

Серед пріоритетних напрямів розвитку української юстиції – реформування системи правосуддя з метою забезпечення доступності судочинства, справедливості судової процедури та ефективності судового захисту; реформування кримінальної юстиції та кримінально-виконавчої системи; створення правових засад для запобігання та протидії корупції; забезпечення ефективності системи примусового виконання рішень судів; удосконалення системи захисту інтересів держави в судах України; реформування нотаріату; формування системи безоплатної правової допомоги.

2011

Правознавство (М. Оніщук, с. 5)
Правознавство
2008 № 11
24.01.10. Велик
Телефон 548
12.12.11 Директор
06.12.12 Савчук
8.12. Велч
14.12 Варш
19.12

код екземпляра 470339



ПРАВО

ЮРИДИЧНИЙ
ЖУРНАЛ

України

Загальнодержавне періодичне видання

Засноване у 1922 році Видається щомісячно

Свідоцтво про державну реєстрацію: Серія А01 № 129668
Адреса редакційної колегії: 04107, м. Київ-107
вул. Багговутівська, 17-21, кімн. 425
Тел.: (044)537-51-14
E-mail: info@pravoua.com.ua

Передплатний індекс: 74424
Головний редактор:
Святоцький О. Д.,
доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент АПРН України
Відповідальний секретар:
Щербак О. М.

ЗАСНОВНИКИ:

- © Міністерство юстиції України
- © Конституційний Суд України
- © Верховний Суд України
- © Вищий господарський суд України
- © Генеральна прокуратура України
- © Інститут держави і права НАН України
- © Академія правових наук України
- © Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого

ВИДАВЕЦЬ

© ТОВ «Видавничий Дім «Ін Юре»

Національна юридична академія
імені Ярослава Мудрого
ФУНДАМЕНТАЛЬНА
БІБЛІОТЕКА
11/2008

СУЧАСНИЙ ФОРМАТ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН



К. АФАНАСЬЄВ
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
(Луганський державний університет
внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка)

У правовій державі відносини, які регулюються нормами права, встановлюються державою, захищаються її авторитетом, а також різними правовими засобами. Проведення масштабної адміністративної реформи, перебування України на перехідному етапі побудови правової держави дозволяє визнати, що серед правових норм провідну регулюючу роль відіграють норми адміністративного права, які забезпечують спрямованість правового регулювання та визначають зміст публічного управління відповідно до сучасних тенденцій розвитку суспільних відносин.

За часи незалежності питанням формування сучасної вітчизняної правової системи, підвищення ефективності механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, наповнення останніх ознаками демократичності й соціальної справедливості присвячено чимало праць науковців у різних галузях юридичної науки. До таких можна віднести роботи В. Авер'янова, О. Андрійко, О. Бандурки, Ю. Битяка, В. Гарашука, І. Го-

© К. Афанасьєв, 2008

лосніченка, Є. Додіна, С. Ківалова, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, А. Крижанівського, Н. Нижник, Н. Оніщенко, М. Орзіха, В. Погорілка, П. Рабіновича, А. Селіванова, В. Сіренка, О. Скакун, М. Тищенко, О. Фрицького, В. Цветкова, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, Х. Ярмачі та багатьох інших вітчизняних учених. Водночас слід зазначити, що демократизація життя українського суспільства, вирішення завдань щодо побудови у нашій країні правової європейської держави та формування відповідних правовідносин у сфері виконавчої влади свідчать про важливість подальшого аналізу проблем правового регулювання суспільних відносин. Зокрема, у цій статті розглядаються окремі питання щодо змісту та завдань сучасного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин в Україні.

Наголошуючи на необхідності оновлення української адміністративно-правової доктрини, В. Авер'янов зазначає, що застарілі (за суттю «неорадянські») ідеологічні стереотипи

дотепер превалюють у національній суспільній думці, що не сприяє європейському розумінню адміністративного права як провідної галузі правового забезпечення пріоритету прав людини у сфері публічної влади [1, 33–34]. Керуючись цим, вважаю, що саме на підставі зазначеного конституційного принципу та з метою належного захисту прав і свобод людини й повинні формуватися новітні адміністративні правовідносини в українському суспільстві.

Перш за все, звернемо увагу на функціональне призначення різних гілок влади щодо правового регулювання суспільних відносин у державі. На мій погляд, основною функцією законодавчих органів держави є правовстановлення, судових органів — правовідновлення, а органів виконавчої влади — правовстановлення, правозастосування та правоохорона. Тому, з огляду на це функціональне «навантаження» органів виконавчої влади, саме підвищення якості адміністративно-правового регулювання суспільних відносин має особливе й першочергове значення.

