи правничих знань. Йдеться скоріше про те, щоб крок за кроком вести до одного знаменника спостереження та міркування двох підходів. Перший підхід формують конституційні визначення на користь правової держави та демократії, які є незмінними у їх прагненні до впорядкованості, але все ж мінливими у їх конкретних вимогах до легітимації публічної адміністрації та до раціональності її дій. Другий підхід полягає в особливому адміністративному праві, що проявляється в галузях, які є важливими для сучасних великих завдань публічної адміністрації, тобто він проявляється, поряд із юридичними нормами про попередження загрози, передусім у праві навколишнього середовища, соціальному й економічному праві. Юридична матерія цих галузей призводить до появи нових інтересів і нових форм державно-суспільного співробітництва. Вона вказує на перехід від виконавчого до впорядкувального та регулятивного публічного адміністрування. Потрібно розвинути його підґрунтя та межі його самодостатності між парламентським спрямуванням і судовим контролем. Для цього адміністративний розсуд треба роз-

глядати як цілісне уповноваження на здійснення діяльності та поєднувати його із вченням про контроль, яке виходить за межі правового захисту. Хоча слід наголосити тому, що вчення про юридичну форму, процедурне право та право організації органів публічної адміністрації, тобто класичні галузі загального адміністративного права, вже втілювали в своїй догматиці відповідні поштовхи для подальшого розвитку: адміністративні акти з комплексною дією щодо третіх осіб, багатосторонні адміністративні договори, неформальні домовленості, зважання на обставини під час планування. Але все це є не тільки окремими темами, а також і темами для взаємозв'язаних дій. Систематика перетворюється на обов'язок досліджувати переплетіння та взаємозалежності між юридичними інститутами й одночасно обмірковувати зміни в їх зворотній взаємодії з іншими. Тільки в такий спосіб можна зрозуміти, де окремі процеси розвитку є занадто швидкими або блокують одне одного. Це стосується також й усвідомлення того, що зараз називають європеїзацією адміністративного права. Європеїзація має своїм наслідком не тільки зміни в адміністративному праві, а також і в структурі публічної адміністрації. Уже давно вимальовується європейська публічно-адміністративна спільнота, яку можна досягнути тільки за умови системного підходу та можна контролювати з юридичної точки зору.

Не існує альтернативи посиленню регулятивної сили права. На моє переконання, саме наука адміністративного права отримує тут своє спеціальне й на сьогодні особливо важливе завдання.

Гейдельберг, лютий 2004 р.

Ебергард Шмідт-Ассманн