

of agreements and other legal actions by one person (the representative), performed within the scope of authority on behalf of another person – the person he represents (the principal), whilst the second concept provides for a system of relations founded on legal norms and aimed at realisation of the principal's interests and goals.

This research also covers matters of combining political representation and legal representation in the system of powers, as well as relevant foreign experience, theory and practice of responsible representative governance on the examples of theoretical achievements of famous scholars reflected in the national legislation of different states.

Keywords: people's representation, responsible representative governance, separation of powers, people as the subject of power, global challenges.

DOI: 10.33663/2524-017X-2020-11-3

УДК 349.2(477)

*Ольга Федорівна Андрійко,
завідувач відділу проблем державного
управління та адміністративного права
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України*

*Володимир Петрович Нагребельний,
заступник директора по науковій роботі
Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
кандидат юридичних наук,
член-кореспондент НАПрН України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ДОКТРИНА І СУЧАСНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

Постановка проблеми. Важливою складовою будь-якого наукового дослідження (у тому числі дослідження як сукупності наукових знань про адміністративно-правову доктрину) є пізнавальні аспекти, що дають можливість розглянути досліджуване явище в процесі його розвитку, змін і здобутків та особливості формування. В процесі такого дослідження є можливість виявити і проаналізувати становлення та розвиток такої галузі права, як адміністративне право. Даний підхід дає можливість узагальнити теоретико-правові дослідження, що проводилися в минулому, встановити особливості доктринального розвитку галузі адміністративного права на сучасному етапі розвитку, спрямувати результати теоретичних наукових досліджень у практику створення відповідного адміністративного законодавства.

Актуальність наукового пізнання закономірностей сучасного розвитку галузі адміністративного права обумовлено особливостями цієї галузі права, яка розвивається під впливом різноманітних факторів політичного, державно-правового і громадського життя і набуває нових сутнісних характеристик.

У демократичному суспільстві, яке сьогодні будується в Україні, наука адміністративного права має формувати нові форми і напрями державного управління, діяльності органів виконавчої влади, подальшого створення якісно нового правового режиму регулювання відносин як у самій системі виконавчої влади та з іншими державними інституціями, так і відносинах з громадянами та господарюючими суб'єктами. Адміністративному законодавству належить важливе місце у правовій системі України, оскільки воно забезпечує реалізацію державної політики у відповідній сфері.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблеми і шляхи розвитку науки адміністративного права останні двадцять років активно досліджувалися вченими-адміністративістами, кожен

із яких вніс певний вклад в її розвиток. Результатами таких досліджень стали оновлені підходи до визначення предмета і методу, формування нових правових інститутів та принципів адміністративного права. Свого часу питання нової доктрини адміністративного права, визначення концептуальних напрямів його розвитку та адміністративно-правових досліджень були задекларовані в Концепції адміністративної реформи в Україні. Метою реформи адміністративного права як галузі права і галузі юридичної науки визначалось переосмислення науково-методологічних засад його в умовах утвердження нових політико-ідеологічних та соціально-економічних орієнтирів розвитку українського суспільства, трансформації змісту і системи адміністративного законодавства.

Метою дослідження є здійснення аналізу наукових поглядів вчених-правознавців на сучасний стан розвитку науки адміністративного права та адміністративного законодавства, узагальнення наукових поглядів науковців і практиків, а також розгляди перспектив подальшого вдосконалення адміністративного законодавства.

Основні результати дослідження. Упорядники «Антології української юридичної думки», розглядаючи питання розвитку адміністративного права, зазначають, що «традиції вітчизняної адміністративно-правової думки сягають своїм корінням сивої давнини» [1, с. 7].

Слід погодитися із упорядниками цього видання щодо ідейно-теоретичної спадщини попередніх поколінь українських правознавців, яка має важливе значення і для сучасної адміністративно-правової науки. Слушно стверджується, що «сучасні пропозиції загалом не порушують принципову спрямованість тлумачення адміністративного права, що обстоювали наші попередники – це забезпечення демократичного режиму взаємодії держави з громадянським суспільством в інтересах створення необхідних умов для утвердження пріоритету прав і свобод громадян, ефективної охорони і захисту їх інтересів і безпеки» [2, с. 27].

