

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС,
ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9(477)

А. Т. Комзюк

**НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ
В КОНТЕКСТІ ПРІОРИТЕТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА**

Визначено основні напрямки розвитку галузі адміністративного права України в контексті пріоритету утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відповідно до яких будується діяльність органів виконавчої влади.

Політичні, економічні та соціальні зміни в нашій державі, які стали результатом зусиль всього Українського народу, а також істотна демократизація суспільних відносин, яку, безумовно, слід пов'язувати із прийняттям у 1996 р. Конституції України, обумовлюють не тільки необхідність збереження досягнутого рівня розвитку суспільства, а й викликають потребу в подальшому зміцненні на світовій арені позицій України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Одним із основних напрямків, орієнтиром у здійсненні будь-яких дій щодо збереження досягнутого та зміцнення майбутнього нашої країни є курс на охорону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя, що залишається одним із актуальних напрямків державного будівництва. У цьому контексті варто зазначити, що велике значення у створенні відповідних умов та забезпеченні належного здійснення цих положень відіграє адміністративне право. Тому подальший розвиток демократії, забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб нерозривно пов'язані з підвищенням ефективності дії механізму адміністративно-правового регулювання та його основи – адміністративного права.

Хоча дослідженню напрямків розвитку адміністративного права України було присвячено чимало праць учених-адміністративістів, уважати, що всі проблеми вже вирішено, напевно чи можна. Про це, зокрема, свідчить узагальнення останніх публікацій у цій сфері, у яких продовжується обговорення зазначених проблем. Свідченням потреби в продовженні наукового пошуку в цій сфері є також не тільки практично повна незавершеність реалізації Концепції реформи адміністративного права України [1], а також розпочате у 2010 р. широ-

комасштабне реформування системи органів виконавчої влади, діяльність яких регулюється переважно нормами адміністративного права (Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р. №1085/2010). Тому є всі підстави вважати, що виявлення напрямків та форм подальшого розвитку сучасного адміністративного права України в контексті пріоритету утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відповідно до яких будується діяльність органів виконавчої влади, є одним з актуальних завдань вітчизняної правової науки. Саме тому завданням цієї статті є визначення основних напрямків розвитку галузі адміністративного права України як засобу забезпечення виконання головного обов'язку держави.

Найперше, на що варто звернути увагу, це те, що динамічний стан предмета адміністративного права, який обумовлений рухливістю та істотною зміною характеру суспільних відносин, що регулюються цією галуззю права, не міг не вплинути на її розвиток. Зокрема, сьогодні можна констатувати процес розширення сфери суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, а також визнання суттєвих змін у формах і методах державного управління, що зумовлені якісними змінами змісту управлінської діяльності держави.

Так, нормами адміністративного права дедалі більше регулюються суспільні відносини, які повною мірою назвати управлінськими не можна, однак вони належать до публічної сфери, їх учасниками є представники держави, а тому такі відносини мають бути упорядковані нормами саме цієї галузі права. Наприклад, В. Б. Авер'янов до їх складу включає такі відносини, що розвиваються за участю суб'єктів публічної адміністрації: 1) щодо прийняття індивідуальних рішень стосовно реалізації суб'єктивних прав приватних (фізичних і юридичних) осіб та щодо реагування на звернення приватних осіб; 2) щодо забезпечення умов для належного виконання приватними особами покладених на них законом загальних обов'язків (наприклад, у зв'язку зі справлянням податків); 3) щодо застосування заходів адміністративного примусу (які не зводяться тільки до накладення адміністративних стягнень) [2, с. 13–14]. Наведена позиція знаходить свою підтримку серед інших науковців. Так, О. А. Задихайло зазначає, що потребує нового висвітлення питання щодо предмета адміністративно-правового регулювання, до якого у вітчизняній правовій науці традиційно відносили сукупність суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління, адже реалії сьогодення життя переконають, що у сфері регулювання норм адміністративного права

дуже поширеними є не тільки управлінські, а й неуправлінські відносини, причому кількість останніх є навіть більшою, ніж управлінських [3, с. 97]. Із цим підходом цілком можна погодитися. Отже, потребує свого уточнення коло, зміст та ознаки суспільних відносин, які слід включати до предмета адміністративного права. В основі цих змін, як правило, лежить потреба людини в задоволенні наданих їй прав та свобод, перелік яких істотно збільшився у сучасній демократичній Україні.

