

інших європейських державах, процес такого творення не буде короткотривалою кампанією.

Нині ми перебуваємо на його початковому етапі. І на цьому етапі головне, щоб «проєвропейська» орієнтація розвитку української науки АП набула незворотного характеру. Тому попереду в нас величезна робота, в успіху якої зацікавлене все українське суспільство, що свідомо обрало курс на зміцнення демократії, утвердження європейських цінностей правової держави.

УДК 342.9:340.134(477)

*І.П. Голосніченко*

### **ООНОВЛЕННЯ ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЙОГО ВПЛИВ НА СПЕЦІАЛЬНУ КОДИФІКАЦІЮ ЗАКОНОДАВСТВА**

Шановні колеги! Пройшов певний час після IV Національної конференції з адміністративного права, і ми знову зустрічаємось, щоб звітувати про те, які напрацювання за цей час здійснено. За даний період було зроблено чимало і, як це впливає з літературних юридичних джерел, багато хто захистив дисертації, підготував підручники, посібники і монографії.

Я подаю напрацювання, які здійснені особисто, і ті, що були зроблені під моїм науковим керівництвом. 2005 року ми випустили друком навчальний посібник з адміністративного права та взяли участь у підготовці підручника «Адміністративне право України. Академічний курс. Особлива частина» (під ред. В.Б. Авер'янова (гл. 22)). Брав участь у підготовці Кодексу України про адміністративні правопорушення і в цьому сенсі готувалась наукова концепція КУпАП.

Як вже було з'ясовано при підготовці Концепції реформування адміністративного права, повна систематизація адміністративного права у формі кодифікації є неможливою, але є можливість спеціальної кодифікації, що здійснюється за правовими інститутами цієї галузі права.

Однак простежується діалектичний зв'язок предмета адміністративного права і інститутів законодавства, які упорядковуються в процесі спеціальної кодифікації, і на процес кодифікації відповідною мірою впливає оновлення предмета адміністративного права.

Питанню оновлення предмета адміністративного права була присвячена підготовлена мною 1991 року стаття «Правова система суверенної України і адміністративне право», яка була надрукована в журналі «Право України», № 1 за 1992 р., де пропонувалось запровадження адміністративної юстиції в нашій державі та намічались конкретні шляхи її законодавчого становлення. У цьому самому журналі в 1998 – 1999 роках публікуються статті про значення адміністративного права в умовах демократичних перетворень суспільства і про розмежування адміністративного та кримінального проступків тощо.

З 1996 року розпочалася робота над концепцією адміністративної реформи, а потім і над концепцією реформи адміністративного права, і наукові дослідження предмета і методу адміністративного права постійно постають у сфері наших наукових інтересів. Спочатку ми досліджували проблему оновлення предмета адміністративного права для концепції реформи адміністративного права і підготували відповідний розділ для цього, у подальшому такі дослідження лягли в основу підготовки певних підрозділів посібників «Адміністративний процес» (у співавторстві з М.Ф. Стахурським) та «Адміністративне право України. Основні поняття» (2005 р.), а також випущеного друком 2004 року підручника під редакцією В.Б. Авер'янова.

Вивченням предмета адміністративного права й особливо його аналізом доводилося займатися в останній період знову. Ця потреба виникала не тільки для поглиблення знань, але і для практичного осмислення його з метою спеціальної кодифікації адміністративного законодавства в межах окремих його інститутів. Причому з'ясуванню підлягає не тільки коло правових відносин, які регулює адміністративне право, але й комплексний аналіз правовідносин, що належать до певних інститутів, їх співвідношення між собою.

Великим досягненням науки адміністративного права є з'ясування сутності державних адміністративних послуг, початок досліджень питань якості їх надання, затвердження на їх основі Кабінетом Міністрів України 11 травня 2006 р. Програми запровадження управління якістю в органах виконавчої влади та напрацювання Держспоживстандартом України та Держслужбою України Методичних рекомендацій щодо розроблення та впровадження систем управління якістю (СУЯ) відповідно до стандарту ДСТУ ISO 9001 – 2001 в органах виконавчої влади (спільний наказ від 31.07.06 № 273/221). Зроблена величезна робота, а її продовження – це впровадження таких систем управління в кожному міністерстві або іншому центральному органі виконавчої влади. Причому в науково-дослідних установах цих органів створюються групи наукового супроводження впровадження таких СУЯ. В одній із таких груп беру участь і я, щоправда ми тільки розпочали дану роботу і результатами її ще хизуватися не можемо.

