

УДК 342.9.001.73

*С. В. Ківалов*  
д-р юрид. наук, професор, Президент ОНЮА

### **ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Надзвичайно важливою, в умовах демократичних перетворень українського суспільства, є реформа правової системи і її складова — реформа адміністративного права, яка опосередковує і найтіснішим чином поєднана з функціонуванням органів державної виконавчої влади.

Водночас, адміністративне право виступає важливим інструментом забезпечення реалізації важливого конституційного постулату: “Права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави”.

Суттєво змінюється суспільне призначення адміністративного права в сучасних умовах, яке має визначитися на підставі поєднання таких завдань, як:

- регулювання управлінської діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- запровадження і регламентація дійсно демократичних взаємовідносин між цими органами і громадянами.

Реформування адміністративного права зумовлює, перш за все, переосмислення предмета, методу і системи адміністративного права, оновлення їхнього змісту як базових чинників цієї важливої галузі публічного права. Мова йде про значне розширення переліку суспільних відносин, які регулюються нормами адміністративного права.

У першу чергу, до предмета адміністративного права відносяться так звані “класичні управлінські відносини”, тобто ті суспільні відносини, які виникають щодо здійснення державного управління у сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності.

Важливо зазначити, що до предмета адміністративного права, окрім зовнішніх, відносяться і внутрішньоорганізаційні управлінські відносини, які складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів (апарату прокуратури, апарату судів, Секретаріату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України тощо), а також адміністрацій державних підприємств, установ, організацій. Як зазначається в теорії адміністративного права, така внутрішньоорганізаційна діяльність є допоміжною щодо основної діяльності.

Окрім вищезазначених, складовою предмета адміністративного права є управлінські відносини, пов’язані із реалізацією функцій та повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним організаціям. Слід зазначити, що інститут “делегування державних повноважень”, не є новизною для теорії адміністративного права, але тільки останнім часом він почав належним чином формуватися, особливо в плані нормативно-правового забезпечення. У першу чергу мова йде про делегування державних повноважень органами державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування, передбачене Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”, тобто про так назване “делегування за законом”. Варто зазначити, що в теорії адміністративного права виділяють і “делегування по договору”, коли нормативно-правовий акт передбачає тільки можливість самого делегування, а визначення переліку повноважень віддається на розсуд сторін, що укладають такий договір, який відноситься до одного із видів адміністративного договору.

Важливим і новим чинником предмета адміністративного права повинні виступити суспільні відносини, пов’язані з наданням громадянам різноманітних управлінських послуг. Під управлінською послугою розуміють діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб по виконанню обов’язків держави перед громадянами щодо створення умов для повноцінної реалізації ними своїх прав і свобод. Слід зазначити, що введення інституту управлінських послуг, як виду державних послуг, істотно змінює ієрархію цінностей у стосунках між громадянами і публічною владою, згідно з якою права і свободи громадян користуються пріоритетом. Саме адміністративне законодавство передбачає організаційно-правові форми реалізації управлінських послуг, адміністративну

відповідальність державних органів і посадових осіб за неякісне або неналежне надання управлінських послуг.

До предмета адміністративного права слід віднести також суспільні відносини, які виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів, тобто у сфері адміністративної юстиції. Необхідність створення адміністративних судів впливає зі статті 55 Конституції України, згідною з якою “кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб”. У повсякденному житті ця конституційна гарантія права на звернення за захистом до суду здійснюється через систему адміністративної юстиції.

І, нарешті, до предмета адміністративного права належать суспільні відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу та адміністративної відповідальності фізичних та юридичних осіб. Важливо зазначити, що це та частина суспільних відносин, яка раніше охоплювалася поняттям предмета “поліцейського права”, на базі якого й виникло адміністративне право.

Не менш важливим напрямом реформування адміністративного права є реформування інституту державної служби, яка, власне, є невід'ємною складовою механізму державного управління. Метою реформування цього інституту є:

- становлення високоефективної, стабільної і авторитетної державної служби;
- підготовка державних службовців, які відзначатимуться професійними вміннями і навичками, аналітичними здібностями, стратегічним мисленням та особистісними якостями, необхідними для успішної реалізації управлінських рішень.

Незважаючи на те, що уже зроблено певні кроки у напрямку реформування державної служби, ціла низка питань залишається невирішеною, зокрема:

- чітке визначення правового статусу державних службовців; розмежування таких категорій, як “політичних діяч” і “державний службовець”;
- створення системи об'єктивної оцінки діяльності державних службовців;
- законодавче закріплення видів державної служби і державних службовців;
- чітке визначення поняття “посадова особа” і його співвідношення з поняттям “службова особа”, яке останнім часом все частіше використовується у чинному законодавстві (кримінальному, митному).

Сьогодні ми говоримо про те, що настала нагальна потреба прийняття ряду нормативних актів щодо регулювання питань державної служби. Перш за все мова йде про те, що Закон “Про державну службу” залишив поза межами правового регулювання такі важливі питання, як невизначеність сфери його регулювання, тобто ним обмежене коло державної служби лише до служби в державних органах і її апараті, що не відповідає сучасному розумінню поняття державної служби. У ньому не закріплено розподілу видів державної служби, державних посад державних службовців. Суттєвим недоліком Закону є те, що він не передбачає жодних застережень щодо політичної діяльності державних службовців, тобто серед переліку основних принципів державної служби відсутній важливий принцип “політичної нейтральності”.