Одночасно із необхідністю уточнення питання про склад предмета адміністративного права виникає потреба коригування форм та методів упорядкування тих суспільних відносин, що його складають. І як у випадку із невирішеністю питання про коло суспільних відносин, що повинні регулюватися нормами адміністративного права, це питання також потребує свого вирішення. Так, однією з основних проблем, що, на жаль, ще дає про себе знати та перешкоджає нормальному розвитку цієї галузі, є намагання пристосувати до сучасних демократичних умов розвитку нашої країни як країни із ринковою економікою застарілих методів, які були властиві ще командно-адміністративній системі. Так, В. К. Колпаков щодо першого етапу становлення адміністративного права як основи системи державного управління відзначає, що такий підхід став причиною системного конфлікту, сутність якого полягала в еkleктичному поєднанні інерції радянського управління з новими технологіями адміністрування, що перетворило публічну адміністрацію на незавершений, громіздкий і внутрішньо суперечливий механізм, який став неспроможним адекватно реагувати на політичні, економічні, соціальні й ідеологічні зміни [4]. Саме тому одним із завдань адміністративно-правової науки є аналіз форм та методів регулювання адміністративним правом відповідних відносин з метою остаточного позбавлення цієї галузі від рудиментів радянського періоду. Таким чином, ще одним напрямком розвитку цієї галузі публічного права є вдосконалення, а у певних випадках навіть опрацювання нових методів та способів правового впливу на поведінку відповідних суб'єктів, а також на ті суспільні відносини, що становлять предмет адміністративного права.

У контексті розширення предмета адміністративного права, а також зміни його методів постає питання про визначення справжньої його ролі в сучасному суспільстві та в умовах подальшої розбудови України як демократичної, правової держави. З наведеного можна резюмувати, що роль цієї галузі вже не може пов'язуватися виключно із забезпеченням потреб держави у впорядкуванні публічних відносин між нею та іншими фі-

зичними і юридичними особами, а також між представниками держави під час безпосередньої реалізації її функцій.

Насамперед в основі зміни ролі адміністративного права лежить концептуальна зміна характеру відносин між людиною і державою, яка була визнана та закріплена в ст. 3 Конституції України. Визнання того, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави» означає підпорядкування діяльності всіх державних і правових інститутів суспільства потребам реалізації, охорони та захисту прав людини, їх пріоритетність перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави. Як наслідок, пріоритетом наукового пошуку, зокрема і науки адміністративного права, стали дослідження проблем правозабезпечувальної та правозахисної діяльності державних органів, зокрема органів виконавчої влади, інших державних і недержавних органів, які виконують функції управлінського (внутрішньо-організаційного) характеру. Отже, особливість сучасного етапу розвитку і реформування адміністративного права полягає в тому, що воно має бути спрямоване саме на утвердження пріоритету прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в усіх сферах суспільних відносин.

Внаслідок визнання пріоритетності утвердження та забезпечення прав людини в адміністративно-правовій науці цілком обґрунтовано здобула поширення позиція, що центральним напрямом розвитку вітчизняного адміністративного права є запровадження сервісної (службової) його концепції, відповідно до якої суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб [5, с. 177; 6, с. 63; 7, с. 3; 8, с. 149]. Відповідно, до основних напрямків розвитку цієї галузі права варто віднести подальшу розробку положень сервісної концепції адміністративного права та їх безпосереднє впровадження у правове регулювання відповідних суспільних відносин. Це передусім потребує опрацювання нової доктрини адміністративного права в частині його призначення та функцій, принаймні їх коригування, уточнення, а можливо, й розширення числа принципів адміністративного права, а також докладання зусиль до впровадження нової ідеології державної влади в повсякденну діяльність представників держави під час безпосередньої реалізації її функцій.

