

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ЯК ОСНОВА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

С.В. Петков

*доктор юридичних наук, професор
проректор з науково-педагогічної роботи
та міжнародних зв'язків
Класичного приватного університету*

Постановка проблеми. Складність та заплутаність законодавства, основи якого були закладені ще в радянські часи, особливо це стосується публічного права, яке фактично більшою мірою підмінило радянське адміністративне право, створило умови, за яких правові норми перестали впливати на побутову свідомість громадян, бо втратили регулюючий характер. Всеосяжний адміністративний контроль, який не стимулював ініціативу та розвиток економічних, культурних відносин у радянському суспільстві, сьогодні зведений до рівня, коли управлінська місія права переродилась в адміністративну діяльність держави. Хоча ст. 3 Конституція України закріпила принцип, за яким людина, її життя та здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю та головний обов'язок держави – затвердження і забезпечення прав і свобод людини, в сучасних умовах виховна функція права відіграє роль «ширми» для застосування каральних заходів на протигагу декларуванню вітчизняними та міжнародними нормативно-правовими актами сервісної функції органів державного управління, тобто такої, що надає публічні послуги. І хоча все ширшого розвитку набуває такий інноваційний нестандартний підхід до вирішення публічних та приватних спорів як консенсус, який є суттю медіації та діяльності третейських судів, до сих пір він сприймається як атиповий та такий, що порушує загальний емпіричний підхід як до процесуальної, так і до матеріальної частини права.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Аналіз проблем розвитку адміністративного права, як науки продовжують бути у центрі уваги вітчизняних учених – фахівців з адміністративного права, серед яких: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, А.С. Васильєв, В.М. Гаращук, С.Т. Гончарук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калужний, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Копан, Є.Б. Кубко, Є.В. Курінний, М.П. Кучерявенко, О.В. Негодченко, Н.Р. Нижник, В.М. Марчук, В.Ф. Опришко, О.І. Остапенко, І.М. Пахомов, В.П. Петков, О.П. Рябченко, А.О. Селіванов, В.М. Селіванов, В.Ф. Сіренко, М.М. Тищенко, О.Ф. Фрицький, В.В. Цветков, В.О. Шамрай, Ю.С. Шемшученко, В.К. Шкарупа та ін. Однак, у зв'язку з рядом об'єктивних і суб'єктивних

причин в українських реаліях наукові висновки достатньою мірою не вплинули на нормотворчість, потребуючи нового осмислення з погляду на їх потенційну ефективність і механізм упровадження в законодавство. Суспільні науки і перш за все юридична наука, повинні дати відповідь, яким чином зупинити державо-руйнівні процеси, які відбуваються в державі. Це питання національної безпеки [1].

Метою статті є з'ясування найбільш оптимальних шляхів реформування адміністративного права як основи демократизації суспільства.

Основні результати дослідження. Аналізуючи становлення адміністративного права, вченими, які досліджували ці питання, було виділено три етапи. Так, наприкінці XIX століття розпочався перший етап розвитку вітчизняного адміністративного права як самостійної правової галузі та юридичної науки. Різні підходи серед вітчизняних правників до наукових обґрунтувань адміністративного права як самостійної правової галузі призвели до появи на початку XX століття двох вітчизняних шкіл, представники яких мали відмінні погляди на місце і роль поліцейського права у структурі адміністративної правової галузі. Одні вчені (І.Т. Тарасов, В.М. Гессен, В.В. Івановський) відстоювали позицію, за якою поліцейська діяльність у силу своєї специфіки не може охоплюватись поняттям «державне управління», і тому поліцію слід визнати самостійною частиною адміністрації, а поліцейське право – частиною адміністративного права. Інші вчені-адміністративісти (В.Д. Дерожинський, А.І. Єлістратов, І.К. Сухоплюєв) розглядали поліцейське право тільки в історичному аспекті, вважаючи, що «вчення про управління замінило собою систему поліцейського права». Еволюційний розвиток вітчизняного адміністративного права був фактично згорнутий після подій 1917 року. Саме з часу встановлення радянської влади починається другий етап в історії цієї правової галузі. У перші двадцять років (з 1917 по 1937 рік) адміністративне право майже постійно було під забороною, у першу чергу за свій колишній зв'язок з поліцейським правом, легально воно існувало лише в період з 1922 по 1928 рік. Певна відлига у ставленні до адміністративно-правової галузі настала після прийняття у 1936 році так званої сталінської Конституції СРСР, норми якої закріплювали положення про органи державного управління. Обслуговуючи владно-управлінські процеси у межах радянської системи, вітчизняне адміністративне право перебувало в жорстких ідеологічних рамках, що зумовлювало штучне звуження змісту предмета правового регулювання цієї галузі, який обмежувався лише відносинами державного управління. Адміністративне право – це фундаментальна (основна) галузь публічного права. Воно посідає найвище місце в ієрархії так званих управлінських галузей права. На щабель нижче від адміністративного права перебувають дві спеціальні галузі права: земельне та фінансове право, ще нижче положення посідають комплексні галузі (або галузі законодавства), які складають вторинні утворення у структурі права; до них можна віднести господарське, екологічне, банківське, морське, митне, податкове право та ін. [2, с. 10-13]

