

В. Л. Грохольський
канд. юрид. наук, доцент
Одеського юридичного інституту
Національного університету внутрішніх справ

П. М. Білий
канд. юрид. наук, доцент кафедри тактики і методики
попередження і розкриття злочинів на транспорті
Одеського юридичного інституту
Національного університету внутрішніх справ

ДОКТРИНАЛЬНІ ЗАСАДИ ЩОДО КОНЦЕПЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Концепція реформи адміністративного права України — це той рідкісний випадок, коли юридична наука спробувала належним чином реалізувати свій потенціал щодо концептуального обґрунтування напрямів і шляхів реформування однієї з функціональних галузей національного права.

Принципово методологічне значення для проведення реформи адміністративного права має питання предмета цієї реформи. Інакше кажучи, що конкретно слід розуміти, коли йдеться про реформу адміністративного права. Це, насамперед, вирішення загальнотеоретичних і практичних питань удосконалення чинного адміністративного законодавства шляхом його зміни, доповнення, оновлення і систематизації, робота важлива і необхідна, але нею предмет реформи адміністративного права аж ніяк не може бути обмежений.

Насправді, цей предмет складається принаймні з трьох взаємопов'язаних елементів. Перший — це сукупність актів адміністративного законодавства як зовнішня форма галузі адміністративного права. Другий — власне галузь адміністративного права з властивим саме їй предметом і методом регулювання як внутрішньоструктурний феномен у системі українського права. І, нарешті, третій елемент — це наука адміністративного права, яка відображається в одноіменній навчальній дисципліні [1].

Отже, лише єдністю перелічених елементів і слід, на наш погляд, визначити предмет реформи адміністративного права.

На сьогоднішньому етапі реформи адміністративного права пріоритетного значення набуває саме наукова складова предмета цієї реформи.

Цей висновок зумовлюється тим, що: по-перше, сама Концепція даної реформи є продуктом, передусім, науково-теоретичного осмислення адміністративно-правової практики; по-друге, саме в науці адміністративного права мають бути відображені й визначені об'єктивні закономірності функціонування і тенденції розвитку даної галузі права; по-третє, саме оновлені наукові засади мають бути покладені в основу сучасного адміністративного законотворення і правозастосування.

Втілюючи в законодавчий процес оновлені наукові засади, ми повинні пам'ятати, що адміністративне право об'єктивно має поліцентричну структуру нормативного масиву, і цей факт вимагає особливих підходів до визначення як складу інститутів і підгалузей права, так і форм, шляхів систематизації та кодифікації адміністративного законодавства. У цьому зв'язку слід врахувати, що нині в адміністративному праві відбувається бурхливе збільшення і розвиток інститутів, які набувають ознак підгалузей адміністративного права.

Наприклад, це стосується інституту державної служби. У ньому вже починає формуватись своєрідна власна загальна тактика, що в подальшому забезпечуватиме єдність регулювання по окремих видах державної служби (митної, податкової тощо). Також дуже активно розвивається інститут адміністративної юстиції, якщо простежити взаємозв'язок розвитку адміністративного права з деякими подіями нашої історії, то привертає увагу певна закономірність: поживавлення полеміки навколо проблем адміністративної юрисдикції, активізація нормотворчої діяльності в цій галузі права припадають якраз на періоди певної лібералізації політичного режиму. Спочатку це 20-і роки, коли ще не були остаточно сформовані усі складові тоталітарного суспільства (у 1922 р. Наркоматом юстиції УРСР розробляються проекти створення органів адміністративної юстиції, 12 жовтня 1927 р. був прийнятий Адміністративний кодекс УРСР, а дискусії щодо питань адміністративного права набули надзвичайного загострення). Саме тоді нова влада

була вимушена повернутися до традиційних юридичних принципів регулювання соціальних відносин, сприйняття правових цінностей, напрацьованих законодавчою практикою розвинутих країн. Прибічники інституту адміністративної юстиції закривали очі навіть на їх очевидний “буржуазний” характер, вважаючи, що держава нового типу має пройти у своєму становленні певний перехідний період, якому притаманні традиційні атрибути публічної влади. Але згодом всі здобутки наукових спорів і нормотворчої діяльності 20-х років зійшли нанівець. Створення незалежної системи адміністративної юстиції як необхідного елемента гарантованості суб’єктивних прав громадян щодо діяльності державних органів та їхніх посадових осіб суперечило самій природі тоталітарної держави.

