

# Деякі аспекти реформи адміністративного права

## Some aspects of the administrative law reform

Катерина Бондаренко

### Ключові слова

адміністративне право, адміністративно-правова реформа, адміністративна реформа, предмет адміністративного права, методи адміністративного права, державне управління.

### Key words:

administrative law, administrative law reform, administrative reform, subject of administrative law, methods of administrative law, state management.

**Постановка проблеми.** Трансформаційні процеси, які нині відбуваються в Україні, є об'єктивно зумовленими багатьма факторами, серед яких найголовнішими є спрямування нашої держави на інтеграцію до Європейського Союзу, що вимагає величезних змін теоретичних положень, законодавства, органів публічного управління, механізму здійснення публічного управління тощо; а також необхідність змін, викликана внутрішніми обставинами (стрімкий розвиток наявних і поява нових – нерегульованих раніше – суспільних відносин; незадоволення населення якістю здійснення публічного управління та низький відсоток довіри громадян до інституцій держави; наявність органів публічного управління з дублюючими функціями тощо).

**Стан дослідження проблеми.** Варто погодитись із позицією Є.В. Курінного, на думку якого міжнародне право України без особливих застережень можна визнати «титальною» галуззю в процесах правового забезпечення реалізації зовнішньої державної політики. Аналогічну характеристику можна застосувати й до адміністративно-правової галузі, але вже стосовно відповідного внутрішнього вектору<sup>1</sup>.

Саме тому, як нам видається, варто звернути увагу на деякі аспекти реформування галузі адміністративного права України, адже галузь адміністративного права (поряд із конституційним правом) має забезпечити теоретичне та практичне втілення в життя механізму публічного управління.

**Мета статті** – дослідити деякі аспекти реформування адміністративного права України, нових підходів до сутності основних категорій адміністративного права, зокрема державного управління.

**Виклад основного матеріалу.** Реформування адміністративного права бере свій початок від часів отримання Україною своєї незалежності. Водночас історичний підрахунок реформування фундаментальної науки починається зі створення робочих груп для підготовки Концепції адміністративної реформи та Концепції реформи адміністративного права і проекту Адміністративного кодексу України (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 12 травня 1997 р.), за результатами роботи котрих була затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. Концепція адміністративної реформи в Україні й підготовлена Концепція реформи адміністративного права (проект), зміст якої обговорюється, згадується й по сьогодні на різних наукових конференціях. За роки існування суверенної Української держави не вдалося досягти такого рівня організації виконавчої влади, який би достатньою мірою задовольняв потреби динамічного розвитку громадянського суспільства, формування прогресивного соціально-економічного укладу та демократичної правової держави. Не в останню чергу це пов'язано зі станом адміністративного законодавства, яке відстає від вимог сьогодення, непевно й суперечливо регулює суспільні відносини, не забезпечує утвердження пріоритету прав і свобод людини в її стосунках із державою<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу / Є.В. Курінний // Адміністративне право і процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/175-reformuvannya-ukrayinskoho-administrativnoho-prava-dekilka-tez-pro-sutnist-protsesu-kurinnyi-ye-v>.

<sup>2</sup> Курс адміністративного права України : [підручник] / Національна академія внутрішніх справ ; ред. В.В. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1658092548222/pravo/reforma\\_administrativnogo\\_prava](http://pidruchniki.com/1658092548222/pravo/reforma_administrativnogo_prava).

Радикально покращити стан організації виконавчої влади, перетворити її в один із визначальних чинників прискорення економічних, соціальних і державно-політичних перетворень у нашій країні покликана розпочата в Україні адміністративна реформа.

Реформа адміністративного права має на меті:

- переосмислити принципів науково-методологічні засади цієї фундаментальної галузі права з урахуванням наслідків руйнування колишньої тоталітарно-державної системи й утвердженням нових політико-ідеологічних і соціально-економічних орієнтирів історичного розвитку українського суспільства;
- трансформувати зміст і систему чинного адміністративного законодавства відповідно до потреб якісної зміни ролі адміністративного права в регулюванні взаємовідносин між державою й людиною, а також більш ефективного здійснення державного управління в різних сферах суспільного життя;
- сприяти більш ефективному використанню адміністративного законодавства як основи правового супроводження самої адміністративної реформи<sup>3</sup>.

Реформування адміністративного права в основі мало двояке спрямування. З одного боку, воно відображало потреби юридичного супроводження конкретних заходів самої адміністративної реформи. І в цьому випадку завдання реформування адміністративного права змістовно, так би мовити, було підпорядковано завданням здійснення адміністративної реформи.