Спроба створити нову систему права на теренах країн Варшавського договору перетворилась на недавньоазіатський варіант тоталітарного атипового правового нігілізму як серед населення, так і серед державних службовців усіх рівнів, коли партійна ідеологія була вищою за закон, коли держава намагалася повністю регулювати всі сфери суспільного життя. З одного боку, ці процеси призводили

до викривлення філософії римського права, з іншого – були наслідком викривлень, які відбувались під час рецепції римського права у Східній Європі. У такій тоталітарній системі право не лише втрачало своє природно-цілісне значення регулятора суспільних відносин, а й перетворювалося в інструмент впливу державної влади, а точніше – групи чиновників, які узурпували владу та створили ієрархічну бюрократичну піраміду, на громадян [3].

Розпад Радянського Союзу призвів до появи цілого ряду нових держав, більшість яких свою історію розпочали саме на початку 90-х рр. XX ст. Соціальний вибух, що викликав економічний колапс, призвів також до культурного, морального, етичного занепаду та до агонії права. Хаотичне схрещення публічних і приватних правових відносин, поява інноваційних процесів у суспільстві, проникнення атипових іноземних відносин до недосконалої пострадянської системи суспільства надало можливість юристам отримувати з недосконалості правових форм максимальну вигоду як особисто для себе, так і для осіб, які в своїх руках змогли акумулювати владні важелі. В такій ситуації корупція, «телефонне право», «білокомірцева злочинність» стали супутниками всіх суспільних перетворень і, відповідно, тією «ложкою дьогтю» в бочці меду, яка зводить нанівець усі інноваційні зрушення, що відповідають реаліям сьогодення.

3 грудня 1991 року розпочався новий (третій) етап в історії вітчизняної адміністративно-правової галузі, який має декілька суттєвих відмінностей від двох попередніх. По-перше, адміністративне право України з набуттям державою незалежності почало розвиватися переважно на базі власних наукових шкіл. По-друге, змінився вектор стратегічного розвитку цієї важливої правової галузі, сутність якого чітко викладено у нормах ст. 3 Конституції України. Вони проголошують, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. На цьому етапі розвитку адміністративного права, як вважає Є.В. Курінний, поступово більшість авторів погодилося з думкою В.Б. Авер'янова про те, що принципова зміна поглядів на суспільне призначення адміністративного права має базуватися на визнанні якісно нової ролі держави у взаємовідносинах із громадянами, а саме: не владарювання над людиною, а служіння їй; адміністративне право за своїм глибинним призначенням має визначатись не як «право державного управління», а як «право забезпечення і захисту прав людини» [2, с. 12].