Ідеї українських правознавців-адміністративістів минулого є важливими і для нашого сьогодення – нинішнього етапу українського державотворення.

Ще у 1998 році на науково-теоретичній конференції «Адміністративне право: сучасний стан і напрями реформування» йшлося про концептуальні зміни сфери адміністративно-правового регулювання. Концепція адміністративної реформи в Україні, схвалена Указом Президента України від 22 липня 1998 року, знайшла свою реалізацію у нормативно-правових актах, які були прийняті у розвиток положень цього документа, і сприяла подальшому реформуванню адміністративного права.

Українська юридична наука за останні роки здійснила певні кроки на шляху подальшого розвитку адміністративного права та дослідження умов, що вплинули і впливають на його подальше становлення. Теоретичні розробки були спрямовані на вирішення теоретичних та практичних завдань адміністративного права і законодавства. Трансформація адміністративного права та адміністративного законодавства в сучасних умовах відбувається як за змістом, так і за їх цільовою спрямованістю. Зміни ці обумовлені специфікою публічно-правової діяльності, яка стає все складнішою і наукоємною, пов'язаною із досягненнями інших наук, із сучасними методами впливу держави та громадянського суспільства на вирішення складних соціальних проблем. Розвиток адміністративного права характеризується посиленням зв'язків теорії держави і права з реаліями суспільного розвитку, які і диктують необхідність переосмислення теоретичних засад цієї галузі.

Те, що адміністративне право України сьогодні не в повній мірі відповідає цивілізаційним стандартам громадянського, правового, демократичного, соціального суспільства в умовах постійного розвитку системи, завдань, функцій і змісту державного управління, не викликає сумнівів. В сучасному адміністративному праві України, на наш погляд, недостатньо реалізується і адаптується формат людиноцентризму. Тому створення сучасної теорії адміністративного права потребує уточнення його соціальної ролі і призначення, предмета і методу, завдань науки і галузі права, методології досліджень, уточнення його понять, виділення нових підгалузей і інститутів адміністративного права, уточнення його системи і структури, вивчення проблем виділення із системи адміністративного права нових галузей права і правової науки [3, с. 167]. Така позиція відображає сутність завдань, що стоять перед науковою спільнотою. Адміністративне право має базуватися на сучасних ідеях, а наукова доктрина розвитку адміністративного права повинна розглядатися як сукупність теоретичних ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, складові частини, головні напрями і шляхи розвитку адміністративного права та його найважливішої складової – адміністративного законодавства.

Адміністративно-правова доктрина, як слушно зауважував професор В. Б. Авер'янов, створює теоретичні засади впровадження адміністративних норм у правову дійсність, структуруються тео-

рії, зокрема, адміністративно-правового моделювання і прогнозування, а це дає адміністративно-правовій доктрині здатність бути теоретичною основою державної політики у сфері адміністративно-правового моделювання [4].

Доктринальні підходи до сучасних адміністративно-правових процесів дають можливість наукового осмислення та теоретичного обґрунтування процесів, що відбуваються у сфері державного управління та діяльності державного апарату.

Адміністративне право як найбільш розгалужена система нормативних приписів потребує адекватного підходу до, здавалось би, аксіоматичних положень юридичної науки з точки зору сучасних державно-правових реалій. Дослідницька складність полягає, перш за все, у тому, що адміністративне право знаходиться в стані досить відчутної трансформації, що є загальною тенденцією не тільки в Україні, а й в інших країнах. У багатьох дослідженнях констатується поступова зміна функціонального призначення адміністративного права. Воно стає не стільки правом, що забезпечує виконання законів, але й правом, що до певної міри самостійно регулює відповідні відносини, які не врегульовані на законодавчому рівні, або врегульовані неповно чи врегульовані суперечливо [5, с. 16].

