

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.

Так, наприклад, вся діяльність щодо:

- 1) застосування до громадян адміністративного примусу (так звана “поліцейська” діяльність);
- 2) захисту порушених прав і свобод громадян (розгляд скарг);
- 3) розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненням приватних осіб;
- 4) надання різноманітних адміністративних послуг (у вигляді дозвільно-реєстраційних та інших подібних дій);

5) і навіть прийняття зобов’язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення так званих “публічних потреб” — всі ці відносини, за своєю суттю, не є управлінськими, хоча і виникають у зв’язку зі здійсненням державного (а точніше — публічного) управління.

У той же час не можна заперечувати, що певна частина суспільних відносин, що перебувають у сфері адміністративного права, є дійсно управлінськими — в класичному розумінні цього терміна. Але принциповим є те, що не ці відносини домінують у змісті предмета адміністративного права.

Які відносини слід вважати об’єктивним критерієм виокремлення з маси суспільних, що складають предмет саме адміністративного права?

Вважаємо, що таким критерієм правильно вважати **не управлінський характер** регульованих відносин, а *обов’язкову наявність* в цих відносинах *особливого суб’єкта* — *такого, в якому уособлюється так звана “публічна адміністрація”* — у вигляді державних органів виконавчої влади, або виконавчих органів місцевого самоврядування (що є, як відомо, формою реалізації публічної влади).

Стосовно ж характеру зазначених відносин слід зауважити, що переважають в них не управлінські ознаки, а ознаки так званої **“публічної сервісної”** діяльності, тобто діяльності держави і органів місцевого самоврядування по забезпеченню такого порядку їх взаємодії з населенням, конкретними приватними (фізичними і юридичними) особами, за яким останні здатні ефективно реалізовувати свої права і законні інтереси.

Виходячи з цього, треба радикально змінити ставлення до **доктринального тлумачення поняття адміністративного права**. А саме: це — галузь права, що регулює здебільшого *не управлінські відносини* між державними і недержавними публічно-владними органами з одного боку, і підвладними керованими об’єктами — з іншого, а різноманітні *взаємостосунки* між цими органами і приватними особами *щодо забезпечення першими необхідних умов для ефективної реалізації належних приватним особам прав, свобод і законних інтересів*.

І лише як додаткова — тобто не першорядна (хоча і важлива) — риса адміністративного права має враховуватись “управлінська” (тобто, за етимологією — власне “адміністративна”) складова предмету регулювання цієї галузі права.

Отже, в узагальненому вигляді адміністративне право — це аж ніяк не **“управлінське право”**, а, умовно кажучи, **“публічно-сервісне право”**, тобто право, що спрямоване на обслуговування потреб та інтересів приватних осіб у їхніх стосунках з органами публічної адміністрації. Цей акцент і мав би стати домінантою в тлумаченні “адміністративної” природи галузі права, що розглядається.

2. Далі, вважаємо за доцільне суттєво уточнити *співвідношення “матеріальної” і “процесуальної” частин* адміністративно-правового регулювання.

Основна помилка полягає в тому, що ми й досі хочемо довести, що об’єктивно існує якийсь єдине правове явище — “адміністративний процес”. Тобто ми діємо за аналогією виокремлення класичних зразків юридичних процесів: цивільне право — цивільний процес; кримінальне право — кримінальний процес.

Але при цьому забуваємо, що співвідношення матеріальної і процесуальної частини адміністративного права *принципово не можна розглядати за аналогією з галузями цивільного і кримінального права*. У останніх, як відомо, масиви процесуальних норм набули ознак самостійних галузей права, що співіснують поряд з власне “матеріальними” галузями. І це цілком закономірно, оскільки предмети регулювання, тобто суспільні відносини, що підпадають під дію матеріальних і процесуальних галузей, досить чітко розмежовані і достатньо автономні.

Як же треба підходити до розуміння місця поняття “адміністративний процес” в адміністративному праві?

Слід врахувати, що в адміністративному праві потребують *відповідної процесуальної (процедурної) форми застосування не тільки санкції, а й диспозиції будь-якої матеріальної норми*.

