

Розділ III. ПРОБЛЕМИ УПРАВЛІННЯ, АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА, АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

УДК. 342.9

Є.В. Курінний

**■ ПРО АКТУАЛІЗАЦІЮ ПИТАННЯ
ПІДГОТОВКИ НОВОГО ЕТАПУ
РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО
ПРАВА УКРАЇНИ**

Стаття присвячена актуальній проблемі – новому етапу реформування адміністративного права України. Розглядаються питання його підготовки і значення ідеології людиноцентризму у цьому процесі. Пропонуються власні оригінальні підходи вирішення важливих проблем теорії адміністративного права.

Ключові слова: *адміністративне право України, етапи реформування адміністративного права, предмет адміністративного права, державоцентризм, людиноцентризм.*

Статья посвящена актуальной проблеме – новому этапу реформирования административного права Украины. Рассматриваются вопросы его подготовки и значения идеологии человекоцентризма в этом процессе. Предлагаются собственные оригинальные подходы решения важных проблем теории административного права.

Ключевые слова: *административное право Украины, этапы реформирования административного права, предмет административного права, державоцентризм, человекоцентризм.*

The article is devoted to an actual problem – a new stage of reforming of administrative law of Ukraine. There are considered the questions of its preparation and significance of human-centrism ideology in this process. Offered own original approaches concerning the solutions of important problems of administrative law theory.

Key words: *administrative law of Ukraine, stages of administrative law reforming, subject of administrative law, state-centrism, human-centrism.*

Успіх задекларованих майже двадцять років тому українських системних реформ [1] залежить від багатьох важливих факторів, серед яких ключове значення має якість та відповідність вимогам часу правового інструментарію забезпечення оголошених змін.

Основу згаданого правового арсеналу безперечно складають норми адміністративного права – права живого, вкоріненого у суспільство, що увійшло в побут і свідомість сучасної людини [1].

Серед фундаментальних галузей вітчизняного права адміністративне право займає особливе, можна сказати унікальне місце і виконує універсальну соціальну роль – забезпечує реалізацію різноманітних груп суспільних потреб та інтересів в основних сферах суспільного життя (економічній, соціально-культурній, адміністративно-політичній, тощо) за допомогою функціонування розгалуженого апарату публічних адміністрацій як державного так самоврядного походження (формування).

Значення адміністративного права для будь якого державного утворення воістину феноменальне, жодна галузь права немає такого динамічного швидкозмінюючого та потенційно адаптованого до постійно виникаючих соціальних запитів та потреб арсеналу нормативно-правового інструментарію, вміле та ефективно використання якого в умовах розвинутих громадянського суспільства і правової держави гарантує наступальний суспільний розвиток, постійне зростання міцці держави та цілком реальні можливості всебічної позитивної самореалізації її громадян.

Відомими світовими прикладами ефективного використання потенціалу адміністративного права можна вважати – оригінальні заходи президента США Ф. Рузвельта щодо виходу цієї країни з Великої депресії у 30-х роках минулого століття, післявоєнне відродження та демократичне становлення визнаної європейської цивілізації – ФРН, або беззаперечні сучасні здобутки реалізації політики "великого стрибка" у КНР.

Нажаль, поки що не існує підстав долучити Україну до наведеного переліку, бо цілком об'єктивно неможливо сподіватися на затребуваність у повноцінному адміністративно-правовому інструментарії в умовах фактичного панування в нашій державі "дикого капіталізму" [2], коли значна частина чиновництва відго-

родилася владним муром від своїх громадян і живучи у своїй стихії корупції та казнокрадства з неприхованою очевидністю реалізує власний приватний (бізнесовий, політичний, клановий, корпоративний) інтерес. За таких умов, і без того слабкі, не до кінця сформовані державні інститути поступово занепадають і не можуть виконувати покладені на них основні владні функції, українське суспільство вражене букетом соціальних хвороб та негараздів швидко деградує, а критичну частку кількості громадян країни охоплює розпач та зневіра, що проявляється у соціальній інертності та байдужості як до власної долі так і долі своєї Батьківщини.