У звітному періоді ми також працювали над вирішенням наукових проблем обґрунтування необхідності удосконалення встановлення і реалізації адміністративно-правових режимів. У доповіді на науково-практичній конференції в Київському національному університеті внутрішніх справ (22 грудня 2006 р.) «Оптимізація предмета адміністративного права» я наголошував, що адміністративне право є галуззю публічного права і воно регулює відносини щодо забезпечення інтересів суспільства. Незважаючи на такий вагомий сегмент предмета адміністративно-правового регулювання, яким є регламентація надання державних або, ще ширше, публічних управлінських послуг, проблема удосконалення адміністративних правових режимів не зникла, вона також потребує вирішення, адже і дані правові режими необхідно нині реформувати з метою як найглибшого врахування при цьому пріоритетності прав і свобод людини і громадянина у правовідносинах, які вони встановлюють, повноти і підняття рівня якості регулювання. У даний час в Україні (як і в інших державах світу) існує

декілька адміністративно-правових режимів, серед них митний, прикордонний, міграційний, дозвільної системи, громадського порядку, безпеки дорожнього руху, екологічної безпеки тощо. Ці правові режими існують не лише в правових нормах, але і в реальних суспільних відносинах, урегульованих нормами адміністративного права, які формуються при їх дотриманні, чи в інших формах реалізації. Існують і інші адміністративно-правові режими, які в законодавстві названі «правовий режим надзвичайного стану» та «правовий режим військового стану». Безумовно, два останніх режими передбачені лише нормами адміністративного права, вони не є бажаними і запровадження їх пов'язується з досить серйозними юридичними фактами. Однак чи можемо ми ці правові інститути, норми яких регламентують певні адміністративно правові режими, залишати поза сферою науки адміністративного права. Думається, що ні.

Саме в процесі реалізації адміністративно-правових режимів здійснюється державне управління в різних сферах життєдіяльності суспільства. З приходом в науку адміністративного права нових людей спостерігається збоченість у дослідженнях, яка виявляється в баченні державного управління лише в реалізації відповідних його функцій у самій системі виконавчої влади. Не заперечуючи потребу досліджень у даній площині державного управління, хочу сказати, що державне управління суспільними процесами, де є потреба здійснення об'єктивно необхідних функцій державного управління, виступає відносно управління в системі виконавчої влади первинним і в реалізації адміністративно-правових режимів відповідні функції державного управління є пріоритетними.

Готуючи главу 22 підручника «Адміністративне право України. Академічний курс» (т. 2), мені довелося досліджувати правові режими і дозвільної системи, і громадського порядку, і я бачив, скільки теоретичних проблем існує в праворегулюванні і правозастосуванні. Недостатньо дослідженими є не тільки правові відносини, але й певні юридичні поняття та визначення пов'язаних із ними категорій. Може для вчених академічної науки уявляється не серйозним вивчення поняття громадського порядку і пов'язаної з ним категорії громадського місця, однак реалізація правового режиму громадського порядку потребує чіткого їх визначення. Органи внутрішніх справ постійно стикаються з проблемою невизначеності громадського місця при розподілі повноважень щодо охорони громадського порядку та при визначенні відповідальності підрозділів за допущення вчинення правопорушень. Саме тому мені довелося зосередитись в цьому році над дослідженням поняття громадського місця і дати його правову характеристику та підготувати відповідну статтю для найпоширенішого серед працівників органів внутрішніх справ журналу «Міліція України». У результаті з'ясування особливостей громадських місць вони були класифіковані. Як будь-яка класифікація, класифікація громадських місць потребувала визначення відповідних критеріїв. Вибір критеріїв класифікації пов'язувався з необхідністю встановлення відповідного правового режиму певного виду громадського місця, сполучених з ним часу та способу охорони громадського порядку, вибору засобів охорони, а також фіксування та обліку злочинів і адміністративних правопорушень, які вчиняються у цих громадських місцях. Тому основними