Отже, ми можемо констатувати, що ієрархічний підхід до побудови адміністративного права як галузі права, яка охоплює всі сфери суспільного життя виявився хибним. Радянська концепція адміністративного права, як такого що замінило публічне право не витримала перевірки часом. Виродження права у жорстке управління суспільством за допомогою владних приписів та адміністративних покарань призвело до повного колапсу та занепаду країни. Адміністративна відповідальність простих громадян за малозначні діяння на фоні тотального нехтування приписами законів з боку влади та місцевих органів самоуправління привела до повного правового нігілізму та деградації суспільства. Завдання науки – розробка та вироблення таких інноваційних моделей, які дозволять суспільству підвищити ефективність діяльності й вирішити еволюційні завдання, що стоять перед ними. Абстрактні математичні розрахунки втілені в життя за допомогою механічних пристроїв, хімічних реакцій, фізичних дій та допомага-

ють інтелекту провідних вчених світу реалізовувати свої амбітні ідеї. Так само вчені гуманітарного спрямування, вивчаючи та аналізуючи соціальні процеси, психічні явища, взаємозв'язки історичних подій, роблять прогнози й вивчають закономірності розвитку людства. Модель організації діяльності органів публічної влади, яка міститься у працях провідних українських вчених, базується на вивченні теоретичних основ суспільного розвитку, виявленні тих помилок, які притаманні пострадянським країнам та аналізі досягнень провідних країн світу [5].

Право беззаперечно є фундаментом держави. Галузі права, як складові частини одного цілого – права, знаходяться в одній площині, вони рівнозначні (рівновеликі) між собою. Нема ніякої правової ієрархії. Інститути права зв'язують галузі права між собою. Галузі права пересікаються, мають споріднені інститути. З розвитком суспільних відносин виникають нові галузі права, які відрізняються за об'єктом регулювання, регулюючим органом (суб'єктом), методами суспільного регулювання. Так за суб'єктом можна виділити поліцейське, муніципальне право; за предметом – правоохоронне, податкове право; за режимом – таємне, надзвичайне і так далі. А.М. Колодій сферу публічного права розглядає як вертикальні відносини (управлінські), відносини субординації, влади – підпорядкування. Їх регулювання повинно здійснюватись на принципі імперативності, а права та обов'язки суб'єктів повинні прямо і вичерпно формулюватися в законі. Сферу приватного права він визначає як сукупність горизонтальних відносин, що передбачають рівне становище відносно самостійних суб'єктів. Вони регулюються за принципом диспозитивності, а суб'єкти самі в рамках закону встановлюють свої права та обов'язки [5, с. 66].

Погорелов Є.В. констатує, що горизонтальні та вертикальні відносини можна регулювати лише своїми власними методами: перші – диспозитивним методом, другі – імперативним. Перегляд у процесі кодифікації чинних нормативних актів з точки зору критеріїв публічного та приватного права дасть можливість виявити і виправити недоліки у регулюванні горизонтальних та вертикальних відносин. І доходить до висновку, що формування громадянського суспільства потребує розширення сфери приватного права і скорочення публічного. Це знов-таки можливо зробити, знаючи предмет та метод регулювання приватного та публічного права [6, с. 77-78]. Адміністративному праву в межах дії публічного права належить провідна роль. Воно забезпечує реалізацію різноманітних публічних і приватних потреб та інтересів шляхом виконання функцій владно-управлінської діяльності та адміністративно-правового захисту [2, с. 31].

Модель публічно-правових відносин, базуючись на певних аксіомах побудови відносин між владою та громадянами, має наступний вигляд: кожен громадянин, у разі скоєння протиправного діяння (правопорушення, делікту), яке не має великої суспільної небезпеки, а отже, не підпадає під кримінальну відповідальність, несе публічну відповідальність, незалежно від своєї соціальної приналежності або посади; публічні проступки поділяються на групи (види) за горизонтальним принципом відповідно до сфери, в якій вони вчиняються; проступок (публічний проступок) – це винна, умисна дія, бездіяльність особи (громадянина), яка суперечить встановленим нормам публічної поведінки і призвела до негативних моральних та (або) матеріальних наслідків; публічна відповідальність (відповідальність за проступок) – це відповідальність особи (громадянина) за

вчинення проступку, яка накладається уповноваженим органом (посадовою особою) з метою приведення виявлених недоліків (порушень) до відповідного (визначеного в законодавстві) стану; норми, які регулюють відповідальність за проступки у різних сферах життя суспільства, мають міститись у відповідних базових кодексах: Земельному, Податковому, Водному, Медичному, Санітарно-епідеміологічному та інших [7].