Навіть розглядаючи не самі оптимістичні варіанти розвитку соціально-політичної ситуації в Україні, залишається надія та сподівання, що рано чи пізно об'єктивно існуюча в нашому суперечливому суспільстві необхідність у позитивних змінах перетвориться у беззаперечну усвідомлену соціальну потребу, а значить стане очевидним факт затребуваності в ефективному та максимально адаптованому до чинних соціальних умов українському адміністративному праві.

Про важливість правильного та повного усвідомлення характеристик, а значить можливостей сучасного українського адміністративного права, може слугувати приклад невдалої, фактично забалаканної адміністративної реформи в Україні, яка з самого початку була приречена, й не скільки з причин супротиву вітчизняного чиновництва, а у першу чергу – з причин застарілої державно-управлінської(державоцентристської) доктрини адміністративного права, на якій базувався цей важливий системний захід [3].

Взагалі, висновком про неможливість подальшого використання цієї фактично радянської, учорашньої філософії та необхідності її заміни на людиноцентристський формат, що має лежати в основі нової доктрини українського адміністративного права [4] завершився черговий (пострадянський) етап реформування даної правової галузі. Завершився на перший погляд тихо і непомітно, без підведень підсумків і визначення невидимих теоретичних меж. Однак, зате завершився з чітко окресленим завданням – необхідності переведення адміністративного права України на рейки людиноцентризму, який слугуватимете надійною запорукою не тільки правильності та безальтернативності обраного вектору

формування оновленої теорії адміністративного права, а й підготовки універсального, адаптованого до реалій сьогодення її сучасного нормативного інструментарію.

Про важливість здобутків зданого етапу насамперед свідчить те, що у теоретичному аспекті, в умовах незалежного існування України, адміністративне право пройшло важливий еволюційний період, який характеризується суттєвим розширенням уяви про предмет цієї галузі права. Якщо в одному з останніх підручників з радянського адміністративного права підготовленого колективом українських учених-адміністративістів за редакцією професора Р.С. Павловського предмет радянського адміністративного права складав "широкий комплекс суспільних відносин, що складуються у зв'язку з реалізацією політики КПРС, функцій державного управління, з приводу здійснення широкої та різноманітної виконавчої та розпорядчої діяльності"[5], то у першому в Україні академічному курсі з адміністративного права до предмета цієї галузі права окрім відносин державного управління було запропоновано залучити 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 [6].

Окрім помітних теоретичних новацій, передусім пов'язаних з науковою фіксацією поліструктурності предмета та передовими аксіологічними характеристиками адміністративного права України як права забезпечення захисту прав людини [7], історія проведеного етапу також має помітні негативи, зокрема характеризується переважно незначним рівнем використання новітніх теоретичних наробок у практиці відповідних структур влади та певною дискредитацією тих поодиноких нових видів публічно-владної діяльності (адміністративне судочинство) їх повсякденним спотвореним змістом, що небезпідставно дозволяє говорити про факт отримання протилежного суспільним потребам результату [8].

Наведене спонукає до достатньо суперечливих підсумків здійсненого періоду реформування адміністративного права, з одного боку – початок розвитку на базі власних наукових шкіл та

достатньо помітний теоретичний злам консервативних догм радянських часів, з іншого – невиправдано мінімальний новаційно-теоретичний вплив на соціальну практику українського суспільства та держави, що фактично нівелює зусилля науковців на шляху реалізації нового напрямку стратегічного розвитку цієї важливої правової галузі, сутність якого чітко викладена у нормах статті 3 Конституції України. Вони проголошують, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Дані положення є ніщо інше, як конституційно зафіксовані засади ідеології людиноцентризму – домінанта та головного дорогоказу наступного (новітнього) етапу оновлення адміністративного права України.

Набутий досвід проведеного етапу, вимагає більш ретельної та ґрунтовної підготовки до нового періоду відповідного реформування, під час якого не слід обмежуватися теперішніми або недавно минулими часовими рамками соціальної практики.

Результати ретроспективних поглядів у далеке і не дуже далеко минуле, дозволяють стверджувати, що кожне суспільне явище, у тому числі й сучасне українське адміністративне право, виникло не на порожньому місці. У його історичному багажі міститься досвід становлення і функціонування в умовах щонайменше двох правових систем – царської Росії та СРСР.

