



**В.М. Гаращук**, *д-р юрид. наук, професор  
Національна юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

УДК 342.924

### ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Адміністративне законодавство України – один з найважливіших регуляторів суспільних відносин. Саме за допомогою норм адміністративного права здійснюється державне управління, вирішуються повсякденні питання функціонування державних інститутів, розв'язуються проблеми пересічних громадян. У той же час назвати адміністративне законодавство відповідаючим вимогам часу не можна. Слід визнати, що економічні й політичні кризи, які останнім часом стали вже звичними для нашого суспільства, значною мірою спровоковані недосконалістю саме адміністративно-правових норм. На необхідність удосконалення адміністративного законодавства неодноразово звертали увагу провідні

вчені-адміністративісти України [Див.: 1; 4-7]. Зрозуміло, що суспільні процеси не стоять на місці, що їх зміни вимагають постійного коригування й оновлення законодавства, тобто це процес безперервний. Але на кожному етапі розвитку держави існують свої основні проблеми, що потребують законотворчого вирішення.

Запроваджуючи адміністративну реформу в Україні, спираючись на досягнення адміністративної науки, держава сьогодні має спрямовувати роботу органів виконавчої влади на таких засадах, як-от: (а) незалежність здійснення функцій і повноважень органів управління від органів законодавчої й судової влади; (б) прозорість; (в) відповідальність за свої рішення; (г) забезпечення поваги до фізичних і

юридичних осіб; (д) справедливність та ефективність державного управління та ін. З огляду на означені принципи, необхідно паралельно вдосконалювати й адміністративне законодавство.

Світова економічна криза ставить нові завдання перед гілками влади й державними інституціями. За цих умов влада також повинна прискорити роботу щодо вдосконалення системи державного управління, що дозволить посилити потужність виконавчої гілки влади, більш цілеспрямовано і плідно впливати на проведення різноманітних (насамперед економічних) радикальних перетворень у країні. Потребує поліпшення нормативна база системи державного прогнозування та принципів розроблення програм соціально-економічного розвитку. У практику діяльності центральних органів виконавчої влади доречно впровадити й законодавчо закріпивши при цьому середньострокове бюджетне планування, розробити засади стратегічного і річного планування, посилити контроль за ефективністю й цільовим витрачанням бюджетних коштів, удосконалити роботу зі складання прогнозних балансів виробництва і споживання найважливіших видів продукції тощо. З метою стримування

зростання цін слід провадити постійний відповідний моніторинг на внутрішньому й зовнішньому ринках. Особливої уваги потребує впорядкування нормативної бази, яка забезпечує роботу банківської системи, діяльність якої можна ототожити з елементом національної безпеки України.

Ефективне управління неможливе без реформування адміністративного законодавства, спрямованого на налагодження конструктивного співробітництва Уряду з Верховною Радою України, окремими депутатськими фракціями (групами) й позафракційними народними депутатами. Подальшого розвитку потребує законодавство з координації роботи Верховної Ради України й Уряду з місцевими органами державної виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Складна економічна ситуація вимагає перегляду нормативної бази, що регулює таку сферу діяльності, як управління об'єктами державної власності, недосконалий механізм якого сприяє «тіньовій» приватизації, проявам корупції в апараті управління та ін.

Зазначене вище настановує на висновок про необхідність якнайшвидшого подальшого реформування інституту державної служби в Україні, підготовку нових управлінських кадрів, які,

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

як відомо, «вирішують усе». Важливість цього напрямку зумовлена тим, що навіть досконале законодавство, потенційно ефективні державні й місцеві плани та програми часто належним чином не реалізуються саме через недостатню кваліфікацію безпосередніх виконавців. У цьому зв'язку постає питання оновлення законодавства про державну службу в Україні. Перш за все вимагає оновлення Закон України «Про державну службу» [2; 1993. – № 52. – Ст. 490], який не відповідає вимогам часу. Слід прийняти правовий акт, у якому знайшли б вирішення питання статусу таких видів державної служби, як цивільна й мілітаризована державна служба, служба в органах державної законодавчої, виконавчої й судової гілок влади, державна служба сфери надання послуг громадянам та ін. Потребує узгодження й адміністративне та кримінальне законодавство, яке конфліктує між собою в питаннях визначення понять «посадова» і «службова» особа, що відчутно ускладнює застосування відповідальності до державних службовців (особливо з питань їх відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, службових злочинів) та ін.

Проблема ефективності роботи державного апарату, у свою чергу, тісно пов'язана з про-

блемою якості підготовки фахівців вищою школою. Досвід реформи останньої вказує на нову проблему освіти в Україні – належної якості, яка вимагає запровадження дійових адміністративно-правових важелів захисту студентів від отримання ними «квазіосвіти» в різного роду комерційних вищих навчальних закладах, що не мають відповідного наукового й кадрового потенціалу для підготовки фахівців, конкурентоспроможних на світовому ринку праці. Багато питань висуває й система так званого модульного контролю», яка нівелює особистий творчий підхід студента до навчання, замінюючи його на систему тестової оцінки знань за принципом «угадав-не вгадав» та оцінки його роботи за умов формального відвідування ним занять.