Нинішній етап адміністративно-правового регулювання в Україні характеризується тим, що результати теоретичних розробок вчених-адміністративістів безпосередньо пов'язані з практичними і перспективними завданнями, які мають вирішувати органи публічної влади та інші суб'єкти адміністративного права. Принциповий підхід тут полягає у тому, що норми адміністративного права продукують адміністративно-правові відносини нового типу. Крім того, слід погодитися з авторами, які наголошують, що «завдання адміністративного права не варто обмежувати лише реалізацією та захистом прав людини і громадянина» [6, с. 22]. Ці відносини спрямовані насамперед на ефективне функціонування адміністративної сфери, забезпечення розвитку державних інституцій, зміцнення обороноздатності країни, протидію агресії з боку Російської Федерації, розвитку економіки та інших сфер життєдіяльності держави. З боку органів публічної адміністрації істотне реформування вітчизняної адміністративно-правової сфери – це не просто далекосяжний намір чи бажання, а нагальна необхідність, котра органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором України, конвергенцією адміністративного права з іншими галузями права.

При визначенні шляхів і напрямів подальшого розвитку адміністративного законодавства в Україні слід виходити з того, що воно регулює значну кількість (найбільшу) відносин, які виникають у суспільстві і безпосередньо пов'язані із діяльністю органів виконавчої влади (органів публічної адміністрації) та життям людей і їх відносинами з владними органами.

Адміністративне законодавство, зважаючи на потреби належного врахування умов і факторів сьогодення, як зазначалося в Концепції реформування адміністративного права, повинне мати єдину цілісну спрямованість, бути концептуально обґрунтованим, логічно несуперечливим, методично і термінологічно уніфікованим. Тобто йдеться про системність формування та удосконалення адміністративного законодавства.

Сьогодні адміністративне законодавство у певній мірі ще відстає від вимог сучасності, існуючих загроз і викликів. Спостерігається ситуація, коли адміністративно-правове регулювання відносин зазнає суттєвих змін, однак зміни в законодавстві нерідко вносяться на основі домінування суб'єктивних факторів, без належного осмислення та наукового аналізу.

На окремі питання недосконалості законодавчих актів вказувалося при обговоренні Стратегії реформування державного управління [7], наукових конференціях, форумах та інших спільних зустрічах практиків і науковців з представниками державних органів.

Вирішення завдань удосконалення чинного адміністративного законодавства шляхом його зміцнення, доповнення і систематизації потребує переосмислення існуючих концептуальних підходів та оновлення ключових доктринальних параметрів. Одним з основних аспектів, який має засадниче значення для формування розглядуваного концептуального підходу, є так званий аксіологічний (ціннісний) аспект. Він, як відомо, пов'язаний із визначенням суспільної цінності того чи іншого явища, а у нашому випадку – соціальної цінності адміністративного права. Вказаний аспект має особливе значення саме для адміністративного права та його найважливішої складової – адміністративного законодавства. Адже в процесі історичної еволюції цієї галузі – від її прообразу у вигляді так званого «поліцейського права» до сучасного стану – в різних країнах акценти в ціннісній характеристиці вказаної галузі змінювались від суто державно-управлінських до правоохоронних, а пізніше – і до правозахисних.