Так, апогеєм царсько-російського етапу становлення адміністративного права можна вважати появу на початку ХХ століття двох вітчизняних шкіл, представники яких мали різні погляди на місце і роль поліцейського права у структурі цієї правової галузі, теорія якої розвивалася зі значним ступенем автономності та без відчутних впливів з боку монархічної держави.

На початку "радянської ери", у перші двадцять років з 1917 по 1937 рік, адміністративне право на "легальному положенні" існувало лише з 1922 по 1928 рік, весь інший час воно було під забороною, у першу чергу за свій колишній зв'язок з поліцейським правом.

Відчутне пом'якшення ставлення до адміністративного права розпочалось після прийняття у 1936 році так званої сталінської Конституції СРСР. За тих часів, адміністративне право не даремно

називалося радянським, бо на відміну від аналогічних галузей демократичних країн, воно існувало в жорстких ідеологічних рамках, а його роль зводилася до регулятора суспільних відносин і процесів, найважливішого знаряддя втілення у життя політики КПРС [9].

Маючи таку тривалу більш ніж 70-ти річну історію суцільного домінування інтересів держави на інтересами звичайних людей, важко було сподіватися на ініціювання реформування та належне забезпечення дієвого розвитку адміністративного права з низу – з боку небайдужих та активно творчих представників українського наукового правового цеху. Як свідчить результати пройденого етапу, дана задача була фактично вирішена, однак залишається нерозв'язаним інше завдання – подолання інерції державної бюрократії, яка вже не є радянською, але і не стала дійсно українською, бо у її діяльності не можна спостерігати домінування істинно національних інтересів в основі яких лежать об'єктивно існуючі суспільні потреби.

Саме на цій проблемі у першу чергу мають зосередитись заходи подальшого оновлення адміністративного права України, що будуть відбуватися у межах відповідного новітнього етапу.

Необхідна ретельна але обмежена розумними часовими рамками підготовка до цього відповідального заходу, бо не факт, що результатом роботи Конституційної асамблеї [10] не може стати закріплення в Основному Законі держави існуючого соціального статусу-кво з усіма "принадами" та "перспективами" реалій "дикого капіталізму". Тому потрібно правильно обрати нові пріоритети оновлення українського адміністративного права, визначити кінцеву стратегічну мету цього системного заходу та завдання щодо її досягнення, які за своїми масштабами, глибиною та соціальними результатами будуть набагато значущими за наслідки попереднього етапу, при цьому не обмежуючись лише локальними питаннями теорії, а разом з ними вирішувати давно актуалізовані проблеми українського суспільства і держави.

Щоб не припуститись повтору минулих та настання нових помилок у згаданому трансформаційному заході, у першу чергу необхідно ретельно дослідити питання нової доктринальної ідеології адміністративного права України.

Правильність обраної людиноцентристської стратегії реформування адміністративного права України, підтверджується багаторічним досвідом більшості європейських цивілізацій і не потребує вироблення своєї принципової альтернативи, навпаки необхідно продовжити розпочате В.Б. Авер'яновим "перезавантаження" цього процесу, розвиваючи та поглиблюючи відповідний творчий пошук з урахуванням особливостей української сучасності.

Новітній етап реформування адміністративного права України – це нова спроба досягти поставленої раніш мети на підставі висновку про непридатність та застарілість попередньо застосованих підходів у цьому системному заході, та пропозиції продовжити процес оновлення, використовуючи принципово нову теоретичну парадигму якою можна вважати ідеологію людиноцентризму.

Саме зазначена ідеологія повинна відіграти роль того засадничого та відправного елемента, завдяки якому фактично призупинений процес реформування українського адміністративного права може набути такої давно очікуваної інтелектуальної креативності у виробленні стратегії та алгоритму дій щодо подальшого оновлення.

Цей підхід спонукатиме до двохвимірною вивчення відповідного адміністративно-правового масиву (за схемою "інтереси людини" – "інтереси держави"), що є беззаперечним кроком уперед у порівнянні з пострадянським державоцентризмом коли відповідна теорія формувалася лише крізь призму монопольності категорії "державного управління", зміст якої визначався спочатку політикою КПРС, а після 1991 року – інтересами правлячих українських "еліт".