Державі бажано визначитися й законодавчо закріпити вичерпний перелік видів і меж так званих управлінських послуг, які, з нашого погляду, істотно погіршують майновий стан громадян, фактично примушуючи їх двічі сплачувати роботу апарату управління у виді а) податків на утримання органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування і б) плати саме за послугу, яку ці структури повинні надавати громадянину безоплатно вже за тих підстав, що вони й утворені

для виконання саме цих функцій.

Концепція адміністративної реформи в Україні [3] серед функцій міністерства дійсно передбачає можливість запровадити систему надання управлінських послуг населенню шляхом їх делегування окремим госпрозрахунковим підрозділам, підпорядкованим відповідному міністерству. Потреба в цьому обґрунтовується тим, що сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі в суспільстві, і це начебто означає, що держава «не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав та свобод» [6, с. 23].

Але якщо із цим погодитись, щонайменше виникне питання: хто ж тоді здійснює державне управління, об'єктом якого, як відомо, є й громадяни? І навіщо тоді апарат державного управління, вся напрацьована теорія державного управління?! Не заперечуючи саму ідею надання державою громадянам послуг у сфері державного управління, заглянемо в корінь цього питання. Навряд чи хто буде заперечувати, що держава – це вища форма організації суспільства. Усі державні інститути (держав-

ний апарат, армія, поліція (міліція), суд, прокуратура, контролюючі структури) служать суспільству. Принаймні, так повинно бути. Це положення знаходить своє відбиття в таких нормативних актах, як Конституція України [2, 1996. – № 30. – Ст. 141], конституційні та інші закони, підзаконні акти. Зокрема, Основний Закон країни (ст. 3) визнає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю, а права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження й забезпечення прав і свобод людини – її головний обов'язок. Якщо запровадити інститут управлінських послуг, то ці головні обов'язки держави у виді різноманітних дій державних службовців, працівників органів місцевого самоврядування, інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави, громадяни будуть вимушені купувати.

Ось перше питання, яке насамперед постане у зв'язку із запровадженням управлінських послуг: навіщо громадянам як платникам податків (до речі, одних із найвищих у світі), утримувати державний апарат, професійну діяльність якого потрібно сплачувати двічі? Адже

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

вони вже сплатили податки на його утримання, саме за для його, так би мовити, «служіння народу». Сумнівність таких «послуг» вбачається і в тому, що така «купівля» практично унеможлиблює (в усякому разі з точки зору моралі) оскарження громадянним результатом цих послуг. Як же може висловити незадоволення щодо неякісності таких «послуг» громадянин, якщо він бачив що купував? Адже за основними позиціями договору купівлі-продажу (строки, якість та ін.) ці послуги його (громадянина) на момент купівлі влаштували (інакше гроші б не перераховували). Гроші сплатив? Так. То які тепер можуть бути претензії?! Управлінська послуга – не той товар, який можна обміняти!

Що ж відбувається? А те, що держава в особі свого управлінського апарату практично знімає з себе на подальше всі моральні обов'язки перед людиною. (Хоча, звісно, юридично це питання може бути вирішено. Це перше. Друге – це те, що у громадянина немає вибору щодо місця купівлі, ціни, строків тощо як обов'язкових елементів ринку послуг. І третє, чи не найголовніше: запроваджуючи таку схему, держава завуальовано провадить систему торгівлі владою! Саме так, оскільки предметом таких «послуг» є управ-

лінські, тобто державно-владні правовідносини.

На наше глибоке переконання, офіційно запровадити інститут управлінських послуг – значить фактично віддати державну владу на відкуп чиновникові. А це просто небезпечно перш за все для самої держави. І хоча прихильники цього нового інституту й зосереджують увагу на тому, що управлінські послуги повинні бути суворо окреслені, а механізм їх надання чітко виписаний, історія вчить: чиновництво все одно знайде способи обійти будь-які правила й розширити у своїх інтересах коло цих «послуг». На таку думку настановує постійне зростання чисельності чиновницького апарату управління, (який, зрозуміло, постійно доказує свою доцільність) та ознайомлення з посадовими інструкціями службовців цього апарату, де їх обов'язки виписані вкрай неконкретно, невичерпно, так би мовити, «взагалі».

Як же можна поліпшити роботу державного апарату з розгляду звернень громадян і задоволення їх законних інтересів без поширення оплатної форми взаємовідносин чиновника і громадянина? (Оскільки сама по собі оплата форма ще не гарантує якості), вважаємо, тут існує 2 основних шляхи: поперше, суттєво скоротити сам

перелік тих дій громадян, які потребують дозволу з боку держави; по-друге максимально скоротити дозвільний характер отримання або реалізації відповідного права, тобто максимально запровадити характер заявний. Держава повинна довіряти людині, бо тільки тоді людина матиме підстави поважати владу.

