

УДК 342.9

<http://doi.org/10.5281/zenodo.1317448>orcid.org/0000-0002-0033-5009orcid.org/0000-0002-0328-7241

© Компанієць І.М., Нечитайленко А.О., 2018

І.М. Компанієць, А.О. Нечитайленко**МІСЦЕ ТА РОЛЬ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
В СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВОТВОРЕННІ**

Анотація. Статтю присвячено визначенню місця та ролі адміністративного права України в процесі сучасного державотворення, зокрема, у формуванні системи органів виконавчої влади, запровадженні на основі адміністративного законодавства реформ у сфері державного управління. Надається характеристика деяких з цих реформ, та вказуються проблеми їх реалізації

Ключові слова: адміністративне право, державне управління, державотворення, органи виконавчої влади, реформування.

Аннотация. Статья посвящена определению места и роли административного права Украины в процессе развития современного государства, в частности, в формировании системы органов исполнительной власти, внедрении на основе административного законодательства реформ в сфере государственного управления. Дается характеристика некоторых из этих реформ, и поднимаются проблемы их реализации.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, развитие государства, органы исполнительной власти, реформирование.

Abstract. The article is sanctified to the location and role of administrative law of Ukraine in the process of development of the modern state. Attention applies on that this problem was and is in the spotlight of anchorwomen of scientists – lawyers, however, far not all aspects of influence of administrative law on perfection of institutes of the state got a reflection in scientific publications. The aim of writing of the article consists of partial removal of blanks in research of this range of problems. The special place is spared to description of the administrative legislation sent to perfection of the system of central executive public and institute of government service authorities, and also on counteraction of corruption. Some problems of reformation are examined in the field of socio-cultural building, in particular during carrying out pension reform and reforms in area of health protection and higher legal education. Attention applies on that, before their introduction it was necessary to conduct an all-round scientific analysis and as an experiment to inculcate in some regions and only under reaching positive results to spread them on all territory of the state.

Keywords: administrative law, state administration, development of the state, executive bodies, reformation.

З упевненістю можна стверджувати, що адміністративне право є найоб'ємнішою галуззю права України, і за своєю значущістю воно поступається лише конституційному праву, яке своїми нормами визначає сутність і принципи діяльності нашої держави, її територіальний устрій, систему органів державної

влади, основні права, свободи та обов'язки людини і громадянина та регулює інші найважливіші відносини, що виникають в нашій державі. Адміністративне ж право являє собою сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини, що виникають з приводу практичної реалізації норм Конституції та законів України органами виконавчої влади (у визначених законом випадках – також органами місцевого самоврядування – при реалізації повноважень, делегованих їм органами виконавчої влади), а також у внутрішньо-організаційній діяльності інших державних органів та органів місцевого самоврядування.

Тобто адміністративне право, поряд з конституційним правом, займає провідне місце в регулюванні найважливіших суспільних відносин, що виникають в процесі державотворення, зокрема, у створенні дієвого механізму державного управління.

Роль адміністративного права визначається тим, що воно практично запроваджує в життя норми Конституції України шляхом адміністративно-правового регулювання різноманітних управлінських відносин, а отже, безпосередньо впливає на всі сфери державного управління – економіку, соціально-культурне будівництво і адміністративно-політичну діяльність; визначає систему та повноваження органів виконавчої влади, їх функції, форми та методи діяльності; регламентує порядок проходження державної служби, здійснення контролю та нагляду в державному управлінні; встановлює відповідальність за адміністративні правопорушення, визначає порядок здійснення адміністративного судочинства.

Особливого значення адміністративне право набуває в наш час – у період проведення широкомасштабних реформ в економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах діяльності нашої держави, оскільки своїми нормами, які містяться, зокрема, в нормативно-правових актах державного управління, воно по суті встановлює механізм запровадження органами виконавчої влади цих реформ.