критеріями класифікації громадських місць відібрані: види прав, свобод і потреб та обов'язків громадян, що реалізуються у відповідному місці; час використання громадського місця спільноту; захищеність від впливу природних явищ; суб'єкт здійснення контролю і нагляду за дотриманням правил і норм громадського порядку. Вивчені особливості дали змогу сформулювати визначення поняття громадських місць. Під громадськими місцями розуміються публічні місця, доступні для перебування всіх бажаючих осіб, передбачені для спілкування людей, реалізації ними своїх прав, свобод та виконання обов'язків, не пов'язаних із виробничою діяльністю, а також місця, визначені в нормах адміністративно-правових актів.

Дослідження предмета адміністративного права із застосуванням компаративістського методу дало нам результати щодо відмежування підгалузі адміністративного матеріального права від кримінального права. Йдеться про відмежування адміністративних деліктів від кримінальних правопорушень і, особливо, від кримінальних проступків. Визначені критерії відмежування цих різнорідних явищ, серед яких ступінь завданої шкоди суспільним відносинам, вид об'єкта правопорушення, суб'єкт юрисдикції, тяжкість та вид стягнень, що передбачаються за їх вчинення, суб'єкт правопорушення. На їх основі визначені особливості адміністративних правопорушень і кримінальних (або підсудних) проступків і про це зроблено доповідь за темою «Про доцільність запровадження інституту кримінального проступку та критерії відмежування його від інших правопорушень» на науково-практичному семінарі 18-20 травня 2007 р. «Інститут кримінального проступку та нова кодифікація кримінального і адміністративно-деліктного законодавства в Україні». У доповіді було запропоновано відмежовувати ці два види проступків, беручи до уваги комплекс критеріїв відмежування. На семінарі прозвучали пропозиції відмежовувати ці проступки лише за суб'єктом застосування відповідальності та видами і суворістю стягнення за їх вчинення. Я і сьогодні наголошую, що це спрощений підхід і він не дасть нам чистоти виокремлення кожного конкретного проступку і віднесення його до тієї чи іншої галузі права. Крім того, це критерії, які не дають нам віднайти певні закономірності, які об'єктивізують це розмежування. Визначення стягнення і віднесення до того чи іншого суб'єкта юрисдикції певного правопорушення – це підхід суб'єктивний, залежний від законодавця. Тому ці критерії відмежування адміністративного проступку від кримінального проступку є похідними від інших закономірностей, які характеризують ці проступки. Суспільна шкода, об'єкт правопорушення, суб'єкт правопорушення – це якраз критерії, визначення яких не залежать від волевиявлення законодавця. Мої пропозиції поки що не сприйняли деякі вчені, котрі почали вивчати адміністративне право, а інколи їх не сприймали і навіть маститі вчені. Якщо пригадати конференцію в середині дев'яностих років, хіба сприймалася пропозиція адміністративної відповідальності юридичних осіб, як були налаштовані учасники конференції (причому більшість із них), як вимагали від мене пояснень з приводу цього. Всі ці забаганки примусили мене конкретно підійти до дослідження проблеми адміністративної відповідальності юридичної особи

і виступити в «Праві України» разом із В.С. Стефанюком і М.М. Міхеєнко та обґрунтувати основні її положення. До речі, ми продовжуємо дослідження даної проблеми, і в цьому році під моїм науковим керівництвом підготовлена і захищена дисертація С.І. Саєнка «Адміністративна відповідальність юридичних осіб за порушення порядку обігу наркотичних засобів і психотропних речовин», де було зроблено висновок про недолугість відповідальності посадових осіб за порушення правовідносин, у яких обов'язок законодавець поклав не на посадову, а на юридичну особу. У цих відносинах адміністративну відповідальність повинна нести саме юридична особа.

У переддень минулих виборів народних депутатів ми проаналізували відносини, які регулюються виборчим законодавством, та опрацювали пропозиції до законодавства, які стали підґрунтям для доповіді на конференції, організованій Інститутом виборчого права, та відповідну частину проекту Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян», який було прийнято 23 лютого 2006 р. За № 3504-IV. Цим законом передбачено Главу 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення».