Доцільно також навести визначення правового регулювання в теорії держави та права. Досить поширеним є таке: правове регулювання — здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою системи правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорона й розвиток [2, 282]. Щодо науки адміністративного права слід відмітити складніший характер юридичного змісту правового регулювання. Це пов'язане з тим, що в адміністративно-правовій теорії категорія «державне регулювання» останнім часом деякою мірою конкурує з категорією «державне управління». З цього приводу зауважу, що в обох випадках ідеться про

виконавчо-розпорядчу підзаконну діяльність компетентних органів держави, але з використанням дещо різних методів державного управління.

Як зазначає Ю. Битяк, у деяких випадках управління пов'язане з безпосереднім розпорядженням, має «командний характер», ґрунтується на імперативних приписах, заборонах, що обмежують самостійність. Проте воно дедалі більше здійснюється у формі нормативного регулювання, використання дозволів і рекомендацій, надання допомоги, сприяння та координації. Застосування лише жорстких варіантів управління суспільними процесами суперечить заданій моделі розвитку суспільства, та й сама система вже не «дозволяє» державі втручатися в усі питання управління й практичної діяльності, як це було до проголошення Україною незалежності. Тому вчений акцентує, що превалюючого значення набуває функція державного регулювання, від якої жодна держава не може відмовитися, оскільки законодавство поширюється на всі галузі та сфери і є прерогативою держави [3, 9].

Вказані питання змісту й спрямованості сучасного правового регулювання відносин у суспільстві дозволяють стверджувати, що в Україні необхідно формувати правову систему, яка відповідає б вимогам сьогодення. Адже правова система, за висновком О. Скакун, у функціональному аспекті охоплюється поняттями «механізм правового регулювання» і «механізм правового впливу». Така система складається зі спеціальних і загальних правових засобів. До спеціальних засобів, що діють на мікрорівні, належать прості первинні (дозволи, зобов'язання, заборони) та прості вторинні (заохочення, рекомендації, покарання, пільги та ін.). На макрорівні діють

складні правові засоби: норми права, принципи права, правовідносини, акти застосування права, акти тлумачення права. Зазначений комплекс спеціальних правових засобів складає механізм правового регулювання, що забезпечує результативний правовий вплив на суспільні відносини.

Загальними правовими засобами визнаються допоміжні (похідні) правові явища: правосвідомість, правомірна поведінка, правова культура, законність, правопорядок тощо. Останні є частиною механізму правового впливу на суспільні відносини. Таким чином, на думку О. Скакун, спеціальні й загальні правові засоби (засоби-встановлення і засоби-дії) у сукупності становлять увесь механізм правового впливу на суспільні відносини [2, 301].

Одночасно для більш повного розкриття сутності та структури правової системи доцільно навести точку зору Н. Оніщенко, яка виокремлює такі її складові: право як сукупність створених і охоронюваних державою норм; законодавство як форма виразу цих норм (нормативні акти); правові установи, які здійснюють правову політику держави; судова та інша юридична практика; механізм правового регулювання; правореалізаційний процес (зокрема акти застосування й тлумачення); права, свободи та обов'язки громадян (право у суб'єктивному значенні); система утворених і функціонуючих у суспільстві правовідносин; законність і правопорядок; правова ідеологія (правосвідомість, юридичні доктрини, теорії, правова культура тощо); суб'єкти права (індивідуальні й колективні); системні зв'язки, які забезпечують єдність, цілісність та стабільність системи; інші правові явища (юридична відповідальність, правосуб'єктність, правовий статус,

законні інтереси тощо), які утворюють своєрідну інфраструктуру правової системи [4].

Безумовно, усі наведені складові тісно пов'язані між собою, є взаємозалежними та взаємозумовленими, тим чи іншим чином характеризують стан правового регулювання суспільних відносин. Разом із тим, з урахуванням новітніх завдань адміністративно-правового регулювання спробую детальніше розглянути окремі складові правової системи.

Включення до головних завдань такого регулювання завдання щодо забезпечення належного захисту прав і свобод людини та громадянина, реалізації принципу пріоритету прав людини перед іншими помітно підвищує роль законності і правопорядку. Аналіз структури правової системи сучасної України, на мій погляд, дозволяє зробити припущення, що певним системоутворюючим чинником серед зазначених складових виступає саме законність і правопорядок. Адже кожен із означених елементів наведеної системи так чи інакше базується на законності й правопорядку або спрямований на їх зміцнення чи забезпечення.