Це місце і роль адміністративного права України у великій мірі визначається втіленням у процес правотворчості вагомих напрацювань представників вітчизняної наукової школи адміністративного права – В.Б. Авер'янова [1–3], О.Ф. Андрійко [4], Ю.П. Битяка [5], В.М. Гаращука [6], В.К. Колпакова [7], Є.В. Курінного [8], А.Т. Комзюка [9], Є.Б. Кубко [10] та інших. Саме ними були запропоновані шляхи розвитку науки і самої галузі адміністративного права і саме ними та іншими науковцями досліджувалися глобальні, найважливіші для розвитку демократичної, соціальної, правової держави проблеми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин та були внесені пропозиції щодо підвищення ефективності державного управління, яке відіграє важливу роль в процесі сучасного державотворення.

Останніми роками до вирішення проблем сучасного державотворення залучаються молоді вчені та навіть талановиті студенти закладів вищої юридичної освіти, які публікують результати своїх наукових досліджень з цієї проблематики [11].

Однак, місце та роль адміністративного права в сучасному державотворенні в науковій літературі визначені ще не достатньо повно.

Метою написання цієї статті є часткове усунення прогалин в дослідженні цієї проблематики.

Характеризуючи місце і роль адміністративного права в державотворенні, перш за все слід зазначити, що нинішній етап його розвитку характеризується суттєвими змінами, які відбулися в політичному, економічному та соціальному житті українського суспільства наприкінці 2013 – початку 2014 років і відбуваються в цей час, що зумовило виникнення нових процесів у державотворенні. Суттєво вплинуло на їх розвиток підписання 27 червня 2014 року Президентом України Угоди про Асоціацію між ЄС та Україною [12], реалізація якої неможлива без проведення плідної роботи правотворчих органів з адаптації законодавства нашої держави до права Європейського Союзу і наповнення принципово новим змістом переважної більшості державницьких інститутів.

І передусім тут слід відзначити подальше вдосконалення системи та повноважень центральних органів виконавчої влади та інституту публічної служби.

Так, 27 лютого 2014 року була прийнята нова редакція Закону «Про Кабінет Міністрів України» [13], у відповідності до якого уряд як вищий орган у системі органів виконавчої влади здійснює свої повноваження безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів. Суттєвою новелою цього нормативно-правового акту є те, що в ньому закріплено обов'язок Кабінету Міністрів України регулярно інформувати громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучати громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення. Акти Кабінету Міністрів України підлягають обов'язковому оприлюдненню відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» [14]. Крім того, проекти нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України також мають оприлюднюватися у встановленому законодавством порядку, крім випадків виникнення надзвичайних ситуацій та інших невідкладних випадків, передбачених законом, коли такі проекти актів оприлюднюються негайно після їх підготовки. Тобто, по суті запроваджуються певні елементи контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України з боку громадянського суспільства.

У відповідність до Конституції України [15], шляхом внесення змін і доповнень, приведений також Закон "Про центральні органи виконавчої влади" від 17 березня 2011 року [16], який, серед інших, закріпив такі важливі принципи їх діяльності, як верховенство права, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, законності, відкритості, прозорості, відповідальності за свою діяльність.

Згідно з цим Законом, міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України. Інші центральні органи виконавчої влади утворюються для виконання окремих функцій з реалізації державної політики як служби, агентства, інспекції. Діяльність цих органів спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів відповідно до законодавства.

Сама ж система центральних органів виконавчої влади визначена постановою Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2015 року «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [17]. Цією постановою вказана схема спрямування та координації діяльності центральних органів виконавчої влади.