З приводу наведеного окремо звернемо увагу на те, що значну роль у процесі визнання змін, що мають місце в змісті адміністративного права, їх аналізі та створенні умов для їх реалізації відіграє вітчизняна юридична наука, у тому числі й наука адміністративного права. Остання як система теоретич-

них поглядів, правових ідей, понять та знань у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин є більш динамічною, ніж адміністративне право як галузь права або навчальна дисципліна. Це пов'язано насамперед із тим, що науковий пошук, який характерний для будь-якої наукової діяльності, завжди випереджає в часі існуючий обсяг знань. Наука випереджає в часі й адміністративно-правове регулювання, яке знаходить своє закріплення в законодавчих та підзаконних нормативних актах держави, оскільки є першоджерелом розробки та подальшого впровадження їх проєктів. Саме тому слід більш широко не тільки обговорювати на наукових форумах та в науковій літературі ті зміни, що відбуваються в адміністративному праві та пов'язаному із ним середовищі, а й більш широко втілювати новітні розробки науковців у безпосереднє правове регулювання суспільних відносин, що належать до предмета адміністративного права.

У цьому контексті погодимося із думкою В. М. Гаращука, який зазначає, що одним із головних завдань сучасного українського державотворення є радикальна зміна неефективної системи державного управління, що висуває на передній план проблему наукового обґрунтування та прогнозування тих суспільних процесів, які сприятимуть (або заважатимуть) означеним реформам. За таких обставин, наголошує В. М. Гаращук, суттєво зростає роль адміністративно-правової науки – практично єдиної сфери дослідницької діяльності, яка спроможна передбачити можливі напрямки реформаторських процесів та їх наслідки [9]. З цього приводу варто відзначити, що наука адміністративного права повинна не лише задовольняти актуальні потреби практики, а й заздалегідь прогнозувати перспективи наукових розробок, що передбачає обов'язкове наукове супроводження процесу реформування вітчизняного адміністративного права.

Що стосується практичної реалізації напрацювань учених адміністративістів, а також власне реалізації норм адміністративного права, то все це втілюється, крім створення умов для утвердження та забезпечення прав та свобод особи, у виникнення та функціонування механізму державного управління, особливо його виконавської складової. Уважаємо, що це є однією із властивих лише цій галузі права характеристик. Щодо наведеної особливості адміністративного права варто погодитись із авторами Концепції реформи адміністративного права України, у якій свого часу було підкреслено, що ця галузь органічно пов'язана з виконавчою владою: з одного боку, є її правовою засадою, а з іншого – важливим засобом, інструментом її здійснення [1]. Саме тому адміністративне право здатне й по-

винне забезпечити всебічну і повну реалізацію в діяльності органів виконавчої влади положень ст. 3 Конституції України.

У цьому контексті виникає проблема здатності вітчизняного адміністративного права забезпечити відповідність правових засад організації виконавчої влади сучасним умовам, у яких існує держава та в яких вона взаємодіє із особою, а також можливість забезпечення нею представників цієї гілки влади відповідним сучасним правовим інструментарем. Зокрема, вище йшлося про необхідність оновлення методів правового регулювання суспільних відносин, що складають предмет адміністративного права. І є всі підстави вважати, що в частині правового забезпечення ефективності та дієвості державного управління адміністративне право також потребує свого вдосконалення. Причому якщо на початку становлення державності в Україні недоліки державного управління переважно стосувались намагань застосувати старі норми та застарілі методи до регулювання оновлених суспільних відносин, то зараз також постає проблема включення завдяки нормам адміністративного права у правосвідомість правозастосувачів нової ідеології державної влади – влади, метою та головним обов'язком якої є служіння інтересам людини.

З цього приводу в науковій літературі зазначається, що якщо кризовий стан початку 90-х рр. XX ст. характеризувався і водночас обумовлювався відсутністю в Україні державно-управлінського механізму, здатного забезпечувати владний регулятивний вплив на відповідні сфери суспільного буття, то сучасна криза – це вже наслідок дії чинної моделі урядування, що зумовлена також відсутністю сучасної всеохоплюючої теорії державного управління, яка мала б визначити пріоритети, шляхи та напрями вдосконалення державного управління України [10].