З іншого боку, реформування адміністративного права мало на меті здійснення необхідних перетворень у самій галузі адміністративного права як складовій частині правової системи. І в цьому випадку реформування адміністративного права – це конкретний напрям чи самостійний елемент адміністративної реформи<sup>4</sup>.

За радянських часів адміністративне право визначалося як право державного управління. Так, в одному з останніх підручників із радянського адміністративного права, підготовленого колективом українських учених-адміністративістів за редакцією Р.С. Павловського, предмет радянського адміністративного права становив «широкий комплекс суспільних відносин, що складаються у зв'язку з реалізацією політики КПРС, функцій державного управління, з приводу здійснення широкої та різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності»<sup>5</sup>.

В академічному курсі з адміністративного права України до предмета цієї галузі права, окрім відносин державного управління, запропоновано включати суспільні відносини, що формуються під час надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг; проходження державної (публічної) служби; реалізації функцій адміністративного судочинства, а також адміністративного примусу, включаючи адміністративну відповідальність, щодо фізичних і юридичних осіб. Такий підхід остаточно закріпив поліструктурність предмета сучасного українського адміністративного права та фактично сприяв початку своєрідного наукового кастингу на краще корегування визначення суспільної сутності цієї галузі права.

У контексті нової доктрини українського адміністративного права суспільна роль цієї галузі права, на думку В.Б. Авер'янова, вбачається не суто «управлінською», а переважно «обслуговуючою», «публічно-сервісною», а суспільна (соціальна) цінність адміністративного права в сучасному європейському розумінні полягає в тому, що воно є основним регулятором гармонійних взаємовідносин між публічною адміністрацією, суб'єктами (органами й посадовими особами) виконавчої влади та місцевого самоврядування і громадянами<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа в Україні – стан та очікування / В.Б. Авер'янов // Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2002. – 100 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/img/books/files/admin-reform-istoria-tymoschuk-2002.pdf>.

<sup>4</sup> Курс адміністративного права України : [підручник] / Національна академія внутрішніх справ ; ред. В.В. Коваленко. – К.: Юрінком Інтер, 2012. – 808 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1658092548222/pravo/reforma\\_administrativnogo\\_prava](http://pidruchniki.com/1658092548222/pravo/reforma_administrativnogo_prava).

<sup>5</sup> Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу / Є.В. Курінний // Адміністративне право і процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/175-reformuvannya-ukrayinskoho-administrativnogo-prava-dekilka-tez-pro-sutnist-protsesu-kurinniy-ye-v>.

<sup>6</sup> Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–12.

Процеси оновлення змісту адміністративного права в сучасних умовах, окрім трансформації предмета цієї галузі, відбувались також щодо методів адміністративного права.

Так, до спеціальних методів адміністративного права зараховують такі як субординація, координація, реординація, адміністративний договір, стимулювання, інвестиції, заохочення, реєстрація тощо<sup>7</sup>. Відразу помітно, що серед загаданих вище методів лише методи субординації та реординації (з певними застереженням) є імперативними й такими, що будуються на відносинах влади-підпорядкування та обов'язкових для виконання приписах. Натомість усі інші спеціальні методи адміністративного права мають диспозитивний характер, будуються на можливості вибору варіанта поведінки й використання адміністративного розсуду.

Отже, процеси трансформації сутності адміністративного права можна чітко простежити в теорії адміністративного права та адміністративній правозастосовній діяльності у двох найголовніших елементах, які, власне, і дають змогу виокремлювати галузь правової системи як самостійну, – предметі й методи правового регулювання.

Водночас важливим є усвідомлення того, що адміністративне право, як і будь-яка інша галузь права, оперує деякими категоріями, правильне розуміння яких у сучасних умовах є сутнісно-важливим, адже ці категорії й становлять сутність адміністративного права. Для конституційного права це категорії «людина та громадянин», «вибори», «референдум», «парламентаризм», «президентство» тощо; для цивільного права – «договір», «зобов'язання», «власність» тощо; для кримінального права – «злочин», «відповідальність», «вина», «судимість» тощо; для фінансового права – «бюджет», «податок», «державні грошові засоби» тощо.

Якщо наявність предмета й методів правового регулювання дають змогу робити висновок про самостійність галузі права, то наявність і всебічне розуміння особливостей центральних категорій галузі – усвідомити сутність і зміст галузі. В умовах трансформації та реформування адміністративного права, вироблення підходів до надання йому новітнього значення, що фактично означатиме можливість продовжувати регулювати відповідні групи суспільних відносин, важливим є також переосмислення ролі, сутності й значення основних категорій галузі. В адміністративному праві мова йде передусім про державне управління.