Кодифікація завжди пов'язана з глибокою і всебічною переробкою чинного законодавства та внесенням до нього суттєвих змін. Кодифікація забезпечує внутрішню погодженість, цілісність, системність і повноту правового регулювання відповідних відносин. Кодифікація є найбільш удосконаленою формою систематизації законодавства. Правовою метою кодифікації є впорядкування нормативної основи права, забезпечення найбільш доцільного процесу реалізації права, поліпшення структури кодифікаційних актів, удосконалення їх логіки, мови, стилю. Кодифікація зазвичай (на відміну від інкорпорації) базується на системі права, хоча повністю може з нею і не співпадати. Якщо система права в цілому носить об'єктивний характер, не залежить від волі законодавця і визначається предметом правового регулювання, то кодифікація законодавства іноді може порушувати цю об'єктивність і проводитись на основі суб'єктивно вибраного законодавцем класифікаційного критерію. Іншими словами, якщо система права виключає диференціацію, при якій правові норми одної галузі (інституту) права опинилися в іншій, то при кодифікації групуванню в єдиний комплекс піддаються правові норми різних галузей (інститутів) права. У зв'язку з цим кодифікація законодавства не може в усіх випадках повністю співпадати з системою права. Але можна з впевненістю сказати, що система права слугує основою для кодифікації, логічної обробки і розміщення законодавчого матеріалу в визначеному порядку. У юридичній літературі та на практиці виділяють кілька видів кодифікації: загальна кодифікація, під якою розуміють прийняття серії кодифікаційних актів з усіх основних галузей законодавства і, як результат – створення об'єднаної, внутрішньо узгодженої системи актів типу «кодекс кодексів»; галузева кодифікація – охоплює законодавство тієї чи іншої галузі; спеціальна (комплексна) кодифікація – це видання нормативно-правових актів, що регулюють той чи інший інститут. Кодифікація завжди носить офіційний характер і здійснюється виключно державними органами. Кодифікаційна діяльність здійснюється періодично, у залежності від нагромадження нормативного матеріалу і об'єктивної необхідності його всебічного опрацювання. Кодифікація вимагає, щоб у проект нового нормативно-правового акту, який має прийматися, включались лише ті норми, що зберегли свою дію і виправдовують себе, а також щоб вводились нові норми, вносились зміни і доповнення, усувались прогалини у правовому регулюванні. Проект кодифікованого акту подається до компетентного органу у звичайному порядку, але одночасно з цим мають подаватися пропозиції, спрямовані на відміну акту (актів) або їх частини, що фактично втратили силу у зв'язку з прийняттям нового нормативно-правового акту, а також, якщо вони містять положення, що увійшли до нового нормативно-правового акта. Слід завжди пам'ятати, що кодифікація є формою правотворчості, адже її основне призначення вбачається у забезпеченні найбільш повного правового регулювання певної сфери суспільних відносин шляхом прийняття логічно довершених нормативних актів комплекс-

но-узагальнюючого характеру. Більше того, кодифікація свідчить про високий рівень правотворчості, а наявність великої кількості кодифікаційних актів – про досконалість системи нормативно-правових актів і законодавства у державі. Кодифікація виступає в якості важливого системотворчого і стабілізуючого фактора всієї правової системи і сприяє організованому розвитку права, проймає його єдиними принципами, загальними правовими поняттями та категоріями. Прийняття кодифікаційних актів як результатів кодифікації спрямоване на посилення в законодавстві елементу стійкості та формування стабільної нормативно-правової бази [8, с. 63-66].

Слід пам'ятати і те, що та або інша галузь права не повинні мати «власні» кодекси. Приміром процедурне право охоплює всю діяльність державних органів, а також господарську та інші види діяльності. Також той або інший кодекс може «пронизувати» декілька галузей права. Приміром, ліцензійне право відноситься до видачі ліцензій для видобутку корисних копалин, продаж медикаментів тощо, в той же час дозвільне право – до використання зброї, керування транспортними засобами, допуск до певних видів діяльності. Між собою вони тісно пов'язані. В той же час вони є складовими як публічного, так і приватного права. Але і господарське право пов'язане з адміністративним. Тому слід приділити ще більше уваги теоретичному підґрунтю правовідносин, що склались у нашій державі. Не слід забувати і про такі поняття як: «публічність розгляду приватних спорів», «публічність норм, що регламентують приватні відносини». І такі перетворення можливі лише у випадку кардинальних змін у теорії адміністративного права, відмови від всеохоплюючої керівної ролі, якою було наділено радянське адміністративне право.