Одним із шляхів виходу із цієї системної кризи є звернення до досвіду розвинених демократичних країн. Зокрема, це пов'язується із аналізом та залученням до вдосконалення системи державного управління досвіду адміністрування країн Європейського Союзу, членство у якому намагається здобути Україна. Найбільш вразливим та концентрованим виразом тих цінностей, на ґрунті яких будується державне управління у країнах Європи та відбувається реалізація та забезпечення прав та свобод людини, як відомо, є принципи права [11, с. 221–222], зокрема й права адміністративного. З цього приводу В. Б. Авер'янов та А. А. Пухтецька зазначають, що найважливішим засобом врахування європейських принципів та стандартів для потреб удосконалення побудови та діяльності системи органів виконавчої влади в Україні необхідно вважати

запровадження в правотворчій та правозастосовній практиці органів виконавчої влади сучасних європейських принципів адміністративного права. Ці принципи, на їхню думку, мають стати в найближчій перспективі ключовими засадами якісного оновлення державного управління та його адміністративно-правового регулювання в Україні [12, с. 116]. Таким чином, удосконалення змісту принципів цієї галузі права та гармонізація їх системи із системою європейських принципів адміністративного права є не тільки умовою забезпечення належного функціонування механізму державного управління, у тому числі й діяльності органів виконавчої влади, це також стане чинником привнесення в правову систему України європейських демократичних цінностей, посилення її спрямованості на утвердження та забезпечення прав, свобод людини і громадянина.

Розробка принципів адміністративного права, питань державного управління та їх безпосередня реалізація вплинуть та будуть пов'язані із такими категоріями та інститутами адміністративного права, як «виконавча влада», «органи виконавчої влади», «державна служба», «управлінські послуги» тощо.

У контексті формування людиноцентристської концепції державної влади, адміністративно-правових засад реалізації головного призначення держави щодо забезпечення прав і свобод та законних людини та громадянина надзвичайно актуальним є розвиток інституту адміністративних послуг, навколо якого вже мають групуватися питання суб'єктів їх надання, їх статусу, умов та порядку отримання. Саме тому підтримаємо позицію, згідно з якою організація та правове забезпечення надання якісних адміністративних послуг стає одним із стратегічних завдань на шляху до євроінтеграції та вдосконалення системи державного управління [13, с. 166], де адміністративне право відіграватиме в цьому процесі одну із вирішальних ролей.

При цьому не варто забувати, що розробка правових концепцій, моделей, норм не може бути реалізована без їх належного нормативно-правового оформлення. До речі, нагадаємо, що Концепція реформи адміністративного права України так і не була прийнята, тобто не отримала свого нормативного оформлення, що не сприяло якісному реформуванню цієї галузі публічного права. У цьому контексті варто мати на увазі, що мова йде про реформування адміністративного права як галузі права та відповідної їй системи законодавства і аж ніяк не науки [14, с. 47], яка не може розвиватись відповідно до якихось нормативних приписів.

Актуальність реформування адміністративного права обумовлена також тим, що саме його нормами визначаються державно-владні управлінські відносини, закріплюються права і обов'язки

громадян, встановлюються організаційні та правові засади функціонування всієї системи державної адміністрації, здійснюється розподіл повноважень між органами державного управління; визначаються принципи, методи, форми державно-управлінської діяльності [6, с. 3]. Отже, без реформування вітчизняного адміністративного законодавства не може бути мови про вдосконалення адміністративного права, а відповідно і про реалізацію сервісної концепції державної влади, яка передбачає служіння держави інтересам людини. Тому ці два нерозривно пов'язані явища (зв'язок змісту та форми) – галузь права та відповідне їй законодавство – мають змінюватися одночасно. І знову ж звернемо увагу на той факт, що запорукою успішності таких змін є активна позиція вітчизняних науковців, у тому числі вчених-адміністративістів.

Узагальнюючи наведене щодо напрямків та форм розвитку галузі адміністративного права України, зазначимо, що цей розвиток має співпадати із соціальними, політичними та економічними змінами, які відбуваються в суспільстві, опосередковувати їх, забезпечувати умови для становлення позитивних змін та унеможливлювати виникнення негативних тенденцій. Розвиток адміністративного права має відбуватися відповідно до існуючих умов виникнення та реалізації предмета регулювання цієї галузі права та потреб основного учасника цих суспільних відносин – людини.