Основою вітчизняного адміністративного права була й, на думку багатьох учених, залишається категорія «державне управління». Багато науковців намагаються наповнити цю категорію новим змістом, але в будь-якому випадку виходять із організуючого впливу держави та її органів на колективи людей для досягнення певної мети. В українських підручниках із адміністративного права поряд із поняттям «державне управління» для позначення організуючого впливу з боку органів місцевого самоврядування використовується термін «громадське управління», при цьому іноді допускається змішування діяльності органів місцевого самоврядування з діяльністю об'єднань громадян.

У російській літературі окремими фахівцями також порушувалося питання про те, що поняття «державного управління», яке своїм корінням сягає ще доби абсолютизму, а найбільшого розквіту досягло в радянський період, сьогодні не відповідає тому змісту, який у нього намагаються вкласти. Цілком обґрунтовано ставиться під сумнів сама можливість пристосувати вчення про державне управління до доктрини правової демократичної держави, де однією з ключових засад є принцип розподілу влади<sup>8</sup>.

Неможливо обмежитися лише заміною терміна «державне управління» на поняття «виконавча влада» чи «апарат державного управління» на «органи виконавчої влади». Конституція України не лише закріпила принцип розподілу влади, а й визнала та гарантувала місцеве самоврядування (стаття 7). Звідси увага акцентується ще й на тому, що категорія «державне управління» не дає змоги на теоретичному рівні раціонально обґрунтувати засади відносин між органами державної влади й місцевого самоврядування, особливо природу місцевого самоврядування. Тому для адміністративного права поняття «державне управління» як методологічна основа не лише не відповідає сучасному стану суспільного розвитку в ідеологічному плані, а і є недостатнім для змістового наповнення.

<sup>7</sup> Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Том 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/2573/15/>.

<sup>8</sup> Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vuzlib.su/books/3839-B\\_П\\_Тимошук](http://www.vuzlib.su/books/3839-B_П_Тимошук).

Разом із тим адміністративна реформа, теоретичним підґрунтям (на думку деяких вчених, складовою частиною) якої є адміністративно-правова реформа, має на меті, як визначалося Концепцією адміністративної реформи в Україні, поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дасть їй можливість стати впливовим чинником у світі та Європі. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народові, національним інтересам<sup>9</sup>.

Звичайно, таке визначення хоча й оперує поняттям «державне управління», наповнює принципово новим змістом цю категорію.

На думку С.Г. Стеценка, зміна «державоцентристської» ідеології на «людиноцентристську», пріоритет служіння з боку держави людині (публічно-сервісна діяльність) – це, безумовно, позитивні демократичні досягнення українського суспільства, правове наукове усвідомлення вказаних досягнень. Водночас дослідник зазначає, що державне управління в економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній сферах життя суспільства з порядку денного адміністративного права не може бути зняте. Попри всі позитивні досягнення державотворення та правотворення в Україні останніх десяти-п'ятнадцяти років, реальний стан справ, практика західних розвинених країн свідчать про неможливість обійтися без державного управління. Можуть змінюватися пріоритети, ступінь вияву того чи іншого аспекту управління з боку держави, але як явище в суспільному житті, як складова частина предмета адміністративного права державне управління не повинно викликати ніяких сумнівів<sup>10</sup>. На нашу думку, питання не має ставитись так, щоб обирати між включенням категорії «державне управління» або суміжної категорії, яка також оперує наявністю владного впливу, застосуванням імперативних методів, примусових заходів тощо, до предмета адміністративного права та невживанням такої категорії загалом і виключенням цієї сфери з кола відносин, що входять до предмета адміністративного права.

Найперше питання полягає в тому, чи відповідає сама категорія «державне управління» новітнім поглядам на сутність адміністративного права, чи відповідає категорія «державне управління» меті адміністративної реформи. Уважаємо, що відповідь буде негативною, що також підтверджується напрацюваннями вітчизняних дослідників (деякі погляди наводились вище). Однак це не має означати, що предмет адміністративного права має бути звужено (наприклад, лише до публічно-сервісних відносин). Безсумнівно, відносини щодо справляння панівного впливу держави в особі уповноважених органів публічного управління на суспільні процеси та відносини є й залишаються основним об'єктом адміністративного права. У такому випадку мова має йти про наповнення категорії «державне управління» новим змістом, який може сутнісно змінити її так, щоб державне управління відповідало людиноцентристській концепції держави й адміністративного права як галузі публічного права.