Для захисту та утвердження демократичних цінностей, верховенства права та прав людини в Україні, подолання корупції в діяльності державного апарату, залучення на державну службу талановитої молоді 16 вересня 2014 року був прийнятий Закон України «Про очищення влади» [18]. Під очищенням влади (люстрацією) в ньому розуміється встановлена цим Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. Вона здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади, підлив основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини. Значною мірою цей нормативно-правовий акт регулює відносини в сфері державного управління, оскільки він стосується переважно посад органів виконавчої влади, зокрема: Прем'єр-міністра України, Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністра України, а також міністрів, керівників центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, Голови Антимонопольного комітету України, Голови Фонду державного майна України, їх перших заступників, заступників; начальницького складу органів внутрішніх справ; керівників державних, у тому числі казенних, підприємств оборонно-промислового комплексу, а також державних підприємств, що належать до сфери управління суб'єкта надання адміністративних послуг; інших посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях, визначила нова редакція Закону «Про державну службу» [19]. Дія цього закону також переважно розповсюджується на сферу державного управління, оскільки регу-

лює державно-службові відносини, які виникають, змінюються та припиняються в діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних підрозділів, місцевих державних адміністрацій, органів військового управління, закордонних дипломатичних установ України та деяких інших органів державного управління.

Пряме відношення до державної служби має й законодавство, спрямоване на боротьбу з корупцією та корупційними діяннями в діяльності державного апарату. 14 жовтня 2014 року Верховна Рада України, у розвиток цього законодавства [20], для підвищення ефективності його дії та з метою більш чіткого визначення правових і організаційних засад функціонування системи запобігання корупції в Україні, визначення конкретного змісту та встановлення порядку застосування превентивних антикорупційних механізмів, правил щодо усунення наслідків корупційних правопорушень, прийняла Закон «Про запобігання корупції» [21].

Також прийняті нові закони, які регулюють діяльність деяких правоохоронних органів. Перш за все це Закон «Про Національну поліцію» [22] та нова редакція Закону «Про прокуратуру» [23].

Значною мірою оновлене та приведене у відповідність до сучасних умов існування Української держави правове регулювання суспільних відносин у сфері управління соціально-культурним будівництвом, зокрема, в галузях освіти і науки, від удосконалення якого залежить рівень підготовки професійних кадрів та проведення наукових досліджень з метою перетворення України у високорозвинену країну з могутнім економічним та соціальним потенціалом.

Так, дія Закону «Про вищу освіту» від 1 липня 2014 року [24] спрямована перш за все на встановлення основних правових, організаційних та фінансових засад функціонування системи вищої освіти, створення умов для посилення співпраці державних органів і бізнесу з вищими навчальними закладами, поєднання освіти з наукою та виробництвом з метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях. Однією з найважливіших особливостей цього Закону є надання вищим навчальним закладам широкої автономії, тобто самостійності, незалежності та відповідальності у прийнятті рішень стосовно розвитку академічних свобод, організації освітнього процесу, наукових досліджень, внутрішнього управління, економічної та іншої діяльності.

Метою ж прийняття Закону «Про наукову і науково-технічну діяльність» [25] стало визначення основних засад функціонування та розвитку сфери наукової і науково-технічної діяльності, створення умов для її ефективного провадження, задоволення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку шляхом взаємодії освіти, науки, бізнесу та влади. Така увага з боку держави зумовлена тим, що рівень розвитку науки і техніки є визначальним чинником прогресу суспільства, підвищення добробуту громадян, їх духовного та інтелектуального зростання.

Цей Закон закріпив, зокрема, такі новації: передбачив різноманітні джерела фінансування наукових досліджень не тільки наукових установ державної та комунальної форм власності, а й колективів учених та окремих науковців, збільшив частину грантового фінансування, яке буде розподілятися через Національний фонд досліджень; удосконалив систему управління наукою; покращив соціальний статус науковця та його пенсійне забезпечення; створив умови для стимулювання молодих учених та ін.

На виконання охарактеризованих вище та багатьох інших законів уряд, центральні та місцеві органи виконавчої влади видали численні підзаконні нормативно-правові акти, які деталізують ці закони та встановлюють механізм їх реалізації.