Вибір людиноцентризму можна вважати цілком логічним та закономірним з огляду на задекларовані норми статті 3 Конституції України, де людина проголошується найвищою соціальною цінністю, та систематичні завіряннями керівництва української держави про відданість вимогам демократичних загальноєвропейських цінностей.

Однак, як засвідчила соціальна практика України, існують суттєві перешкоди у запровадженні людиноцентристської ідеології як у діяльності державного апарату взагалі, так і у процесі формування нової теорії адміністративного права України зокрема. Реалізація даної ідеології у звичному для розвинутих країн демократичному форматі в реаліях нашої держави "дикого капіталізму" є фактично неможливою, насамперед через її приналежність

до однієї з самих низьких та безперспективних з позицій суспільного розвитку сучасних перехідних цивілізацій (формацій).

Зважаючи на низький рівень цивілізаційного розвитку української держави кінця ХХ та початку ХХІ століть, використання людиноцентристської ідеології у чистому (рафінованому) вигляді є малоперспективним, тому пропонується подальше оновлення адміністративного права України проводити у трьохвимірній системі соціальних координат – "людина", "суспільство" та "державна".

Для успішного запровадження людиноцентризму у соціальному житті будь-якого державного утворення необхідно щонайменше два вагомих чинника – потужні та дієві інститути громадянського суспільства та правової держави. Поки в Україні не з'являться реальні підстави про твердження щодо наявності як першого так і другого, доти самі благі наміри про використання людиноцентристської ідеології залишаться порожніми словами.

Як переконує вітчизняний суспільний досвід, дія даної ідеології без відповідної "захисної оболонки" від впливу держави "дикого капіталізму", тільки спотворює та дискредитує її, переважно забезпечуючи лише вибіркового формату реалізації відповідних благ для дуже обмеженого числа громадян (передусім тих, які мають безпосереднє відношення до так званих "еліт"). Тому, тільки приналежність або наближеність до касты "вибіркових" може надавати можливість до більш-менш повної та своєчасної реалізації конкретного права у будь-якій соціальній сфері, тим самим підтверджуючи обмеженість дії ідеології людиноцентризму в теперішніх українських цивілізаційних умовах.

У ролі згаданої "захисної оболонки" передусім виступають громадянське суспільство та домінування принципу верховенства права в організації та безпосередньому функціонуванні державного апарату (публічних адміністрацій). Від стану розвиненості громадянського суспільства напряму залежить зміст панівної ідеології функціонування державного апарату, яка може забезпечувати або режим сприяння (ознака дії людиноцентризму) або режим перешкод (ознака домінування чиновницького свавілля). Повноцінне громадянське суспільство здатне утворювати та підтримувати на усій державній території ту сприятливу ауру перемоги правди та справедливості, яка у свою чергу є гарантом безперешкодної та постійної дії принципу верховенства права – головного чинника правової держави.

Нажаль у сучасній Україні ми не можемо милуватися таким вишуканим "соціальним пейзажем", у нас як і раніш у ролі провідного залишається успадкований ще за СРСР принцип "довільного (вибіркового) застосування закону", який за останні 20 років ще більше поширився в українському соціальному середовищі, сприяючи тим самим подальшому "інфікуванню" громадян вірусами "відчаю", "байдужості" та "апатії".

Без універсального (невидимого але відчутного) посередництва громадянського суспільства, "прямі" відносини простої законслухняної людини (звичайного українця) з державою в особі конкретного чиновника, є дуже вразливими, бо під час відповідної правореалізації у непоодиноких випадках ці відносини можуть піддаватись потенційній небезпеці обмеження або повного ігнорування конкретного права (особливо коли у поведінці службовця превалюють прояви невинуватної бюрократичної тяганини або ще гірше – корисливі мотиви особистого інтересу).

За таких умов, оновлення українського адміністративного права має відбуватися в органічному поєднанні та комплексному вивченні природи взаємин трьох головних соціальних елементів – людини, суспільства та держави, що по суті трансформує людиноцентризм у більш прийнятний теперішнім реаліям соціоцентризм – триумвірат соціальних пріоритетів, які за своєю ієрархічною значимістю мають відповідати вищевикладеній послідовності. Тому "соціоцентризм" слід сприймати тільки як модифікований та адаптований до сучасних українських реалій вітчизняний варіант людиноцентристської ідеології, за допомогою якого мають вирішуватися складні та специфічні соціальні проблеми нашої Вітчизни.