Наприкінці 50-х, на початку 60-х років, за часів так званої “хрущовської відлиги”, правознавці знову повернулися до обговорення проблем адміністративної юрисдикції. Однак подальша зміна політичного клімату в державі обумовила певне уповільнення процесу вдосконалення законодавства в галузі адміністративно-правових відносин. Характерно, що результати полеміки 60-х років навколо широкого комплексу проблем адміністративного права почали частково втілюватися у конкретні правові норми лише у 80-х роках (прийняття 7 грудня 1984 р. Кодексу України про адміністративні правопорушення). Що стосується закону про можливість судового оскарження дій посадових осіб, яка була передбачена статтею 56 Конституції УРСР 1978 р., то такі доповнення були внесені до Цивільно-процесуального кодексу України лише через 10 років — у самий розпал “перебудови”.

Із здобуттям Україною незалежності, прийняттям нової Конституції, яка закріпила, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, держава відповідає перед людиною за свою діяльність (ст. 3), проблеми правового регулювання адміністративних відносин набули нового значення. Постала нагальна потреба у практичній реалізації наробок попередніх років, а також опрацюванні питань, що виникли за нових часів. Отже інститут адміністративної юстиції за своєю концепцією поступово виходить за межі інституту судового контролю лише за порядком державного управління і все більше набуває суто правозахисної спрямованості [2].

Але найбільш складне і дискусійне питання стосується обґрунтування шляхів проведення кодифікації адміністративного законодавства. Поліцентричність нормативної структури і висока рухомість окремих інститутів адміністративного права зумовлюють об’єктивну неможливість здійснення кодифікації норм адміністративного права одночасно і в одному кодифікаційному акті.

Оскільки сьогодні потреба в кодифікації існує реально, доцільно здійснювати поетапну кодифікацію по окремих сферах або підгалузях і інститутах адміністративно-правового регулювання. У зв’язку з цим, поняття так званого “Адміністративного кодексу” може використовуватись лише в інкорпоративному значенні. Тобто в значенні, яке наближається до розуміння Зводу адміністративного законодавства.

Більш реальною і прийнятною є перспектива створення такого єдиного кодифікаційного акта, як Кодекс загального адміністративного права. Він міг би інтегрувати засадничі положення адміністративно-правового регулювання, які мають універсальне значення для всіх підгалузей та інститутів адміністративного права.

Як зазначає В. Б. Авер’янов, якщо виходити з інкорпоративної природи Адміністративного кодексу, то можна говорити про, в певному розумінні, пролонгований характер кодифікації українського адміністративного законодавства. Кожний самостійний етап цієї кодифікації має завершуватись підготовкою окремих частин майбутнього інкорпоративного зібрання під умовною назвою “Адміністративний кодекс України”. Якщо ці частини матимуть кодифікований характер, вони повинні називатися відповідними “Кодексами”.

Серед першочергових у найближчій перспективі доцільно передбачити створення:

- Адміністративно-процедурного кодексу (адміністративні несудові процедури);
- Адміністративного судово-процесуального кодексу (адміністративне судочинство);
- Кодексу адміністративної відповідальності (розгляд справ про адміністративні проступки);
- Кодексу поведінки і дисциплінарної відповідальності державних службовців;

У подальшій перспективі можна передбачити появу Кодексу державної служби і, нарешті, — Кодексу загального адміністративного права.