Висновки. Отже, повернемося до проголошеної раніше тези «формування громадянського суспільства потребує розширення сфери приватного права і скорочення публічного» [6, с. 77-78]. Для сучасного адміністративного права у законодавчому вимірі це повинно виразитись у модернізації існуючих кодексів та створенні нових прогресивних кодексів за наступною схемою: Виділення з Кодексу України про адміністративні правопорушення «Кодексу України про провадження у справах про публічні проступки»; трансфер норм з Кодексу України про адміністративні правопорушення до існуючих кодексів (Земельного, Господарського, Лісового та інших кодексів); кодифікація законодавства в окремих сферах суспільного життя (Медичний, Ветеринарний Фармацевтичний та інші кодекси); кодифікація процедурного законодавства; кодифікація адміністративного законодавства (законодавства про відповідальність державних службовців). Відповідно в сучасних реаліях гуманізації українського суспільства законодавство, яке регламентує діяльність органів державної влади, повинно спростити всі процедурні відносини між владою та громадянами, фактично на рівень написання заяви щодо вирішення того або іншого питання, або отримання певного документу (всі інші документи, данні, процедури або мають бути у компетентних органів, або проводяться без участі заявника). Також представники органів державної влади повинні втручатись в будь-яку діяльність тільки в тому випадку, якщо вона порушує права та свободи інших громадян і нести адміністративну відповідальність, якщо їх дії заважають господарській діяльності або порушують права та свободи. Комунікативні кодекси в такому розрізі мають розглядатись як вираження приватного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Петков С.* Адміністративно-правове регулювання діяльності публічної влади в Україні // <http://justinian.com.ua/article.php?id=3183>
2. *Курітний Є.В.* Предмет і об'єкт адміністративного права України: характеристика категорій в умовах системного реформування: автореф. дис. ...докт. юрид. наук. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 2004. – С. 10-13.
3. <http://admin-reforma.at.ua>
4. <http://pubpravo.at.ua>
5. *Колодій А.М.* Принципи права України: Монографія. – К., 1998. – С. 66.
6. *Погорелов Є.В.* Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загальнопотереоретичний аспект): дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. – Харків: Харківський національний університет внутрішніх справ, 2000. – С. 77-78.
7. *Петков С.В.* Римське право як основа для побудови сучасної ефективної публічно-правової моделі відносин між владою та громадянином: питання юридичної деліктології / <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/GP/2011-1/11pvcvjd.pdf>
8. *Розач О.Я.* Кодифікаційні акти в системі законодавства України: дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук. – Ужгород: Ужгородський національний університет, 2003. – С. 63-66.

Петков С.В. Реформування адміністративного права як основа демократизації суспільства

Дана стаття присвячена з'ясуванню найбільш оптимальних шляхів реформування адміністративного права як основи демократизації суспільства. Автором наголошується на необхідності розширення сфери приватного права і скорочення публічного, що має виразитись у модернізації існуючих кодексів та створенні нових, комунікативних кодексів.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративна відповідальність, публічне право, публічні відносини, кодифікація.

Петков С.В. Реформирование административного права как основа демократизации общества

Данная статья посвящена поиску наиболее оптимальных путей реформирования административного права как основы демократизации общества. Автором подчеркивается необходимость расширения сферы частного права и сокращения публичного, что должно выразиться в модернизации существующих кодексов и создании новых, коммуникативных кодексов.

Ключевые слова: административное право, административная ответственность, публичное право, публичные правоотношения, кодификация.

Petkov S.V. Reforming the administrative law as the basis of democratization society

This article is dedicated to finding out the most optimal ways of reforming the administrative law as the basis of democratic society. The author stresses the need for expansion of private law and reducing the public one that must be shown in modernization of existing codes and create new, communicative codes.

Key words: administrative law, administrative proceedings, public law, public relations, codification.

Стаття надійшла до редакції 12.05.2011.