Спробую обґрунтувати таке твердження за допомогою співвідношення законності й правопорядку з деякими важливими як у теоретичному, так і у практичному значенні складовими цієї системи. Наприклад, право як сукупність створених і охоронюваних державою норм має на меті створення необхідних підстав для забезпечення належного правопорядку в державі. Тому загальновизнаною аксіомою у правотворчому процесі є неухильне дотримання компетентними владними суб'єктами принципу законності в межах такої діяльності. Тому й законодавство як система нормативно-правових актів формується та вдоскона-

люється з метою зміцнення правопорядку, визначення ієрархічності цих актів, що забезпечуватиме реалізацію принципу законності під час різноманітної нормотворчої діяльності зазначених суб'єктів. Причому положення таких актів створюють правові засади адміністративних правовідносин, що існують у державі.

Правапорядок і законність тісно пов'язані й з такою складовою системи, як юридична відповідальність суб'єктів адміністративного права. Застосування відповідальності вимагає чіткого визначення правосуб'єктності, правового статусу, урахування законних інтересів особи тощо. Одночасно зазначу, що в умовах сьогодення важливо забезпечити законність практики притягнення будь-якої винної особи до юридичної відповідальності.

Крім того, підкреслюючи значення режиму законності в процесі правотворчої, правозастосовної та правохоронної діяльності органів публічної влади, а також ефективного вирішення ними завдань щодо забезпечення належного правопорядку в українському суспільстві, слід вказати й на проблему зміцнення дисципліни у сфері державного управління.

Вважаю, що в сучасних підручниках і навчальних посібниках з адміністративного права категорії «дисципліна», на жаль, не приділяється належної уваги. І справа навіть не у тому, що державна дисципліна, законність і правопорядок, як зазначає О. Скакун, тісно пов'язані між собою, оскільки державна дисципліна неможлива без додержання та виконання законів і свідомого позитивного ставлення державних службовців до встановленого правопорядку. Важливішим є те, що дисципліна й законність мають відмінності за змістом і місцем у системі правового регулювання, а саме:

1. З погляду права, законність є основою дисципліни, але дисципліна — не лише правове, а й соціальне явище. Вона не вичерпується законністю. Якщо законність означає точне та неухильне додержання закону, то дисципліна передбачає ще й активність, ініціативу в роботі.

2. Поняття дисципліни ширше за поняття законності у плані нормативного забезпечення. Державна дисципліна забезпечується як правовими нормами, так й іншими соціальними нормами, особливо нормами моралі. В її основі лежить виконавська дисципліна, сумлінне ставлення посадових осіб до виконання покладених на них обов'язків.

3. Дисципліна й законність мають різні результати дії. Результат законності — правопорядок, а дисципліни — громадський порядок [2, 675–676].

З урахуванням цього підкреслю значущість саме державної дисципліни для ефективного функціонування таких складових правової системи, як правореалізаційний процес; правова ідеологія; системні зв'язки, що забезпечують єдність, цілісність і стабільність системи. При цьому належний стан дисципліни повинен стати й невід'ємною ознакою діяльності правових установ, які здійснюють правову політику держави, характерною рисою судової та іншої юридичної практики, а також важливим критерієм оцінки поведінки різноманітних суб'єктів адміністративного права.

Тобто здійснення державою масштабних організаційно-правових заходів, спрямованих на підвищення рівня дисципліни, розроблення та впровадження адекватних сьогоденню вимог щодо її стану доцільно віднести до першочергових завдань, які забезпечуватимуть подальший розвиток демократії в українському суспільстві.

Саме такий концептуальний підхід сприятиме ефективному функціонуванню механізму правового регулювання, належному захисту прав і свобод громадян (з одночасним поліпшенням стану виконання ними власних обов'язків, встановлених нормами права), забезпечить реальне вдосконалення системи правовідносин у суспільстві.

Дисциплінарні правовідносини враховують вимоги не лише норм права, а й інших соціальних норм (а інколи навіть базуються на них), а саме: звичаїв, традицій, норм моралі, на підставі яких здійснюється оцінка поведінки особи в суспільстві (колективі), виникають ідеї, що є спільними для всього колективу або частини населення регіону. Зазначена особливість сутності дисципліни дозволяє припустити, що вона, на відміну від законності, більшою мірою є «індикатором» рівня розуміння й дотримання всіма учасниками правовідносин правових приписів. А це є вкрай важливим для підвищення ролі такого актуального за призначенням елемента правової системи, як правова ідеологія.