У протилежному випадку реалізація повноважень з боку суб’єктів публічної адміністрації набуватиме рис необмеженого адміністративного розсуду — аж до свавілля — у стосунках з іншими “підвладними” учасниками адміністративних правовідносин.

Тобто процесуально-правова форма — це необхідна умова належного функціонування будь-яких адміністративних правовідносин, тоді як у сферах цивільно- і кримінально-правового регулювання процесуально-правова форма властива лише певним групам відносин — у чітко визначених межах, відповідно, цивільного і кримінального процесів.

Отже, абсолютна більшість адміністративних правовідносин є результатом органічного поєднання матеріальних і процесуальних норм. Тобто ця галузь права цілком об'єктивно має *змішану матеріально-процесуальну природу*.

Отже, звідси безпідставними є будь-які спроби обґрунтувати самостійне існування, поряд з власне адміністративним правом, *окремої галузі* — так званого “адміністративно-процесуального права”, яка б регулювала таке окреме явище як “адміністративний процес”.

Але що ж робити з поняттям “адміністративний процес”?

Фактично можна говорити про три основні сфери застосування цього поняття. Це:

- 1) порядок розгляду справ в адміністративних судах (тобто адміністративне судочинство);
- 2) порядок реалізації повноважень органів виконавчої влади з підготовки та прийняття нормативних і індивідуальних адміністративних актів;
- 3) і, нарешті, порядок застосування до відповідальних суб'єктів заходів адміністративного примусу.

Оскільки названі три сфери цілком неоднорідні за якісними ознаками, то доцільніше було б залишити дефініцію “адміністративний процес” за сферою адміністративної юстиції. Принаймні цьому є пояснення з посиланням на вітчизняну історію та, головне, загальносвітову практику. При цьому, говорячи про виокремлення адміністративного процесу як процесу в адміністративних судах, слід розуміти, що він — за природою правовідносин — взагалі має бути не складовою частиною адміністративного права, а цілком самостійною галуззю права судово-процесуальної спрямованості.

Що ж стосується власне адміністративного права, то в ньому прийнятнішим є застосування понять “адміністративні провадження” і “адміністративні процедури”, які складають зміст таких двох відносно самостійних *адміністративно-процесуальних інститутів*:

1) інститут так званих “позитивних” адміністративних проваджень — а) правотворчі, б) правозабезпечувальні і в) правозахисні, які охоплюють процедури підготовки та прийняття нормативних і індивідуальних актів, включаючи і надання різноманітних адміністративних послуг;

2) інститут так званих “юрисдикційних” адміністративних проваджень, які охоплюють процедури застосування заходів адміністративного примусу, включаючи відносини накладення адміністративних стягнень (тобто власне адміністративну відповідальність).

3. Третя проблема пов'язана з таким важливим напрямом реформування адміністративного права, як проведення систематизації і, особливо, кодифікації чинного адміністративного законодавства.

Ця проблема є досить складною з огляду на специфічні особливості даної галузі права. Від інших фундаментальних галузей українського права (зокрема, конституційного, цивільного, кримінального) адміністративне право принципово відрізняється тим, що воно *не будується структурно як моноцентрична галузь*, тобто як галузь, що має єдиний системоутворюючий центр.

Отже, принципова специфіка адміністративного права зумовлює *об'єктивну неможливість* проведення суцільної кодифікації норм адміністративного права за аналогією з більшістю правових галузей, тобто шляхом створення *якогось одного узагальнюючого кодифікованого акта*. Отже, достатніх підстав для доведення можливості створення всеохоплюючого кодифікованого акту з дуже зручною і привабливою назвою “Адміністративний кодекс”, як бачимо, фактично немає.

Але така потреба реально існує. Адже адміністративне законодавство хоч і є досить великим за обсягом і розгалуженістю, все ж *потребує певного базового документа*, який би хоча б якоюсь мірою виконував *системоутворюючі функції*. Незважаючи на свою істотну специфіку, адміністративне право — це цілісне нормативне утворення, яке має усі формально-логічні ознаки “системи норм”.