Що стосується підгалузі адміністративно-процесуального права, то я задоволений тим, що більшість вчених розглядає адміністративний процес не лише як судові провадження, а в значно ширшому його значенні. Такий підхід ми дали в посібнику «Адміністративний процес». Прочитавши посібник, підготовлений судьями адміністративного суду та за участю В.Б. Авер'янова, я побачив, що і останній стоїть на позиції широкого трактування адміністративного процесу. Не випадково також назва підручника під редакцією С.В. Ківалова акцентує увагу читача на судовому характері адміністративного процесу, який в ньому розглядається, цебто допускає наявність і інших процесуальних проваджень.

Якщо наукова проблема змісту адміністративного процесу майже вирішена, то нині не можна так само позитивно відізнатись про його структурованість. Відомо, що адміністративний процес складається з процедурних проваджень і проваджень адміністративно-юрисдикційних. Там, де в провадженні вирішується спір або встановлюється порядок вжиття заходів адміністративного примусу, там може йтися про адміністративно-юрисдикційне провадження. На жаль, не всі це поки що розуміють. У нас є група, яка розробляє проект Кодексу України про адміністративні проступки. Однак думку фахівців, що входять у дану групу з питань, які стосуються правової природи провадження у справах про адміністративні правопорушення, Центр політико-правових реформ (далі – ЦППР) не сприймає і постійно пропонує вирішити проблему провадження у справах про адміністративні правопорушення за межами адміністративно-юрисдикційного процесу, штучно прив'язуючи його до проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Я доволі різко на цьому наголошую тому, що вибрана хибна базова основа для проектування процесуальної частини

КУпАП і напроцювання не будуть використані законодавцем. Ми розробили свій варіант проекту процесуальної частини КУпАП і направили в ЦППР. Вважаємо, коли зміниться позиція розробників Центру, даний варіант згаданої частини проекту КУпАП знадобиться.

На даній конференції хотілося б звернутися до вчених-адміністративістів з проханням взяти участь у дискусії щодо адміністративно-правової природи провадження у справах про адміністративні правопорушення. Інакше пропозиції ЦППР можуть бути позитивно сприйняті законодавцем і ми будемо мати недостатній документ, користуватися на практиці яким буде важко.

УДК 342.9(477)

*І.М. Пахомов*

### **ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

За роки незалежності в Україні відбулися суттєві зміни політичної та економічної систем. Це обумовило необхідність удосконалення правової системи, у тому числі й системи адміністративного права, привести її у відповідність до сучасних потреб соціально-економічного розвитку суспільства. Незважаючи на надмірне декларування необхідності реформування адміністративного права, служіння його інтересам народу та захисту прав і свобод людини, реальна ситуація до цього часу змінюється досить повільно.

Сьогодні є гостра потреба нових підходів теоретичного і практичного опанування адміністративним правом та його інститутами, розкрити зміст адміністративно-правових норм, характер і специфіку тих суспільних відносин, які цими нормами регулюються. Слід зазначити, що особливість дослідження даної тематики полягає в тому, що внутрішня ідея і зовнішні прояви адміністративного права та його інститутів варіюють у залежності від свого оточення.

Адміністративне право це сукупність юридичних норм, обумовлених національною ідеєю та ідеями свободи, справедливості й формальної рівності, науково-обґрунтованою програмою соціально-економічного розвитку суспільства, встановлених або санкціонованих державою, які регулюють суспільні відносини у сфері організаційно-владної діяльності структур виконавчої влади. Отже, змістом норм адміністративного права є науково-обґрунтована програма (політика) соціально-економічного розвитку суспільства. Готує її правляча партія або блок партій, враховуючи попередні показники розвитку, а також вимоги об'єктивних законів та суспільні, громадянські й особисті інтереси. Вироблена політика об'єктивується в законах та інших державно-правових актах. Саме тому закон є міра політична. За допомогою права держава нормує поведінку і дії людей у потрібному напрямі, у напрямі виконання програми соціально-економічного розвитку країни. У цивілізованих суспільствах у ринкових умовах