

УДК 342.9

<http://doi.org/10.5281/zenodo.192587>

**А.О. Нечитайленко,
В.А. Нечитайленко,
І.М. Компанієць**

ПРО ДЕЯКІ ШЛЯХИ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Анотація. У статті на основі аналізу наукових джерел та чинного законодавства України окреслюються деякі шляхи подальшого вдосконалення адміністративного права, основою якого має бути переосмислення поглядів на предмет, метод та джерела адміністративно-правового регулювання управлінських відносин у сучасних умовах.

Ключові слова: законодавство України, предмет адміністративно-правового регулювання, метод адміністративно-правового регулювання, джерела адміністративного права, управлінські відносини, вдосконалення адміністративного права.

Аннотация. В статье на основе анализа научных источников и действующего законодательства Украины очерчиваются некоторые пути дальнейшего совершенствования административного права, основой которого должно быть переосмысление взглядов на предмет, метод и источники административно-правового регулирования управленческих отношений в современных условиях.

Ключевые слова: законодательство Украины, предмет административно-правового регулирования, метод административно-правового регулирования, источники административного права, управленческие отношения, совершенствование административного права.

Abstract. On the basis of analysis of scientific sources and the current Ukrainian legislation outlines some of the ways to further improve the administrative law, the basis of which should be a rethinking of views on the subject, method and sources of administrative – legal regulation of administrative relations in modern conditions.

Key words: Ukrainian legislation, the subject of administrative and legal regulation, the method of administrative and legal regulation, sources of administrative law, administrative relations, improvement of administrative law.

Зміни, які відбулися та відбуваються в житті нашого суспільства і зокрема, в державному управлінні – сфері регулювання адміністративно-правовими нормами – зумовили необхідність пошуку шляхів подальшого розвитку адміністративного права. В сучасних умовах політичних, економічних і соціальних перетворень в Україні значно зростає роль цієї важливої галузі права, і вирішенню проблеми її вдосконалення було прикуто особливу увагу з боку провідних науковців-адміністративістів – В.Б. Авер'янова [1–3], О.Ф. Андрійко [4], Ю.П. Битяка [5], В.М. Гарашука [6], В.К. Колпакова [7], Є.В. Курінного [8], А.Т. Комзюка [9], Є.Б. Кубко [10] та інших. Саме ними були запропоновані певні шляхи розвитку науки і самої галузі адміністративного права. Втім, деякі з цих напрямків реформування не мають

детального обґрунтування, а деякі залишилися поза їх увагою, і це зумовлює продовження їх наукового дослідження.

Безумовно, одним з основних напрямів розвитку адміністративного права є переосмислення питання щодо визначення предмету та методу сучасного адміністративного права, адже прийняття нового законодавства, що регулює відносини в економічній, адміністративно-політичній та соціально-культурній сферах, дало підставу науковцям норми, що регулюють відносини в деяких галузях державного управління, віднести до окремих самостійних галузей права України, наприклад, до комічного, радіаційного, транспортного, медичного. Безумовно, теоретично ці норми можуть бути об'єднані в окремі галузі, але з урахуванням деяких умов. По-перше, виокремлення таких галузей має відбуватися за предметом і методом правового регулювання, їх специфіки. Предметом мають бути чітко визначені адміністративно-правовою наукою однорідні особливі суспільні відносини, що характеризуються специфічністю їх суб'єктів, об'єктів та змісту. Відмежування цих галузей від адміністративного права можливе за умови регулювання відносин у сфері державного управління за допомогою не тільки імперативного, а й диспозитивного методу, як це має місце зараз при укладанні адміністративних договорів. По-друге, далеко не всі відносини, що регулюються нормами особливої частини адміністративного права, можуть скласти предмет окремих галузей (або ж підгалузей) права. Так, практично неможливо виділити в самостійні галузі права відносини, що виникають у сфері адміністративно-політичної діяльності (оборони, забезпечення національної безпеки, законності та правопорядку тощо). Стосовно ж методу адміністративно-правового регулювання слід зазначити, що основним в адміністративному праві є метод імперативний. Але поряд з ним для регулювання деяких управлінських відносин застосовується й диспозитивний метод, як, наприклад, у трудовому праві України, і сфера його застосування в державному управлінні останнім часом значно розширюється.