Подібні процеси відбуваються й що до інших категорій та інших галузей державного управління. Так, наприклад, трансформаційні процеси в усіх сферах суспільної життєдіяльності зумовили зміну характеру управлінського впливу держави на економічні відносини. Вплив держави на розвиток економіки в умовах розвитку ринкових відносин набув характеру загального регулювання. При цьому державне регулювання економіки виступає як загальне впорядкування економічної діяльності в певній сфері, яке здійснюється відповідно до вимог законодавства шляхом впливу на господарську діяльність суб'єктів економічних відносин – установлення загальних правил, нормативів, стандартів, яких повинні дотримуватись усі учасники господарської діяльності в цій сфері<sup>11</sup>. Тобто фактично панівний/регулювальний вплив держави залишається дієвим, але змінюються підходи до здійснення, методи, сам механізм, що означає зміну сутності, яка також відобразилась у зміні категорії: замість поняття «державне управління економікою», використовується термін «державне регулювання економікою».

<sup>9</sup> Міхровська М.С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи / М.С. Міхровська // Адміністративне право і процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://aplaw.knu.ua/index.php/holovna/item/348-administrativna-reforma-v-ukrayini-analiz-periodyzatsiya-ta-perspektyvy-mikhrovska-m-s>.

<sup>10</sup> Стеценко С.Г. / Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493-stetsenko/9850-s-2.html>.

<sup>11</sup> Національна економіка : [навчальний посібник] / [А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіна, Т.Л. Желюк, Т.М. Попович] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання, 2011. – 463 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1494051141811/ekonomika/derzhavne\\_upravlinnya\\_derzhavne\\_regulyuvannya\\_natsionalnoyi\\_ekonomiki](http://pidruchniki.com/1494051141811/ekonomika/derzhavne_upravlinnya_derzhavne_regulyuvannya_natsionalnoyi_ekonomiki).

**Висновки.** Отже, видається, що невід'ємною складовою частиною адміністративно-правової реформи (а відтак й адміністративної реформи) є якісне та сутнісне оновлення базової категорії адміністративно-правової науки – «державне управління» – з метою надання їй нового змісту заради відповідності новим поглядам на сутність, роль і значення адміністративного права для будівництва демократичної, правової держави.

### Анотація

Стаття присвячена дослідженню деяких аспектів реформування адміністративного права України. Увага приділяється новим підходам до сутності основних категорій адміністративного права, зокрема державного управління. Автор робить висновок, що невід'ємною складовою частиною адміністративно-правової реформи є якісне й сутнісне оновлення базової категорії адміністративно-правової науки – «державне управління».

### Summary

The article is devoted to the research of some aspects of reformation of the administrative law of Ukraine. The attention is paid to the new approaches to the essence of basic categories of administrative law, in particular, state administration. Author makes a conclusion that the inalienable constituent of administrative law reform is the qualitative and essential updating of base category of administrative law science – “state administration”.

### Використана література:

1. Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу / Є.В. Курінний // Адміністративне право і процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-4-2013/item/175-reformuvannya-ukrayinskoho-administratyvnoho-prava-dekilka-tez-pro-sutnist-protsesu-kurinni-ye-v>.
2. Курс адміністративного права України : [підручник] / Національна академія внутрішніх справ ; ред. В.В. Коваленко. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1658092548222/pravo/reforma\\_administrativnogo\\_prava](http://pidruchniki.com/1658092548222/pravo/reforma_administrativnogo_prava).
3. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа в Україні – стан та очікування / В.Б. Авер'янов // Адміністративна реформа – історія, очікування та перспективи / упоряд. В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2002. – 100 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/img/books/files/admin-reform-istoria-tymoschuk-2002.pdf>.
4. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11–17.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Том 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/2573/15/>.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упорядник В.П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vuzlib.su/books/3839-V\\_P\\_\\_Тимошук](http://www.vuzlib.su/books/3839-V_P__Тимошук).
7. Міхровська М.С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи / М.С. Міхровська // Адміністративне право і процес [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/348-administratyvna-reforma-v-ukrayini-analiz-periodyzatsiya-ta-perspektyvu-mikhrovska-m-s>.
8. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : [навчальний посібник] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://radnuk.info/pidruchniku/admin-pravo/493-stetsenko/9850-s-2.html>.
9. Національна економіка : [навчальний посібник] / [А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіна, Т.Л. Желюк, Т.М. Попович] ; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання, 2011. – 463 с. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://pidruchniki.com/1494051141811/ekonomika/derzhavne\\_upravlinnya\\_derzhavne\\_regulyuvannya\\_natsionalnoyi\\_ekonomiki](http://pidruchniki.com/1494051141811/ekonomika/derzhavne_upravlinnya_derzhavne_regulyuvannya_natsionalnoyi_ekonomiki).

**Катерина Бондаренко,**

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри конституційного права

Національного університету «Одеська юридична академія»