Запропонований трьохвимірний соціальний формат не тільки сприятиме інтенсивній інтеграції (фактичному вживленню) оновленого українського адміністративного права у сучасні суспільні процеси, а й гарантованому спрямуванню їх у необхідне русло соціального розвитку.

Наступними важливими організаційними кроками, що визначатимуть зміст підготовки до нового етапу реформування адміністративного права повинні стати: перегляд і суттєве розширення його сучасних аксіологічних характеристик; корегування змісту та доповнення понятійного апарату галузі (наприклад, такими

категоріями як "об'єкт адміністративного права" та "адміністративні правопотреби"); визначення стратегічної мети та завдань адміністративного права у контексті трьохвимірної системи соціальних координат її функціонування; підготовка принципово нової української моделі суспільно-політичної організації - свого роду нової соціальної матриці, що не тільки б органічно поєднувала інтереси людини, суспільства і держави, а й робила їх реалізацію обопільно залежною за рахунок принципово нових гнучких та здатних до необхідних кореляцій соціальних зв'язків та демократичних форматів.

Завершуючи, слід констатувати, що актуалізація питання підготовки нового етапу реформування адміністративного права обумовлена нагальними потребами українського сьогодення в основі яких закладені такі важливі детермінанти як необхідність: вироблення ефективних адміністративно-правових механізмів практичного втілення конституційних пріоритетів реалізації прав і свобод людини-громадянина на основі адаптованої до вітчизняної дійсності ідеології людиноцентризму; подальшого форсованого розвитку існуючих видових та формування новітніх загальнонаціональних інститутів громадянського суспільства; запровадження принципових змін організації та функціонування державного апарату на основі пріоритетності забезпечення об'єктивно існуючих суспільних потреб та інтересів.

Використана література:

1. Бребан Г. Французское административное право – М., 1988. – С. 21.
2. Не люди для реформ, а реформи для людей: Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу // Урядовий кур'єр. – 2010. – 5 червня. – С. 4.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 21. – С. 943.
4. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-12.
5. Советское административное право: Учебник / Под ред. Р.С. Павловского. – К.: Вища школа, 1986. – С. 3.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видв-во "Юридична думка", 2004. – С.71.

7. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування // Право України. – 1998. – № 8. – С.10.
8. Авер'янов В.Б. Чий права захищає адміністративний кодекс? // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 46. – С. 6.
9. Курінний Є.В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування: Навч. посіб. – Дн-вськ: Юр. Акад. МВС України, 2002. – С. 5.
10. Про Конституційну Асамблею. Указ Президента України від 17 травня 2012 р. // Офіційний вісник України. – 2012. – №39. – С.1449.

УДК 342.95:351.74

К.К. Афанасьєв

**ДО ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ ТЕРМІНУ
"АДМІНІСТРАТИВНА ПОСЛУГА"
В ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

У статті досліджуються питання визначення в законодавстві України терміну "адміністративна послуга" та його відповідність положенням теорії адміністративних послуг, вносяться пропозиції щодо уточнення формулювання зазначеного терміну.

Ключові слова: *адміністративна послуга, адміністративний акт, центр надання адміністративних послуг, реєстр адміністративних послуг.*

В статье исследуются вопросы определения понятия "административная услуга" и его соответствие положениям теории административных услуг, вносятся предложения по уточнению формулировки указанного понятия.

Ключевые слова: *административная услуга, административный акт, центр предоставления административных услуг, реестр административных услуг.*

The article investigates the questions of determination of the term "administrative service" in Ukrainian legislation and its compliance with the provisions of the theory of administrative services and proposes to clarify the wording of this term.

Key words: *administrative service, administrative act, centre of administrative services, the registry of administrative services.*

Сучасне розуміння України як демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а держава є організацією на службі у суспільства. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм відповідні послуги, тобто її різноманітні дії спрямовані на створення умов для реалізації громадянами своїх прав і свобод.