Проблемним питанням, яке останніми роками досліджується науковцями-адміністративістами, є визначення та наукове обґрунтування системи джерел адміністративного права. І слід зазначити, що єдності у цьому серед представників адміністративно-правової науки зараз немає. Так, одні науковці до них відносять: Конституцію України [11]; міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України; закони та постанови Верховної Ради України; нормативні укази Президента України; постанови Кабінету Міністрів України; нормативні накази центральних органів виконавчої влади; нормативно-правові акти Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим; розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; рішення органів місцевого самоврядування, що містять адміністративно-правові норми; рішення Конституційного Суду України [12, с. 52–54]. Інші під джерелами адміністративного права розуміють адміністративно-правові концепції та доктрини, адміністративно-правові акти, акти судових органів, адміністративні договори та угоди, природне право, адміністративно-правові звичаї та адміністративно-правові прецеденти [13, с. 30–32]. Деякі вчені ними вважають: акти

державних органів та органів місцевого самоврядування; акти органів управління державних підприємств, установ, організацій; міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України [14, с. 34], а також акти судових органів [15, с. 42].

Тут слід зауважити, що належність до джерел адміністративного права актів парламенту, уряду, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, що регулюють адміністративно-правові відносини, сумнівів не викликає. Але ж спірним є віднесення до них актів Конституційного Суду України та актів вищих судових інстанцій. Так, автори одного з підручників з адміністративного права вказують, що джерелами цієї галузі права *можуть бути* рішення Конституційного Суду України, оскільки в результаті діяльності цього органу тлумачаться або визнаються такими, що не відповідають Конституції України (фактично скасовуються), окремі адміністративно-правові норми [12, с. 54]. На думку деяких вчених, судові прецеденти (рішення, винесені з адміністративних справ) також належать до джерел адміністративного права тому, що «за наявності значної кількості правових колізій та прогалин у законодавстві державні органи в особі їх посадових осіб досить часто змушені вирішувати конкретні адміністративні справи, керуючись загально визнаними правовими принципами, створюючи тим самим адміністративно-правові прецеденти, до яких частково можна віднести і рішення колегії Верховного Суду України з адміністративних питань та колегії Вищого адміністративного суду України. Даючи тлумачення норм права у випадку їх колізійності чи наявності прогалин в праві, колегії фактично створюють норму права, якою керуються суди при вирішенні усіх інших аналогічних конкретних адміністративних справ, хоча рішення цих колегій не входять до системи законодавства нашої держави» [13 с. 32].

З таким твердженням не можна погодитися з огляду на те, що у відповідності до п. 6 статті 36 Закону «Про судоустрій і статус суддів» [16], Пленум вищого спеціалізованого суду за результатами аналізу судової статистики та узагальнення судової практики дає роз'яснення *рекомендаційного* характеру з питань застосування спеціалізованими судами законодавства при вирішенні справ відповідної судової спеціалізації.

Дійсно, останніми роками простежується тенденція взаємопроникнення права англосаксонської правової системи у романо-германську та навпаки. І, мабуть, враховуючи саме це науковці відносять акти судових органів до джерел права, у тому числі й адміністративного. Як уявляється, стверджувати це можна буде лише після внесення змін до п. 6 статті 36 вказаного вище Закону, у відповідності до яких Пленум Вищого спеціалізованого суду України буде давати *обов'язкові для судів* роз'яснення з питань застосування норм чинного законодавства. Але ж, згідно зі статтею 129 Конституції України, судді при здійсненні правосуддя незалежні і підкоряються *лише закону*, а не рішенням навіть найвищих судових інстанцій. Тобто, науковці, які до джерел права відносять акти судових органів, мають додатково аргументувати таке твердження.