Незважаючи на активізацію роботи правотворчих органів з оновлення адміністративного права, воно ще не повною мірою відповідає вимогам сьогодення і не завжди позитивно впливає на нові процеси в державотворенні, а тому потребує вдосконалення.

Зокрема, недостатньо виваженими та такими, що в цілому негативно сприймаються громадянами є рішення щодо запровадження в Україні пенсійної реформи [26] та реформи в галузі охорони здоров'я [27– 30]. Оскільки їх положення торкаються буквально усього населення країни, то при їх підготовці та запровадженні необхідно було враховувати як соціальні, так і економічні аспекти реформування. Так, у межах здійснення медичної реформи громадяни вже зараз стикаються з проблемою їх закріплення за домашніми лікарями, ненаданням медичної допомоги на дому, лікування у вузькопрофільних лікарів-спеціалістів. Найбільшу ж тривогу викликає у населення передбачене виділення з коштів державного бюджету мізерної суми на медичне обслуговування кожного громадянина (базова сума – 370 грн. на рік) та вартість медичних послуг, яких потребують хворі поверх цієї суми.

Видається, що в державі, яка конституційно проголосила людину, її життя та здоров'я найвищою соціальною цінністю, не можна експериментувати над усім її населенням без урахування відповідних висновків науковців, у тому числі правників, та думки самих громадян. Принаймні, можна було б як експеримент в деяких адміністративно-територіальних одиницях України апробувати ту ж саму медичну реформу протягом хоча б одного року, щоб відчутти позитивний чи негативний її ефект, і тоді вже приймати відповідне рішення щодо доцільності розповсюдження цієї реформи в межах всієї держави.

І приклад цьому вже є: враховуючи пропозиції місцевих органів управління освітою, з метою практичної реалізації Концепції Нової української школи, наказом Міністерства освіти і науки України від 13 липня 2017 року № 1028 [31] у ста школах (по чотири в кожній області та місті Києві) започатковано проведення всеукраїнського експерименту на базі загальноосвітніх навчальних закладів – пілотного проекту, який спрямований на модернізацію системи навчання у початкових класах, сутність якого полягає у запровадженні певних методик, які будуть орієнтовані на використання різних психологічних підходів для роботи з дітьми.

Подібним чином слід поступити й щодо запровадження в дію нового законодавства про юридичну освіту. Зараз на розгляді у парламенті знаходяться два законопроекти – «Про юридичну (правничу) освіту і загальний доступ до правничої професії» (№7147) та «Про юридичну освіту та юридичну (правничу) професію» (№7147-1) [32], які кожен по-своєму, але докорінним чином змінюють структуру, стандарти, а отже, багато в чому і саму сутність процесу підготовки кваліфікованих фахівців-юристів.

І, звичайно ж, перед запровадженням у процесі сучасного державотворення цієї та будь-яких інших докорінних реформ у різних сферах і галузях державного управління слід проводити широке їх обговорення та враховувати думку провідних науковців відповідних галузей знань і насамперед вітчизняних учених-адміністративістів. Не зовсім зрозуміло, наприклад, чому авторами нового «Стандарту юридичної (правничої) освіти», який, ймовірно, буде запроваджений після прийняття нового закону, стали іноземні автори, які розробили його на комерційній основі (тобто отримали гроші з нашого державного бюджету). Але ж у нас є Академія правових наук України, провідні заклади вищої юридичної освіти, де працюють знані науковці, які б за отримувану ними заробітну плату, враховуючи той же європейський досвід функціонування юридичних освітніх закладів та вітчизняні традиції і можливості, особливості здійснення нашої судової, адвокатської, слідчої та інших видів юридичної діяльності, без сумніву, сформулювали б наші власні високоякісні стандарти правничої освіти. І це б ще раз підтвердило високий рівень наших учених-правників, що досліджують проблеми правового регулювання відносин у сфері державного управління і ведуть пошук шляхів їх вирішення, що сприяє й подальшому розвитку адміністративного права як науки та як однієї з провідних галузей права України.

