

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

виконання норм права забезпечується головним чином моральними факторами. Сукупність юридичних норм, які регулюють відносини, що виникають у даному процесі між державними органами (між собою), а також владні відносини з громадянами мають публічний характер. Це означає, що публічними є не тільки норми адміністративного права, а й норми інших галузей права України. Саме тому некоректними є висловлювання окремих вчених-адміністративістів стосовно представників інших галузей права, що адміністративне право є пріоритетною галуззю серед галузей публічного права. Автори не враховують становище галузей права і юридичної науки, яке склалося сьогодні, що жодна її галузь не може стати пріоритетною. Існує єдиний взаємопов'язаний фронт галузей права. Галузі права не конкурують між собою. Це правова дійсність.

В Україні склалася певна система структур виконавчої влади, через яку безпосередньо здійснюється організація виконання законів та інших державно-правових актів. Ця система перебуває в нерозривному і постійному взаємозв'язку з іншими елементами державного механізму та громадянськими організаціями. Гармонійний взаємозв'язок і взаємообумовленість усіх елементів державного механізму забезпечується, зокрема, системою тих принципів, які лежать в основі його організації і діяльності. Одним із таких принципів, який перебуває нині в Україні в занепаді, є принцип законності. Законність полягає у становленні юридичних норм при верховенстві закону, у вимозі точного і неухильного додержання й активного їх виконання всіма державними органами, громадськими організаціями, службовими особами і громадянами, внаслідок чого забезпечується стабільність законів, встановлюється міцність і ясність правового порядку, створюється стійке правове становище особи в суспільстві.

На жаль, в Україні є державні службовці, які повинні додержувати вимоги законності, але ніколи їх не додержували. Це породжує в суспільстві масову неповагу до закону і передусім самої Конституції, яка має верховенство у правовій системі України. Можна також зауважити, що послабленню панування законності в суспільстві сприяє вживання окремими науковцями і практиками принципу «верховенство права».

У Конституції не визначається зміст поняття «верховенство права». І тільки Кодекс адміністративного судочинства визнає верховенство права принципом судочинства. Суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (ст. 8 КАС). Чому виникла необхідність вживання Європейським судом з прав людини принципу верховенства права? Верховенство закону це принцип національної системи права. Національне законодавство країн Європейського Союзу при верховенстві закону не охоплює правил, встановлених органами Європейського Союзу, які хоча і не є юридичними у класичному розумінні цього слова, але є обов'язковими для членів Європейського Союзу. Саме це обумовлює принцип верховенства права, яким охоплюється національне законодавство при верховенстві закону і правила Європейського Союзу. Цей принцип має важливе значення в діяльності Європейського суду з прав людини. Україна поки що не є членом Європейського Союзу, і його правила не обов'язкові на її території. Конвенція про

захист прав людини і основних свобод є в Україні законом, частиною національного законодавства України при верховенстві закону. Належних підстав для вживання в Україні принципу верховенства права немає.

Основним змістом розвитку виконавчої влади повинні стати такі заходи: чітке визначення правового становища органів виконавчої влади, яке виявляється в тому, що вони утворюються органами державної влади, підпорядковані та підзвітні їм у своїй діяльності; відповідально діють на основі і на виконання законів у межах визначної компетенції і на відповідній території; органи, що стоять нижче, підпорядковані тим, що стоять вище; вони мають оперативну самостійність, тобто право в межах закону і з врахуванням умов і особливостей місця і часу вибирати найбільш ефективні форми, шляхи, способи організації виконання законів та інших державно-правових актів. Разом з тим вказані заходи розвитку виконавчої влади певною мірою стосуються державних службовців органів виконавчої влади, їхньої професійної компетентності, здатності ефективно в межах закону і посадових повноважень реалізувати функції органу державного управління.

У результаті вживання вказаних заходів забезпечується подолання дуалізму в системі виконавчої влади і безвідповідальності, створення вертикалі влади, належне виконання системою виконавчої влади своїх функцій – повсякденну, оперативну організацію виконання законів у всіх сферах суспільного життя. На жаль, сьогодні виконавча влада покладені на неї функції належним чином не виконує. Розбалансованість системи структур виконавчої влади адекватно впливає на інститут правових актів (актів державного управління). Акти державного управління є правовою формою вираження виконавчої влади. За допомогою цих актів органи виконавчої влади організують соціально-економічне життя в країні, охороняють громадський порядок і державну безпеку, захищають права, свободи і законні інтереси громадян, державних і громадських організацій. Акти державного управління справляють безпосередній вплив на правопорядок, на правосвідомість людей. Вони завжди базуються на законі й щодо нього є підпорядкованими.