Вже декілька останніх десятиліть учені-адміністративісти висловлювали цілком слушні пропозиції щодо проведення поглиблених наукових досліджень у такому важливому напрямку, як вирішення проблеми виокремлення з адміністративного права адміністративно-процесуальних відносин і можливого утворення у зв'язку з цим самостійної галузі – адміністративного процесуального права. І це мало місце ще в умовах, коли до адміністративного процесу ними включалися лише провадження у справах про адміністративні правопорушення, дисциплінарне провадження, провадження з розгляду звернень громадян та деякі інші. Розвиток же адміністративно-процесуального законодавства останніх років, а саме прийняття нових законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, норми яких регулюють найрізноманітніші відносини з реалізації матеріальних норм адміністративного права і визначають порядок здійснення як юрисдикційних, так і великої кількості неюрисдикційних проваджень, підтверджують необхідність подальшого проведення роботи з аргументації необхідності створення самостійної процесуальної галузі права. Сьогодні, крім Кодексу України про адміністративні правопорушення [17] – одного з основних актів адміністративно-процесуального законодавства, діють Кодекс адміністративного судочинства України [18], нова редакція Митного кодексу України [19], Закон «Про реєстрацію актів цивільного стану» [20], а також численні інші законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, які встановлюють процесуальний порядок контрольного, наглядового, реєстраційного, сертифікаційного, атестаційного та багатьох інших видів адміністративних проваджень та детально регламентують порядок їх здійснення. А отже, постала необхідність удосконалити відповідні процесуальні норми, об'єднати їх в єдиний системний акт законодавства – Адміністративно-процедурний кодекс України, на необхідності прийняття якого вже багато років наполягають провідні науковці України [5, с. 8].

Основою для виокремлення такого важливого шляху розвитку адміністративного права, як удосконалення правового регулювання надання органами публічного управління адміністративних послуг, які покликані задовольнити різноманітні потреби фізичних та юридичних осіб і передусім забезпечити права та інтереси громадян, стали прийнятий у 2012 році Закон «Про адміністративні послуги» [21] та затверджений урядом у його розвиток Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг [22].

Практика їх застосування свідчить, що існують суттєві недоліки в регулюванні цих відносин. Зокрема, не справдилися очікування щодо передачі функцій із надання таких послуг органам місцевого самоврядування, що наближені до мешканців сіл, селищ і міст. Адже саме мешканці потребують цих послуг і користуються ними. Якби послуги надавали органи місцевого самоврядування, то отримані ними кошти поповнювали б місцеві бюджети і використовувались би в інтересах територіальних громад.

Не відповідає інтересам громадян також відсутність у законодавстві переліку хоча б елементарних послуг, які надавались би їм безкоштовно. Сьогодні центри з

надання адміністративних послуг по суті стали схожими на комерційні структури. Відомо, що утримуються вони за кошти громадян – платників податків, а оскільки всі послуги зараз є платними, то ці центри отримують ще й плату від населення, що навряд чи відповідає його інтересам. Отже, виникла нагальна необхідність проведення децентралізації цієї сфери, яка б наблизила установи з надання адміністративних послуг до жителів відповідних адміністративно-територіальних одиниць, дозволила б громадянам оцінювати якість наданих послуг і сприяти її підвищенню. З цією метою в науковій літературі пропонується прийняти окремий нормативно-правовий акт – Закон «Про адміністративний збір», в якому б максимально повно були врегульовані критерії платності та безоплатності адміністративних послуг, порядок визначення розмірів зборів за конкретні послуги, доступних для будь-яких верств населення, порядок їх перегляду тощо. Адміністративний збір має зараховуватися до спеціального фонду державного або місцевого бюджету, що дозволить фінансово забезпечити надання якісних та за прийнятною ціною адміністративних послуг [23, с. 45–49].

Тривалий час актуальним залишається такий напрям розвитку сучасного адміністративного права, як подальше вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність, адже з часу прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення минуло більше тридцяти років. Внесення в нього численних змін і доповнень не спростили, а ускладнили реалізацію його норм. Наприклад, статей 163 у ньому 15 (зі 163 по 163–15), а статей 188 – аж 48 (зі 188 по 188–48).

При цьому деякі статті, що містяться у окремих главах цього кодексу, ніякого відношення до відповідних сфер регулювання не мають. Наприклад, назва глави 15 – «Адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління», але в ній є статті, що передбачають відповідальність за створення перешкод у виконанні робіт, пов'язаних з обслуговуванням об'єктів електроенергетики (стаття 185–15), за недоставляння або порушення строку доставляння обов'язкового безоплатного примірника документів (стаття 186–7), що навряд чи посягає на порядок управління.