Варто зазначити, що зростання кількості нормативно-правових актів в умовах швидкого розвитку інформаційних технологій і різних доступних форм використання сучасних технічних засобів у інформаційному середовищі створює певні проблеми. Йдеться про те, що безперервні доповнення та внесення змін до нормативно-правових актів при всій їх відкритості і доступності становлять проблеми їх застосування. Така ситуація, наприклад, спостерігається із Законом України «Про державну службу», зміни та доповнення до якого вносилися зазвичай зі змінами керівника даної інституції. Загострюється проблема інтеграції множинності актів, що стосується дотичних проблем. Прийняті закони, які хоч і є на часі, однак ще недостатньо забезпечені механізмом їх реалізації, або ж такими, що потребують доповнень або змін. Отже, за умови суттєвого оновлення законодавчої бази має бути концептуальне бачення та мета правового регулювання, співвідношення з іншими нормативно-правовими актами. Особлива увага сьогодні має бути приділена адміністративно-процедурному законодавству. У вже згадуваній Концепції реформи адміністративного права України, в Переліку законодавчих актів, які необхідно розробити, йшлося про Адміністративно-процедурний кодекс України, оскільки процедурна складова адміністративного законодавства є найменш розвинутою. За роки, що минули, відбулися суттєві зміни щодо правової регламентації адміністративних процедур. Затим такі зміни не відзначалися системністю та взаємоузгодженістю. Вони були позбавлені органічної єдності і регулювалися на рівні відповідного державного органу чи галузевої системи органів актами різної юридичної сили.

Сьогодні відбулися зміни у баченні змісту юридичного акта, який має унормувати адміністративні процедури.

Відсутність загального правового акта про адміністративну процедуру та нагальна потреба її регулювання зумовили закріплення адміністративно-процедурних норм у законодавчих актах, що регулюють окремі напрями діяльності органів виконавчої влади. Зокрема, йдеться про регулювання процедури надання громадянам адміністративних послуг, зверненні до державних органів, доступу до публічної інформації в загальних законодавчих актах. Проте правове регулювання адміністративної процедури не вичерпується законодавчими актами. Воно має місце і в підзаконних нормативно-правових актах. Відсутність в Україні базового закону «Про нормативно-правові акти» є одним із об'єктивних чинників особливої ролі та місця підзаконних нормативно-правових актів у практичному правозастосуванні. Виходячи із загальнотеоретичних постулатів, такі акти мали лише б деталізувати та конкретизувати положення законів (кодексів) там, де законодавчого регулювання недостатньо. На практиці ж вони нерідко фактично замінюють норми закону, і це особливо видно на прикладі джерел права адміністративної процедури.

У Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 роки, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 року № 474-р, пріоритетним завданням було визначено розроблення законопроекту про адміністративну процедуру.

При цьому слід зазначити, що підготовка законопроекту про адміністративну процедуру (попередньо він мав назву «Адміністративно-процедурний кодекс») почалася майже 20 років тому. Періодично законопроект подавався різними складами уряду до парламенту. Доопрацювання законопроекту періодично відбувалося робочою групою Міністерства юстиції України за участі провідних зарубіжних експертів, потім він знову повертався на доопрацювання. При цьому експертами різних рівнів відзначалася концептуальна збалансованість та виваженість законопроекту.

Висновки. На основі аналізу доктринальних підходів розвитку науки слід констатувати, що на сучасному етапі становлення громадянського суспільства необхідним є пошук оптимальної моделі правового регулювання відносин в системі органів виконавчої влади, а також з громадянами та суб'єктами господарської діяльності в умовах сучасної реальності. Нові ідеї, теоретичні конструкції доктрини адміністративного права мають стати основою для формування правил поведінки суб'єктів адміністративно-правових відносин та їх закріплення у відповідних нормах адміністративного законодавства. Останнє сьогодні перебуває на етапі постійних змін, які не завжди є достатньо виправданими і обґрунтованими, а лише змінами заради змін.

Список використаних джерел

1. *Антологія української юридичної думки* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін. Київ : Видавничий дім «Юридична книга», 2003. Т. 5: Поліцейське та адміністративне право / упоряд.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко; відп. ред.: Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов. 600 с.