Роль подібного документа міг би виконати, на наш погляд, узагальнюючий акт, який би кодифікував справді базові, засадничі положення механізму адміністративно-правового регулювання, що мають універсальне значення для всіх підгалузей та інститутів адміністративного права. Подібний інтегральний акт адміністративного законодавства міг би мати назву “Загальний адміністративний кодекс”, хоча найбільш точним було б його визначення як **Кодексу загального адміністративного права**.

Зрозуміло, що цей Кодекс не може бути створений на пустому місці. Він може виникнути лише на базі розвиненого законодавства по загальних питаннях адміністративного права. Зокрема, в нього мали б увійти відповідні положення таких ще не прийнятих законів: про нормативно-правові акти; про делеговані повноваження; про управлінські послуги; про вільний доступ до інформації в органах виконавчої влади; про контроль у сфері виконавчої влади і деяких інших.

Щоб була зрозумілою доцільність такого узагальнюючого акту, варто навести певну аналогію цього Кодексу з колишньою пропозицією деяких радянських дослідників (І. Л. Бачило) про необхідність прийняття загальносоюзного Закону "Про організацію державного управління". Концептуально це щось подібне, але стосується загальних засад не системи державного управління, а галузі адміністративного права.

Розглянуті концептуальні проблеми, на наш погляд, мають вузлове значення для вироблення правильної стратегії продовження адміністративно-правової реформи в Україні.

УДК 347.998.2

О. М. Пасенюк
заступник державного секретаря
Міністерства юстиції України

РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА СУДОВОЇ РЕФОРМИ

Належний судовий контроль у сфері державного управління та місцевого самоврядування повинні забезпечити органи судової влади. Важливою гарантією реалізації конституційного принципу відповідальності держави за свою діяльність перед людиною є право кожного оскаржувати в суді рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Тому вирішальну роль у забезпеченні законності, захисту порушених прав і свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правових відносин має відігравати адміністративна юстиція.

Сучасний стан правового регулювання суспільних відносин у сфері судового захисту прав людини і громадянина від незаконних рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб визначається наявністю норм Конституції України та Цивільного процесуального кодексу України, що встановлюють права громадян на судові оскарження.

Право на доступ до правосуддя та справедливий судовий розгляд у прийнятні терміни є однією з основних ознак кожної правової держави.

Конституція визначила основні принципи побудови та діяльності судів, принципи судочинства, які призведуть до більш ефективного відправлення правосуддя, функціонування судової системи та удосконалення процедури оскарження.

Відповідно до статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, які зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Адміністративна юстиція у демократичній правовій державі уособлює собою механізм захисту від незаконного втручання органів державної влади, їх посадових осіб в особисте життя громадян.

Кожен громадянин має право вирішити спір не лише з будь-якою фізичною чи юридичною особою, а й з державою. Це надзвичайно важлива конституційна норма, яка захищатиме законні права, свободи та інтереси громадян.

Обов'язок правової держави гарантувати суб'єктивні права громадянина у відносинах з адміністративними органами також підкреслює необхідність створення адміністративної юстиції в Україні, яка б з одного боку захищала суб'єктивні права громадян, а з іншого — забезпечувала б через свою судову практику законність діяльності органів державної влади і, таким чином, сприяла б зміцненню правопорядку в державі і розвитку управлінської діяльності та її якості. Отже, органи державної влади отримують в особі адміністративної юстиції не структуру протистояння, а структуру, яка сприятиме її покращенню шляхом виправлення правових помилок в їх діяльності.

Разом з тим, слід зазначити, що призначення адміністративної юстиції повинно полягати тільки у здійсненні правового контролю, а не контролю за доцільністю управлінської діяльності. Адміністративно-правовий захист повинен бути саме судовим правовим захистом, бо саме суди найбільше відповідають вимогам незалежності та неупередженості, які ставляться перед правозахисними органами.

Особливо це важливо в такій галузі, яка містить у собі багато від такого імперативного початку, як управління. На підставі статті 55 Основного Закону шляхом створення адміністративної юстиції буде