Процес реформування адміністративного права орієнтує наукових і практичних дослідників на постановку і вирішення проблем по основних ключових напрямках. Перш за все, необхідно переосмислити самі науково-теоретичні засади адміністративного права, тобто розвинути і оновити саму доктрину адміністративного права, як самостійну галузь юридичної науки. По-друге, необхідно суттєво змінити, оновити і доповнити усі основні частини величезного масиву чинного адміністративного законодавства, яке сьогодні за своїм змістом не відповідає не тільки потребам формування громадянського суспільства, побудові соціальної, демократичної, правової держави, а й вимогам здійснення адміністративної реформи. І по-

третє, необхідно з'ясувати підходи до побудови внутрішньої структури нормативної системи адміністративного права [3].

З огляду на складність розглянутих основних напрямків реформування необхідно зазначити, що основна робота зі створення нової доктрини адміністративного законодавства що не завершена. Як відомо, в багатьох розвинутих країнах світу формування адміністративно-правових доктрин і відповідного законодавства тривало по декілька десятків років. Існуючі в країнах світу правові, в тому числі адміністративно-правові стандарти — досить різні, і чогось “єдиного загальноєвропейського” в “чистому”, так би мовити, вигляді взагалі не існує. Проте якісь спільні риси правових інститутів, які вже успішно діють у зарубіжних державах, є, і орієнтуватись на них цілком виправдано.

Необхідність у реформуванні адміністративного права в Україні виникла у зв'язку з великою кількістю нормативно-правових актів, які досить часто дублюють окремі норми або суперечать одна одній, є багато й інших недоліків. Тому реформа очевидна і виправдана, але слід пам'ятати крилатий вислів — “хотіли як краще, а вийшло як завжди”. Ідеться про те, щоб, по-перше, не заорганізувати і цю реформу, а, по-друге, максимально скоротити кількість різного роду кодексів, які б в подальшому входили в новий загальний “Адміністративний кодекс України”. Принциповим і першочерговим на наш погляд є:

1. Підготовка і прийняття Адміністративно-процесуального Кодексу України;
2. Розробка і прийняття нового Адміністративного кодексу України.

Наявність різних варіантів проектів кодексів у процесі реформування адміністративного права викликає необхідність у координації законопроектної роботи. Розробка концептуально різних за своїм змістом і характером законопроектів в сучасних умовах веде до значних фінансових витрат, розпорошення сил, протистояння, неузгодженості та інших негативних проявів, і, врешті, до гальмування законодавчого процесу.

Література

1. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2002. — С. 64
2. Бурдоль С. П. Деякі аспекти реформування адміністративного права // Вісник Прокуратури. — 2000. — № 2. — С. 44.
3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2002. — С. 71.

УДК 347.97/99+347.962

А. О. Нечитайленко
канд. юрид. наук, доцент, завідувач кафедри
державно-правових дисциплін юридичного факультету
ХДПУ ім. Г. С. Сковороди

С. Л. Кошарновська
викладач кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету ХДПУ ім. Г. С. Сковороди

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО, ФІНАНСОВОГО, І МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СУДІВ І СУДДІВ

Незавершеність судової реформи зумовила ряд розбіжностей і протиріч у важливій сфері організаційного, фінансового і матеріально-технічного забезпечення судів і суддів. Потрібно прямо сказати, що досі належним чином не виконується конституційне положення щодо державного забезпечення фінансування та відповідних умов для функціонування судів і діяльності суддів.

У зв'язку з цим слід зазначити, що сьгоднішні недоліки і негативні явища є наслідком радянської спадщини та труднощів перехідного періоду в розбудові державності. Але за ці роки, особливо після прийняття Конституції України, Уряд і Парламент так і не усвідомили важливості пропорційної розбудови всіх гілок державної влади. У цьому неважко переконатися, проаналізувавши стан фінансування судів за останні п'ять років. Забезпечення потреб на утримання судової влади в 1996 р. становило 36,7 %, в 1997 р. — 39,4 %, в 1998 р. — 55,8 %, в 1999 р. — 58 %, в 2000 році — 65,4 %, 2001 рік — 60,5 %.