2. *Там само.*
3. *Правова доктрина України* : у 5 т. / редкол.: В. Я. Тацій (голова) та ін. Харків : Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / за заг. ред. Ю. П. Битяка. 864 с.
4. *Авер'янов В. Б.* Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог. *Юридична Україна*. 2010. № 4.
5. *Кубко Є. Б.* Адміністративне право і сучасний доктринальний плюралізм. Проблеми розвитку адміністративного і фінансового права в умовах сучасних реформаційних процесів: матеріали Всеукраїнського круглого столу (м. Київ, 1 листопада 2019 р.) / за заг. ред. О. Ф. Андрійко. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. 304 с.
6. *Бойко Ірина.* Доктринальні ідеї та цілі адміністративного права. *Право України*. 2019. № 5.
7. *Стратегії реформування державного управління* / Урядовий портал. URL: <http://instzak.rada.gov.ua>

References

1. *Antolohiia ukrainskoi yurydychnoi dumky*: v 6 t. / redkol.: Yu. S. Shemshuchenko (holova) ta in. Kyiv Vydavnychiy dim «Iurydychna knyha», 2003. T. 5: Politseiske ta administratyvne pravo / uporiad.: Yu. I. Rymarenko, V. B. Averianov, I. B. Usenko; vidp. red.: Yu. I. Rymarenko, V. B. Averianov. 600 s.
2. *Tam samo.*
3. *Pravova doktryna Ukrainy* : u 5 t. / redkol.: V. Ya. Tatsii (holova) ta in. Kharkiv : Pravo, 2013. T. 2: Publichno-pravova doktryna Ukrainy / za zah. red. Yu. P. Bytiaka. 864 s.
4. *Averianov V. B.* Onovlennia doktrynalnykh zasad ukrainskoho administratyvnoho prava u svitli yevrointehratsiinykh vymoh. *Yurydychna Ukraina*. 2010. № 4.
5. *Kubko Ye. B.* Administratyvne pravo i suchasnyi doktrynalnyi pliuralizm. Problemy rozvytku administratyvnoho i finansovoho prava v umovakh suchasnykh reformatsiinykh protsesiv: materialy Vseukrainskoho kruhloho stolu (m. Kyiv, 1 lystopada 2019 r.) / za zah. red. O. F. Andriiko. Kyiv : In-t derzhavy i prava imeni V. M. Koretskoho NAN Ukrainy, 2019. 304 s.
6. *Boiko Iryna.* Doktrynalni idei ta tsili administratyvnoho prava. *Pravo Ukrainy*. 2019. № 5.
7. *Stratehii reformuvannia derzhavnoho upravlinnia* / Uriadovi portal. URL: <http://instzak.rada.gov.ua>

Андрійко О. Ф., Нагребельний В. П. Адміністративно-правова доктрина і сучасне адміністративне законодавство

У статті досліджено існуючий стан доктрини адміністративного права як однієї з провідних галузей в правовій системі України, визначено особливості цієї галузі права та її розвиток і набуття нових сутнісних характеристик під впливом різноманітних чинників політичного, державно-правового і суспільного життя. Зроблено акцент щодо безпосереднього впливу адміністративно-правової доктрини на вдосконалення адміністративного законодавства, яке на даний час не в повній мірі відповідає цивілізаційним стандартам громадянського, правового, демократичного, соціального суспільства в умовах постійної трансформації системи, завдань, функцій і змісту державного управління. Наголошено на необхідності випровадження ідеології людиноцентризму в практику адміністративного правотворення в частині реалізації та захисту конституційних прав і свобод громадян у їх відносинах з державою і державним апаратом.

Ключові слова: правова доктрина, адміністративно-правова доктрина, державне управління, ідеологія людиноцентризму, адміністративне законодавство.

Andriyko O. F., Nagrebelnyi V. P. Administrative and legal doctrine and modern administrative legislation

In the article the present state of the doctrine of administrative law as one of the most important sectors in the legal system of Ukraine. The features of this branch of law and tendencies of its development and the acquisition of new essential characteristics under the influence of various factors of political, state-legal and public life.

The focus is on direct influence of administrative law doctrine for updates of administrative law. As shown by the analysis, at present it does not fully conform to standards of civilization civil, legal, democratic and social society in the conditions of constant transformation of public administration system in transition.

Separately, the necessity of a gradual introduction of ideology into the practice of domestic administrative law in the implementation and protection of constitutional rights and freedoms of citizens in their relations with the state and the state apparatus.