Можна й далі перераховувати ті вади й недоліки, які є суттєвою перешкодою подальшого розвитку ефективної державної служби. Вихід із цього становища — це прийняття узагальнюючого Закону “Про основні засади державної служби і служби в органах місцевого самоврядування”, який виконував би роль методологічного фундаменту правового регулювання державної служби.

Важлива роль у правовому регулюванні державної служби належить Кодексу основних правил поведінки державного службовця, який необхідно прийняти найближчим часом. Саме він повинен передбачити “основні вимоги” до поведінки державних службовців як осіб, на яких поширюється дія чинного Закону “Про державну службу”.

Питанням номер один слід назвати становлення і розвиток адміністративної юстиції в Україні. Мова йде про такий важливий інститут адміністративного права, який раніше не був властивий українській адміністративній науці, і без якого неможливо побудувати демократичну соціальну правову державу.

Саме адміністративна юстиція уособлює собою механізм захисту від втручання органів державної влади та їх посадових осіб в особисті справи громадян; саме вона повинна змінити традиційне сприйняття громадянами юстиції: від “карної системи” — до “правозахисної системи”.

Слід зазначити, що нині в Україні не існує в завершеному вигляді правового захисту фізичних осіб у відносинах з органами виконавчої влади. Як зазначається в юридичній літературі, причиною такого становища є традиційність поглядів на судову владу не як на захисну, а як на репресивну, таку, що накладає стягнення. Отже, одним із важливих завдань є зміна традиційного уявлення про роль судів, завоювання довіри громадян до судових органів, яку не можна прищепити за короткий проміжок часу, не можна запровадити актами державних органів, вона формується поступово. Формування довіри громадян

до судових органів насамперед залежить від професіоналізму і компетентності суддів адміністративних судів, які розглядатимуть адміністративні спори. Тому підготовка корпусу суддів є, на сьогоднішній день, одним із найважливіших завдань, і його виконання покладається й на вищі навчальні заклади, зокрема на Одеську національну юридичну академію, в структурі якої створено Інститут підготовки професійних суддів.

Внесення змін до Закону “Про судоустрій”, прийняття указу Президента про створення системи адміністративних судів зумовлюють нагальну потребу прийняття такого важливого законодавчого акту, як Адміністративно-процесуальний кодекс України, який чітко визначив би організаційно-правові засади діяльності адміністративних судів, предмет оскарження в адміністративні суди, провадження у справах про розгляд адміністративних спорів тощо.

Говорячи про реформування адміністративного права, неможливо залишити поза увагою такий важливий правовий інститут, як адміністративна відповідальність. Слід зазначити, що адміністративна відповідальність не позбавлена уваги як з боку науковців, так і з боку законодавців. Кількість змін, що постійно вносяться до Кодексу України про адміністративні правопорушення, скоро, мабуть, перевищить кількість статей самого Кодексу. Водночас, цілий ряд питань цього інституту так і залишається без вирішення і належного правового регулювання. Саме тому зараз мова йде про необхідність прийняття нового Кодексу України про адміністративні проступки, який врегулював би цілий ряд важливих питань цього інституту.

До таких питань можна віднести: співвідношення понять “адміністративне правопорушення” і “адміністративний проступок”, що має важливе теоретичне значення, оскільки зумовлює не тільки назву самого Кодексу, але й перелік тих діянь, за скоєння яких наступає адміністративна відповідальність; систему адміністративних стягнень як для фізичних, так і для юридичних осіб; перелік державних органів, правомочних розглядати справи про адміністративні проступки, суттєво скоротивши їх; гарантії законності при провадженні у справах про адміністративні проступки тощо.

Донині залишається невирішеним, як на теоретичному, так і на законодавчому рівні, таке важливе питання, як адміністративна відповідальність юридичних осіб. Варто зазначити, що це питання є предметом дискусії українських вчених-адміністративістів, які висловлюють протилежні думки з цього приводу: від заперечення можливості притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності (Л. В. Коваль, Г. П. Бондаренко) [1] — до її визнання (Є. В. Додін, В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк) [2]. З цього приводу слід зазначити, що притягнення юридичних осіб до адміністративної відповідальності є реальністю, продиктованою розвитком суспільних відносин, яку слід визнати і з якою необхідно змиритися. Тим більше, що в історії розвитку інституту адміністративної відповідальності мав місце факт законодавчого невизнання юридичних осіб суб'єктами адміністративної відповідальності. Маємо на увазі прийняття Указу Президії Верховної Ради СРСР “Про подальше обмеження штрафів, що накладаються в адміністративному порядку” від 21 червня 1961 р., яким було встановлено: “Скасувати накладення штрафів в адміністративному порядку на установи, підприємства і організації. Встановити, що штрафи відповідно до чинного законодавства накладаються на тих службових осіб, які в порядку виконання своїх службових обов'язків повинні вживати заходів до своєчасного виконання встановлених правил”. Перехід до ринкових відносин, розвиток підприємництва зумовили необхідність посилення як контролю за дотриманням законодавства юридичними особами, так і посилення юридичної відповідальності і, в першу чергу, адміністративної відповідальності за невиконання законодавчих вимог. Саме тому через двадцять років в Указі Президії Верховної Ради СРСР від 19 лютого 1981 р. “Про порядок введення в дію Основ законодавства СРСР про адміністративні правопорушення” було встановлено, що вступ у силу цих Основ не стосується діючих актів законодавства з питань відповідальності юридичних осіб в адміністративному порядку. Таким чином юридичні особи знову були визнані суб'єктами адміністративної відповідальності. Отже, нині важливо перейти від наукової дискусії “бути чи не бути юридичній особі суб'єктом адміністративної відповідальності” до вирішення питання, наприклад, про “вину” юридичної особи, як суб'єкта адміністративної відповідальності, систему адміністративних стягнень, які можуть застосовуватися щодо юридичних осіб тощо.