Науковці цілком слушно висловлюють думки щодо недоцільності існування деяких адміністративно-правових санкцій, зокрема, громадських робіт. В часи відсутні вакансії навіть двірників, які виконують роботи в громадських місцях, а тому навряд чи їм потрібні помічники-правопорушники.

Виникають суто правові питання щодо передбаченої адміністративним законодавством конфіскації, яка за змістом статті 41 Конституції України може застосовуватися лише як виняток з мотивів суспільної необхідності. Законодавцеві слід також переглянути розміри штрафних санкцій, які сьогодні є неадекватними відповідним проступкам: в одних випадках вони занадто великі і вимірюються сотнями неоподаткованих мінімумів доходів громадян, які правопорушники не спроможні сплатити, в інших – суто символічні, і їх не можна вважати сумірними вчиненим правопорушенням.

Мабуть, необхідно переглянути й систему органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, яких (крім судів, адміністративних комісій та виконкомів місцевих рад) зараз велика кількість. Є достатньо аргументів щодо можливості скорочення числа спеціалізованих органів (їх посадових осіб), що розглядають справи та накладають адміністративні стягнення.

Слід сподіватися, що вказані проблеми будуть вирішені в майбутній новій редакції кодексу про адміністративні правопорушення.

Що ж до адміністративної відповідальності юридичних осіб, то якщо буде обґрунтована необхідність її подальшого існування, доцільним буде прийняти або окремий систематизований законодавчий акт, який би якнайповніше врегулював відповідні суспільні відносини, або ж відповідний розділ включити до нового кодексу про адміністративні правопорушення.

Неодмінним напрямом реформування адміністративного права має бути приведення його у відповідність до права Європейського Союзу із збереженням усіх позитивних рис і традицій нашого національного законодавства. Сьогодні ж, не зважаючи на прагнення нашої держави стати повноправним членом ЄС та підписання 16 вересня 2014 року Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [24], навіть новітні законодавчі акти, що регулюють адміністративно-правові відносини, не повною мірою відповідають європейським стандартам. А тому науковці мають внести пропозиції щодо імплементації міжнародного та європейського законодавства в адміністративне право України та приведення його у відповідність до найважливіших джерел міжнародного права та права Європейського Союзу – Загальної декларації прав людини [25], Європейської соціальної хартії [26], Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права [27] та інших.

Реалізація на практиці усього викладеного вище можлива лише за умови проведення правотворчими органами роботи з підвищення якості законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, досягнення їх досконалості щодо повноти врегулювання усіх, у тому числі й управлінських, суспільних відносин. Існує декілька причин низької ефективності нашого законодавства: непрофесійний з точки зору обізнаності з процесом правотворчості парламент; відсутність експертних оцінок найважливіших для суспільства нормативно-правових актів; ігнорування пропозицій провідних науковців і практичних працівників управлінської сфери щодо прийняття (зміни, скасування) нормативно-правових актів, що не відзначається високою ефективністю їх дії. Великою мірою це є наслідком відсутності такого важливого акту законодавства, як Закон «Про нормативно-правові акти», високоякісний проект якого, підготовлений представниками теоретико-правової науки Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, вже двадцять років не розглядається у Верховній Раді України. Особливо потрібний такий закон для органів (посадових осіб) центральних і місцевих органів виконавчої влади, бо якщо процес законотворчості та правотворчої діяльності уряду хоча й недосконало, але все ж таки врегульовано [28, 29], то усі інші види нормативно-правових актів (а це

переважно акти державного управління) розробляються та приймаються без додержання всіх необхідних правил юридичної техніки, оскільки вони ніде в законодавстві не закріплені. Отже, для вирішення цієї проблеми необхідно обговорити та якнайшвидше прийняти вказаний закон. Адже саме в ньому визначені загальні засади правотворчості, види та юридична сила нормативних правових актів, правила юридичної техніки, шляхи подолання прогалин і суперечностей в цих актах, передбачена відповідальність суб'єктів прийняття та реалізації неякісних нормативно-правових актів.