Particular attention is paid to the analysis of the current administrative legislation of Ukraine, its convergence with other sectors of the domestic legislation and European Union law.

It is noted that the increase in the number of administrative-legal acts in the rapid development of information technology and the various available forms of the use of modern technical means in the information environment creates certain problems. It is that continuous additions and amendments to relevant legal acts in all their openness and accessibility are difficult in their application. Also exacerbated the problem of integration of multiple acts that relate to tangential

issues. Enacted legislation (including in respect of administrative-legal sphere), though timely, however, still not provided a mechanism for their implementation, or are those that require additions or changes.

The conclusions reflect the results of the study and separately stated that the matter of updating the administrative law doctrines, ideas, theoretical constructs, representation of the directions of development of society, the state and public administration, building and activities of the Executive authorities and their relations with citizens and non-state entities should be the subject of ongoing research and discussions, public discussions. The same applies to the ways and prospects of improvement of administrative legislation and the feasibility of its systematization and codification.

Keywords: legal doctrine, administrative-legal doctrine, public administration, ideology of anthropocentrism, administrative legislation.

DOI: 10.33663/2524-017X-2020-11-4

УДК 340.1

*Наталія Миколаївна Пархоменко,
вчений секретар Інституту держави і права
імені В. М. Корецького НАН України,
доктор юридичних наук, професор*

ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО З'ЯСУВАННЯ СУТНОСТІ ТА ЗМІСТУ ПРАВОВИХ АКТІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Входження України до європейського правового простору, застосування практики Європейського суду з прав людини зумовило поступове проникнення прецедентних засад у національну правову систему, в тому числі шляхом розвитку правової доктрини, появи нових форм права, зміни чинного законодавства, системи джерел права, зв'язків та співвідношення між ними. Зазначені зрушення внесли корективи і у процес судового правозастосування. Здобутий наразі досвід свідчить як про підвищення ефективності судової влади, так і про низку проблем та ризиків, які виникли у зв'язку зі змінами. Тому зазначені процеси потребують наукового осмислення та конкретних пропозицій. В цьому аспекті слушною видається теза С. Шевчука про те, що необхідність зміцнення судової влади в Україні, реалізація принципів правової визначеності, рівності, довіри до права та єдності судової практики вимагає посилення уваги юридичної науки до явища нормативності актів судової влади (правозастосовних) не лише з метою позбавлення від догм формалізму та ілюзій радянського минулого, але й для ефективного практичного вирішення проблем вітчизняного правозастосування [9, с.135].

Першочергово йдеться про з'ясування сутності, змісту та призначення правових актів судової влади у національному правопорядку загалом та системі права зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначена проблематика не є новою для вітчизняної та зарубіжної юридичної науки та вже отримала певний аналіз у працях М. Й. Байтіна, С. В. Васильєва, М. М. Вопленка, С. К. Загайнової, В. В. Ількова, М. В. Кармаліти, Д. М. Лилака, М. М. Марченка, Ю. А. Тихомирова, І. В. Решетнікової, В. В. Решоти, Г. О. Христової, С. В. Шевчука та ін.

Сутнісно, щодо з'ясування юридичної природи правових актів судової влади, необхідно зазначити, що у відносно недалекому минулому, а саме протягом XX століття і дотепер, предметом наукових досліджень в даному аспекті були сутність, зміст, призначення революційної правосвідомості як джерела права, коли нею керувались при вирішенні судами справ по суті; судової правотворчості загалом; постанов пленуму верховного та спеціалізованих вищих судів; судового прецеденту як джерела права у країнах англо-саксонської та романо-германської правових систем; місця рішень ЕСПЛ у правовій системі України; судової практики; судової доктрини; правових позицій Верховного Суду; юридичної сили висновків Верховного Суду і т. ін. Тобто спектр проблематики є дуже широким та охоплює різні за своєю природою явища та процеси. При цьому невинувато