Стосовно вини юридичної особи важливо зазначити, що загальноприйняте в теорії адміністративного права розуміння вини не може застосовуватися до юридичних осіб. Більше того, в цьому випадку не може бути мови про вид вини: умисел чи необережність, оскільки це не має ніякого значення. Мова повинна йти про те, що з'ясування вини юридичної особи слід визначати через зв'язок між діями фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, і протиправними діями власне юридичної особи. При цьому вирішальне значення має не оцінка фізичною особою, яка входить до складу юридичної особи, власних дій, а оцінка того, яким чином її дії впливають на дії саме юридичної особи, і оцінка характеру цих дій.

Важливим є проведення наукових досліджень щодо різновидів адміністративних проступків юридичних осіб, серед яких виділяють: об'єктивно винне діяння, складний проступок, проступок з виділеним суб'єктом, комплексний проступок.

Поряд із названими до основних напрямів реформування адміністративного права можна віднести:

- систематизацію адміністративного законодавства і прийняття Адміністративного кодексу України;
- оновлення змісту адміністративно-правового статусу громадян;
- розвиток законодавства про органи виконавчої влади, зокрема прийняття і введення в дію Законів “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”;
- правове забезпечення загальних процедур управлінської діяльності і прийняття Закону “Про загальні адміністративні процедури”;
- надання органами виконавчої влади “управлінських послуг” і прийняття відповідного закону тощо.

З метою забезпечення курсу України на європейську інтеграцію слід узгоджувати заходи з реформування адміністративного права України з правовими стандартами країн Європейського Союзу щодо побудови і функціонування системи державного управління. Вважаємо, що науковці мають вживати заходів щодо радикального оновлення вітчизняної науки адміністративного права, ширше застосовувати кооперативний метод досліджень, здійснювати постійний науково-аналітичний моніторинг стану системи державного управління в Україні та реалізованих заходів адміністративної реформи з метою оперативного виявлення та виправлення можливих помилок та вироблення рекомендацій щодо подальшого здійснення адміністративної реформи в Україні.

#### Література

1. Коваль Л. Яким бути адміністративному кодексу України // Право України. — 1993. — № 3. — С. 24; Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. — Львів: ЛДУ, 1975. — С. 77.
2. Додін С. В. Удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб: Концепція розвитку законодавства України. — К., 1996. — С. 114–115; Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України (Общая часть): Учебное пособие. — Х.: Одиссей, 1999. — С. 133–136.

УДК 342.9.001.73(477)

**В. Б. Авер'янов**

*д-р юрид. наук, професор, зав. відділу  
проблем державного управління та адмін. права  
Ун-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### РЕФОРМУВАННЯ УКРАЇНСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: НЕОБХІДНІСТЬ ПЕРЕОСМИСЛЕННЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ПОСТУЛАТІВ

Необхідною умовою успішного реформування адміністративного права як фундаментальної галузі українського права є створення нової теоретико-методологічної бази адміністративно-правової науки. Серед ключових проблем, що потребують, насамперед, суттєвого переосмислення певних теоретико-методологічних стереотипів (якщо не сказати — догм), що склалися в юридичній науці у попередній час, першочерговими, на мій погляд, є такі.

1. Насамперед, слід скрупульозніше оцінити характер суспільних відносин, що зумовили саме визначення цієї галузі права як “адміністративного”.

Оскільки загальноприйнятним є тлумачення такого визначення як “управлінського”, необхідно з'ясувати, чи справді переважають у змісті предмету адміністративного права *саме управлінські відносини*.

Здається, що таке домінування було характерним для правового регулювання за радянських часів, оскільки тоді управління з боку держави дійсно домінувало фактично в усіх суспільно значущих сферах. Зараз же ситуація змінилася: сфера управлінських відносин кардинальним чином звузилась.

На жаль, ця обставина ще недостатньо враховується дослідниками теорії предмета адміністративного права.

Якщо зважити на види суспільних відносин, у яких перебувають суб'єкти адміністративного права, то з'ясується, що управлінський характер (у справжньому науковому розумінні цього поняття) у них аж ніяк не переважає.