Отже, викладене вище свідчить, що поряд з конституційним адміністративне право відіграє вирішальну роль у розбудові сучасної Української держави, регулюючи найрізноманітніші суспільні відносини, що виникають у сфері державного управління, і створюючи механізм запровадження реформ, які мають наблизити нашу державу до вступу в Європейський Союз.

Література

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. №8. С. 8–13;
2. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. №5. С. 11–12;
3. Авер'янов В.Б. Становлення нової доктрини українського адміністративного права. *Юридичний вісник України*. 2007. №28 (628). 14–20 липня. С. 1–5;
4. Андрійко О.Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 року. Харків : Право, 2015, С. 11–13;
5. Битяк Ю.П. Доктринальні напрями розвитку науки адміністративного права. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 року. Харків : Право, 2015, С. 5–9;
6. Гаращук В.М. Проблеми вдосконалення адміністративного законодавства України.

Проблеми законності : академ. зб. наук. пр. / Відп. ред. В.Я.Тацій. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. 2009. Вип. 100. С. 248; **7.** Колпаков В.К., Мацелик Т. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми. *Право України*. 2010. №8. С. 110–115; **8.** Курінний Є.В. Реформування українського адміністративного права: декілька тез про сутність процесу. *Адміністративне право і процес*. 2013. №2 (4) С. 5-15; **9.** Комзюк А.Т. Інститут адміністративного примусу в умовах формування нової доктрини адміністративного права. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. наук.-практ. конф., м. Харків, 17–18 квітня 2015 року. Харків : Право. 2015. С. 64–68; **10.** Кубко Є.Б. Проблеми запровадження міжнародно-правових стандартів адміністративної діяльності й адміністративного судочинства. *Право України*. 2013. №12. С. 156–173; **11.** *Актуальні питання державотворення в Україні*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (20 травня 2016 року) / Редкол.: д.ю.н. І. С. Гриценко (голова), к.ю.н. І. С. Сахарук (відп. ред.) та ін. В 3-х томах. Том 1. Київ : ВПЦ «Київський університет». 2016. 339 с.; **12.** Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL : http://zakon.rada.gov.ua.laws/show/984_011 (дата звернення: 02.05.2018); **13.** Про Кабінет Міністрів України : Закон від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222; **14.** Про доступ до публічної інформації : Закон від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314; **15.** Конституція України : станом на 1 квітня 2018 р. / *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141; 2005. №2. Ст. 44; **16.** Про центральні органи виконавчої влади : Закон від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385; **17.** Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2015 р. URL : <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 12.02.2018); **18.** Про очищення влади : Закон від 16 вересня 2014 р. № 1682-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 44. Ст. 2041; **19.** Про державну службу : Закон від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 14 лютого 2018); **20.** Про засади запобігання і протидії корупції : Закон від 7 квітня 2011 р. № 3206-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. №40. Ст. 404; **21.** Про запобігання корупції : Закон від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056; **22.** Про Національну поліцію : Закон від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40-41. Ст. 379; **23.** Про прокуратуру : Закон від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 2-3. Ст. 12; **24.** Про вищу освіту : Закон від 1 липня 2014 р. № 1556-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 37-38. Ст. 2004; **25.** Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон від 26 листопада 2015 р. № 848-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 3. Ст. 25; **26.** Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 40-41. Ст. 383; **27.** Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я : Закон від 6 квітня 2017 р. № 2002-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 21. Ст. 245; **28.** Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення : Закон від 19 жовтня 2017 р. № 2168-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 31; **29.** Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо окремих питань захисту прав громадян у сфері охорони здоров'я : Закон від 14 листопада 2017 р. № 2204-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 51-52. Ст. 447; **30.** Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості : Закон від 14 листопада 2017 р. № 2206-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 5. Ст. 32.; **31.** URL : <http://school18.rv.sch.in.ua> (дата звернення: 6 травня 2018); **32.** URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua> (дата звернення: 6 травня 2018 р.).