Законна обґрунтованість акта не повинна бути формальною, тобто не досить одного лише формального посилання на закон, необхідно, щоб акт державного управління відповідав меті, яка передбачена законом або іншим державно-правовим актом органу, що стоїть вище. Це означає, що повинна існувати обґрунтованість необхідності прийняття акта з метою регулювання суспільних відносин та вирішення існуючого питання відповідно до ринкових вимог. Акт державного управління повинен забезпечувати досягнення, внаслідок його дії, максимально можливих позитивних результатів та баланс інтересів суб'єктів правових відносин, громадян та держави. Акт державного управління повинен бути прозорим, написаний коротко і доступною для розуміння його виконавців мовою. Неясно написаний акт можна розуміти по-різному, а законність і правопорядок вимагають однакового розуміння актів і однакового їх виконання. Впорядкованість актів державного управління складає актуальну проблему юридичної науки. Передусім є нагальна потреба визначити роль і місце регуляторних актів в сис-

темі державно-правових актів, їх ефективність та передбачуваність у регулюванні господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами та суб'єктами господарювання. Необхідно здійснити аналіз норм регуляторних актів та особливостей їх застосування. На жаль, окремі вчені-адміністративісти (генератори ідей), виконуючи замовлення недержавних фондів фундацій та центрів, звертають увагу наукової громадськості на необхідність дослідження питань захисту прав людини від свавілля чиновників, послуг в адміністративному праві. І не орієнтують наукову громадськість на дослідження проблем адміністративного регулювання та розвитку адміністративних відносин в економічній і соціальній сфері в умовах конкурентно-глобалізованого світу. Систематичне акцентування уваги на необхідності захисту прав людини від свавілля чиновників сприяє формуванню громадської думки про те, що державні службовці в Україні тільки те і роблять, що порушують права громадян. Сьогодні є необхідність наукового аналізу природи регуляторних органів та юридичних властивостей прийнятих регуляторних актів, а також напрямів розвитку відносин, у тому числі й адміністративно-правових, у сфері здійснення державної регуляторної політики.

Конституційна основа захисту прав, свобод і інтересів громадян, порушених у процесі організаційно-владної діяльності структур виконавчої влади, закладена у ст. 55 Конституції України від 28 червня 1996 року. Природні права також захищені законом. Захист прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, порушених з боку суб'єкта владних повноважень, здійснюється в Україні структурами судової влади, а також юрисдикційною діяльністю органів виконавчої влади. У всіх випадках, коли виникають правові спори між суб'єктами адміністративних відносин, вони повинні розглядатися судами (формою здійснення правосуддя). Ці справи розглядаються за правилами адміністративного судочинства адміністративними колегіями загальних судів. Цю систему захисту прав, свобод і інтересів громадян недоцільно руйнувати. Єдиний її негаразд полягає в тому, що не кожна людина в Україні має сьогодні змогу сплатити судове мито. Що стосується юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади, то вони розглядають справи порушення прав, свобод і інтересів громадян не з адміністративних правовідносин, а з правових актів. Оцінку дій суб'єкта виконавчої влади в цих випадках треба давати не тільки з точки зору законності прийнятого акта, а і його доцільності. Зрозуміло, що суди не можуть давати оцінку акту з позиції його доцільності. Наприклад, всі рішення про надання дитячих майданчиків під забудову, хоча є правомірним, але недоцільними, бо порушують інтереси громадян, скасовані Київською радою.

Разом з тим і органи виконавчої влади не можуть розглядати подібні справи, бо виступають суддею у своїй особистій справі. І в цьому негативний політичний аспект даної форми захисту прав, свобод і інтересів людини. Як бути? Необхідно створити для розгляду вказаних справ спеціально уповноважену систему органів. Як назвати її, це вже інша річ. Це можуть бути адміністративні суди, апеляційні комісії, які є в системі регуляторних органів, тощо. Тільки таким шляхом можна значно швидше й ефективніше добитися поновлення порушеного

права з одночасним посиленням матеріальної та іншої відповідальності службових осіб за їхні проступки.

І, нарешті, останнє. Надмірно ініціативні представники адміністративної науки намагаються якнайскорішого вступу України до Європейського Союзу. Темпи євроінтеграції, вказують вони, залежать від введення в національне законодавство багатьох директив Євросоюзу, які визначають високий рівень європейських економічних, соціальних, гуманітарних та інших стандартів. Нам, пишуть вони, необхідно зафіксувати ці стандарти, не вказуючи, які саме, в українському законодавстві й передусім у Конституції. При цьому автори не беруть до уваги, що директиви Євросоюзу в нашій реальності не будуть діяти, бо менталітет, добробут людей і ступінь розвитку громадянського суспільства України суттєво відрізняються від розвинутих країн Європейського Союзу. Втілення європейських стандартів у нашу реальність повинно здійснюватись поступово, у залежності від наукової обґрунтованості їх корисності для соціально-економічного розвитку України, підвищення рівня цивілізованості народу, не принижуючи при цьому національної гідності та не відкидаючи все позитивне, що було в минулому. Чи буде Україна членом ЄС, залежить від нас самих. Є фактори, що подають надію. Необхідно завжди бачити дійсність, а не те, що нам хотілось би.

УДК 342.925(477)

*О.М. Пасенюк*

### **АДМІНІСТРАТИВНЕ СУДОЧИНСТВО ЯК СИСТЕМОУТВОРЮЮЧИЙ ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

Складовою адміністративної реформи є реформа адміністративного права, яка має за мету, зокрема, трансформувати зміст і систему чинного адміністративного законодавства відповідно до потреб якісної зміни ролі адміністративного права в регулюванні взаємовідносин між державою і людиною [3, с. 35]. Важливим напрямом реформування адміністративного права є розвиток адміністративної юстиції – інституту адміністративного права, без якого неможливо побудувати демократичну соціальну правову державу. Її наявність та ефективна діяльність у державі є певним стандартом для входження до європейської сім'ї народів. І тому, зрозуміло, прийняття та набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України), без перебільшення, є вагомим здобутком реформи адміністративного права та знаковою подією для всього українського суспільства, адже його головним завданням є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку суб'єктів владних повноважень при здійсненні ними владних управлінських функцій. Цю подію