Щодо проаналізованих аспектів (предмет та метод адміністративного права, роль цієї галузі, втілення її норм у діяльність органів виконавчої влади, удосконалення адміністративного законодавства тощо) варто зазначити, що кожен із них окремо має власне значення для розвитку цієї галузі права і тому потребує свого вдосконалення. Але лише їх комплексне системне вдосконалення здатне забезпечити якісно нові зміни в змісті, формі та ролі адміністративного права на шляху розбудови України як демократичної, соціальної, правової держави, де права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість всієї діяльності.

Підсумовуючи, хочеться зазначити, що на сучасному етапі розвитку суспільства і держави виникла об'єктивна необхідність перегляду уявлень про завдання, форми і методи адміністративного права, де основним напрямком його розвитку має стати практична спрямованість на якнайповніше забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. І досягнення цієї мети потребує консолідації зусиль всіх зацікавлених осіб: учених-юристів, практиків, представників відповідних гілок влади, громадськості, окремих громадян. Саме такий підхід є умовою подальшої демократизації суспільних

відносин та забезпечення положення людини як найвищої соціальної цінності в державі.

Список літератури: 1. Про Концепцію реформи адміністративного права України [Електронний ресурс] : проект постанови Верховної Ради України від 11 верес. 2000 р. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=8943. **2.** Авер'янов В. Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17. **3.** Задохайло О. А. Актуальні проблеми науки адміністративного права / О. А. Задохайло // 36. наук. праць Харк. нац. педагог. ун-ту імені Г. С. Сковороди «Право». – 2010. – № 1. – С. 96–99. **4.** Колпаков В. К. Адміністративна реформа : концептуальні засади [Електронний ресурс] / В. К. Колпаков // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknvvs/2010_1/kolpakov.htm. **5.** Адміністративне право України: Академічний курс : підруч. [для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.] : у 2 т. Т. 1. Загальна частина / [В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй та ін.] ; голова редкол. В. Б. Авер'янов. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с. **6.** Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. **7.** Адміністративне право України : підручник / [Т. О. Коломоець, Ю. В. Пиріжкова, Н. О. Армаш та ін.] ; за заг. ред. Т. О. Коломоець. – К. : Істина, 2009. – 480 с. **8.** Галуцько В. В. Концептуальні підходи до розвитку сучасного адміністративного права України [Електронний ресурс] / В. В. Галуцько // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 143–151. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09gvvaru.pdf>. **9.** Гаращук В. М. Деякі проблемні питання теорії та практики застосування адміністративного права в Україні [Електронний ресурс] / В. М. Гаращук // Крим. юрид. вісн. – 2009. – Вип. 3 (7) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Kyuv/2009_3/08.pdf. **10.** Решота О. Нормативно-правові засади реформування державного управління України [Електронний ресурс] / О. Решота // Демократичне врядування : Електр. наук. фахове вид. – 2009. – № 3. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Reshota.pdf. **11.** Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник : пер. з рос. / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2001. – 656 с. **12.** Авер'янов В. Б. Удосконалення організації та діяльності системи органів виконавчої влади з урахуванням європейських принципів і стандартів / В. Б. Авер'янов, А. А. Пухтецька // Часопис Київськ. ун-ту права. – 2010. – № 4. – С. 110–117. **13.** Буличева Н. А. Розвиток інституту адміністративних послуг як передумова побудови сервісної держави / Н. А. Буличева, Ю. І. Пивовар // Митна справа. – 2011. – № 1 (73). – Ч. 2. – С. 162–167. **14.** Адміністративне право : підручник / 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, 2010. – 624 с.

Надійшла до редколегії 20.05.2011

Определены основные направления развития отрасли административного права Украины в контексте приоритета утверждения и обеспечения прав и свобод человека и гражданина, в соответствии с которыми организуется деятельность органов исполнительной власти.

The main directions of Ukrainian administrative law branch development in the light of guaranteeing human rights and freedoms priority are determined. And activity of executive power should be organized according to these directions.