На окрему увагу заслуговує така складова правової ідеології, як правосвідомість. На думку Н. Оніщенко, остання є формою суспільної свідомості, яка відображає ставлення суспільства, групи, людей чи індивіда до чинного права та похідних від нього правових явищ [5, 696]. На мій погляд, правосвідомість тісно пов'язана з не менш важливим правовим явищем — праворозумінням. Як вважає Ю. Шемшученко, праворозуміння — це усвідомлення правової дійсності через призму правових теорій, доктрин, концепцій. Вона є формою пізнання сутності й ролі права в регулюванні суспільних відносин [5, 696].

А тому, з урахуванням перманентного характеру державних реформ, затвердження на законодавчому рівні значної кількості новітніх концепцій щодо розбудови інституцій правової держави, які притаманні країнам, що перебувають на перехідному етапі свого розвитку, необхідно погодитися з думкою багатьох відомих вітчизняних правників про надзвичайно велике значення для України підвищення рівня правосвідомості та зміцнення праворозуміння у суспільстві.

Для впровадження демократичної системи адміністративних правовідносин у суспільстві дуже актуальними є питання термінологічного забезпечення сучасної теорії адміністративного права. Зокрема, досліджуючи сутність праворозуміння, П. Рабінович зауважує, що в кожному випадку використання у літературі — чи то навчальній, чи то науковій — термінопоняття «право» варто зазначати, в якому, власне, значенні його вжито. Це зауваження стосується й усіх похідних від нього прикметників: «правова» (дійсність, реальність, сфера, система, свідомість, норма тощо), «правовий» (порядок, акт, факт тощо), «правове» (життя, почуття тощо), «правові» (явища, відносини, джерела, форми, договори тощо) [6, 6].

З цим, безумовно, слід погодитися. Наприклад, для того, щоб забезпечити режим законності, держава має створити основу для цього. Основою (або гарантіями) законності в державному управлінні слід визнати наявність певних економічних умов; розвинутої політичної системи; механізму соціального захисту населення; науково обґрунтованої системи норм права, що відповідає вимогам часу й доступна для розуміння всіх суб'єктів державного управління; механізму примусу, який чітко працює в межах закону.

На думку В. Гарашука, умовою законності в державному управлінні слід визнати також високу правову культуру громадян і апарату виконавчої влади, яка, у свою чергу, є наслідком загального рівня освіти та культури суспільства [3, 238]. Саме тому важливе здійснення державою, її компетентними органами комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня правової культури не лише державних службовців, а й усього населення.

Одним із таких заходів є використання в рамках правотворчості зрозумілого понятійно-категоріального апарату. Так, згідно з етимологією слова правопорядок є порядком, заснованим на праві. А тому доцільно висловити деякі міркування з приводу використання в сучасній юриспруденції термінів, які хоча і мають прикметник «правове (правовий)», але їх походження є неюридичним. На мій погляд, це має і певні позитивні риси, оскільки змушує аналізувати ознаки основного поняття, які іноді корисно враховувати у «юридичному варіанті», замислитися над правильністю його вживання.

Наприклад, термін «правове поле». Загалом ідеться про межі компетенції владних суб'єктів, які визначені положеннями чинного законодавства, виникнення відносин між суб'єктами державного управління, а також між органами публічної влади та громадянами виключно на засадах суворого дотримання приписів норм права тощо. Але, якщо керуватись, так би мовити, «агротехнікою вирощування» на ньому правопорядку, то слід згадати про необхідність врахування «якості ґрунту» на окремих ділянках цього поля, його «ландшафту», наявність відповідної «сільгосптехніки та фахівців», обов'язковість дотримання строків «сіву», «подальшого обробітку поля» та про інші важливі умови для

отримання багатого «правового врожаю». Не менше значення має якість «правового насіння», його «європейська селекція». З огляду на практику визначення «місця і розмірів» українського правового поля, використовуваного «насіння» видається, що деякі з наведених «чинників» іноді не враховуються.

Досить поширеним є незавжди правильне використання в сучасних нормативно-правових актах і наукових виданнях слів іншомовного походження. Розглянемо, наприклад, використання популярної серед політиків і юристів категорії «формат відносин». У перекладі з латини слово «формат» означає розмір книги, аркуша, газети або час тривання, параметри телепередачі [7, 340]. Тому завдання щодо впровадження нового «формату відносин» між людиною і державою вимагає уточнення, бо треба забезпечити, перш за все, не лише їх часовий або територіальний «розмір», а й якісне регулювання таких відносин нормами права.