Це, з нашої точки зору, основні напрями розвитку вітчизняного адміністративного права. Проте, слід продовжити також наукові дослідження проблем удосконалення законодавства, що регулює відносини в окремих сферах і галузях державного управління, передусім в економіці та сфері соціально-культурного будівництва. Адже саме розвиток усіх галузей економіки та забезпечення соціально-економічних прав і свобод громадян є найважливішою умовою зростання добробуту кожного члена нашого суспільства.

Література

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – №8. – С. 8–13;
2. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права : концептуальні позиції / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – №5. – С. 11–12;
3. Авер'янов В.Б. Становлення нової доктрини українського адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Юрид. вісник України. – 2007. – №28 (628). – С. 3–8;
4. Андрійко О.Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання / О.Ф. Андрійко // Доктринальні напрями розвитку науки адміністративного права. Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. сучасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 року. – Х.: Право, 2015. – С. 11–13;
5. Битяк Ю.П. Доктринальні напрями розвитку науки адміністративного права / Ю.П. Битяк // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. сучасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 року. – Х.: Право, 2015. – С. 5–9;
6. Гаращук В.М. Проблеми вдосконалення адміністративного законодавства України / В.М. Гаращук // Проблеми законності: академ. зб. наук. пр.; відп. ред. В.Я. Тацій. – Х.: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2009. – Вип. 100. – С. 248;
7. Колпаков В.К. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми / В.К. Колпаков, Т. Мацелик // Право України. – 2010. – №8. – С. 110–115;
8. Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу / Є.В. Курінний // Адміністративне право і процес. – 2013. – №2 (4). – С. 5–15;
9. Комзюк А.Т. Інститут адміністративного примусу в умовах формування нової доктрини адміністративного права / А.Т. Комзюк // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. сучасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 року. – Х.: Право, 2015. – С. 64–68;
10. Кубко Є.Б. Проблеми запровадження міжнародно-правових стандартів адміністративної діяльності й адміністративного судочинства / Є.Б. Кубко // Право України. – 2013. – №12. – С. 156–173;
11. Конституція України – ВВР. – 1996. – №30. – Ст. 141; 2005. – №2. – Ст. 44;
12. Адміністративне право: підручник; 2-ге вид., переробл. та допов. / Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.), В.М. Гаращук, В.В. Богущкий та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х.: Право, 2013. – 656 с.;
13. Курило В.І. Про систему джерел адміністративного права України / В.І. Курило // Юридичний вісник. – 2009. – №2 (11). – С. 30–32;
14. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України: монографія / Є.В. Курінний. –

Дніпропетровськ: Ліра лтд, 2004. – С. 34; **15.** Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 42; **16.** Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. №2453-VI // Відомості Верховної Ради України – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529; **17.** Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР. – 1984 (додаток до №51). – Ст. 1122; **18.** Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446. **19.** Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45, № 46–47, № 48. – Ст. 552; **20.** Про реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 01.07.2010 № 2398-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 38. – Ст. 509; **21.** Про адміністративні послуги: Закон від 06.09.2012 № 5203-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409; **22.** Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. – Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/523-2014>; **23.** Тимошук В.П. Актуальні проблеми розвитку законодавства про адміністративні послуги / В.П. Тимошук // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини: тези доп. та наук. повідомл. сучасн. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квіт. 2015 року. – Х.: Право, 2015. – С. 45–49; **24.** Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. – Електронний ресурс: Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011; **25.** Загальна декларація прав людини // Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року. – Електронний ресурс: Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_015; **26.** Європейська соціальна хартія (переглянута) (ETS № 163) від 03.05.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 43. – Ст. 418; 2007. – № 51; **27.** Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. – Електронний ресурс: Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_042; **28.** Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки (Методичні рекомендації, підготовлені Головним юридичним управлінням Апарату Верховної Ради України). – Електронний ресурс: Режим доступу: http://static.rada.gov.ua/site/bills/info/zak_rules.pdf; **29.** Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України: постанова КМУ від 6 вересня 2005 р. № 870. – Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/870-2005>.