Підсумовуючи, можна зробити певні висновки. По-перше, сучасний формат адміністративних правовідносин у різноманітних сферах життєдіяльності суспільства повинен визначатися з урахуванням конституційного принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина. Для цього важливо поширити практику адміністративно-правового регулювання діяльності органів публічної влади, яка ґрунтувалася б на використанні норм-принципів, норм-стимулів, норм-рекомендацій, норм-дозволів тощо.

По-друге, надзвичайно актуальним є розроблення й впровадження системи ефективних державних заходів, спрямованих на зміцнення дисципліни у сфері виконавчої влади,

підвищення рівня правосвідомості та правової культури громадян як важливих умов утворення у нашій державі правової системи, що відповідатиме вимогам сьогодення.

По-третє, необхідно забезпечити в Україні високий рівень законності, яку доцільно визначити як режим

соціально-політичного та правового життя суспільства, в якому панує чітке і неухильне дотримання законів і підзаконних актів усіма суб'єктами права, а також забезпечується демократичний характер правотворчості, правореалізації та правоохорони.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ:

1. Аверьянов В. Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение. — 2007. — № 1. — С. 31–42.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (Енциклопедичний курс): Підруч. — Х.: Еспада, 2006.
3. Адміністративне право України: Підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. П. Битяка. — К.: Юрінком Інтер, 2006.
4. Оніщенко Н. М. Розвиток соціальності сучасних державних і правових систем // Держава і право. — К., 2001. — Вип. 14: Юридичні і політичні науки. — С. 3–11.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007.
6. Рабінювич П. Сутність праворозуміння // Право України. — 2007. — № 9. — С. 3–7.
7. Сучасний словник-мінімум іншомовних слів. — Вид. 3-є, випр. і доп. — К.: Довіра, 2005.

Вийшов друком збірник:

✓ **Судова практика Верховного Суду України у справах про адміністративні правопорушення / За заг. ред. П. П. Пилипчука. — К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. — 328 с.**



У збірнику вміщено роз'яснення Пленуму Верховного Суду України, що стосуються розгляду судами загальної юрисдикції справ про адміністративні правопорушення, відповідні аналітичні та статистичні матеріали, а також докладно висвітлюється практика Верховного Суду України за 2001–2005 рр. з перегляду рішень у справах цієї категорії.

Наведені у збірнику матеріали будуть корисними для суддів, працівників апаратів судів, правоохоронних органів, адвокатів, науковців, викладачів і студентів юридичних вузів та факультетів, а також громадян, яких цікавлять питання адміністративної відповідальності.

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ОСКАРЖЕННЯ ПРАВОВИХ АКТІВ У ПОРЯДКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА



О. КОНСТАНТИЙ

*кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
завідуючий сектором публічного права
науково-експертного відділу правового
управління Верховного Суду України*

Практика функціонування адміністративних судів засвідчує, що найбільше проблем у суддів та громадян викликають питання допустимості оскарження в порядку адміністративного судочинства правових актів вищих органів державної влади в Україні. З огляду на новизну адміністративної юстиції як правозахисного інституту розглянемо проблему адміністративного судового оскарження правових форм діяльності цих суб'єктів влади України.

Згідно з п. 1 ч. 1 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАСУ) до компетенції адміністративних судів належить розгляд спорів щодо оскарження фізичними та юридичними особами нормативних і індивідуальних правових актів суб'єктів владних повноважень. При цьому особливості оскарження в порядку адміністративного судочинства нормативно-правових актів визначаються ст. 171 КАСУ. За змістом ч. 1 цієї статті предметом адміністративного судового оскарження може бути: 1) законність (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів та розпоряджень Пре-

зидента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) законність та відповідність правовим актам з вищою юридичною силою нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень.

Отже, згідно з положеннями КАСУ предметом оскарження до адміністративних судів можуть бути тільки підзаконні нормативно-правові акти, тобто всі, крім законів, багаторазової дії рішення органів державної влади. Розгляд питань чинності законів, як і правомірності дій (бездіяльності) учасників законотворчого процесу щодо їх прийняття (неприйняття), а також конституційності постанов парламенту, правових актів нормативного характеру Глави держави, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради АРК (ст. 150 Конституції України, ст. 13 Закону України «Про Конституційний Суд України», п. 1 ч. 2 ст. 17, п. 1 ч. 1 ст. 17 КАСУ) не на-

© О. Константий, 2008