З нашої точки зору, чинне законодавство потрібно переглянути задля відпрацювання механізму надання якісних безоплатних послуг. Необхідно суттєво скоротити строки розгляду й задоволення (якщо на те є підстави) звернень громадян, установити підвищену відповідальність чиновництва за перевищення таких строків. Доречним буде і прив'язка числа службовців відділів та управлінь держадміністрацій, органів місцевого самоврядування до чисельності населення на тій чи іншій території. До того ж це стримуватиме зростання апарату, дозволить правильніше розподілити навантаження на державного службовця, персоніфікувати його робочу ділянку та юридичну відповідальність.

Отже, якщо ми хочемо побудувати наш дім належним чином, де держава та її апарат дійсно утворюються і працюють для людини, а не навпаки, конкретні правовідносини у сфері держав-

ного управління не можна конструювати на протилежних принципах.

Чимало проблем, які можна хоча б частково вирішити за допомогою норм адміністративного права, накопичилося й у сфері управління житлово-комунальним господарством яка, до речі, тісно пов'язана саме з так званими управлінськими послугами. Особливість і важливість для держави цієї царини полягає в тому що проблем ЖКГ стосуються практично кожного громадянина України. Саме рівнем своєї побутової влаштованості вимірює пересічний громадянин рівень ефективності роботи державного апарату. Сьогодні ЖКГ поруч з екологією й енергетикою фактично стало сферою національної безпеки України. Невідповідність цін і якості надання послуг у цій царині, монопольний і практично непідконтрольний державі порядок їх установлення й постійне суттєве зростання боляче б'ють перш за все по найменш захищеним верствам населення.

Адміністративне право, на нашу думку, повинно відпрацювати й заходи щодо відчутного скорочення і спрощення процедури отримання в органах державної виконавчої влади права на зайняття комерційною діяльністю. Можливо, слід розглянути питання про опрацю-

## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

вання спеціального механізму підтримки й захисту малого й середнього бізнесу від зловживань чиновництва, наприклад, підготувати програму «Управління й бізнес» (умовна назва), пов'язати її з антикорупційними планами країни.

Наступним важливим напрямом регулювання суспільних відносин за допомогою адміністративного законодавства є оновлення інституту адміністративної відповідальності. Основним нормативним актом тут виступає Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [2, 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122], питання реформування якого постало майже з перших днів незалежності. Як вбачається, здійснюючи роботу по підготовці нового КУпАП, слід виходити з того, що:

1) чинний КУпАП, є достатньо вдало сконструйованим нормативним актом (особливо за структурою), відповідає вимогам часу в цілому, і може бути взятий за основу нового Кодексу;

2) вдалою є й його назва, яка лаконічно вказує на те, що акт містить не тільки норми матеріального права, а й процедурні. При цьому вона підкреслює, що Кодекс складається суто з норм, які регламентують правовідносини, пов'язані з притягненням винних осіб до адміністративної відповідальності, і не містить

норм так званого позитивного адміністративного права (управління в окремих галузях, управлінські повноваження органів виконавчої влади та ін.) Це досить важливо, тому назву Кодексу, вважаємо, треба залишити без змін;

3) структура КУпАП (загальна й особлива частини, відповідні розділи), як уже відмічалося, в основному має бути залишена такою ж, оскільки відповідає тим завданням, для розв'язання яких прийнято цей кодифікований нормативний акт.

У той же час низка питань не може бути вирішена без внесення до Кодексу відповідних змін і доповнень. На початку роботи бажано визначити основний принцип нового акта. Таким, як на нашу думку, є принцип раціональної відповідальності, під яким треба розуміти:

відповідність складів правопорушень, які містить КУпАП, вимогам часу (окремої уваги тут потребує аналіз існуючих видів адміністративної відповідальності, відмежування їх від кримінальних, зменшення їх кількості, виключення з проекту застарілих тощо);

відповідність заходів примусу, які застосовує держава до правопорушника, суспільній небезпечності проступку;

чіткий і прозорий механізм



порушення справи, рух процесуальних документів по справі, її розгляд і прийняття рішення;

наявність як слід відпрацьованого механізму захисту прав особою, яка притягається до відповідальності;

відповідальність держави перед особою за незаконне притягнення до адміністративної відповідальності.

При роботі над окремими складами правопорушень важливо враховувати, що склади КУпАП має містити тільки ті, які захищають інтереси держави або суспільства в цілому. Не повинно бути складів, які встановлюють відповідальність, бажану для окремих осіб, кланів чи фінансово-господарських груп. Приміром, демонополізація з боку держави спиртовиробляючої промисловості логічно потребує виключення такого складу, як самогоноваріння, оскільки його наявність у Кодексі захищає інтереси приватних виробників горілчаної продукції і зовсім не стосується інтересів суспільства. Несприйняття викликають і введені «драконтіві» заходи проти водіїв, які не мають полісу обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів – страхового сертифіката «Зелена картка». Виникає запитання: чим відсутність такого

полісу так небезпечна для учасників дорожнього руху? Чому автори введених змін так переймаються інтересами страхових компаній, які зі свого боку далеко не завжди належним чином виконують свої зобов'язання перед власниками авто? Це ж стосується й відповідальності у сфері ЖКГ. Так чому держава застосовує свій репресивний апарат для забезпечення чийось приватних комерційних інтересів? Договір про страхування автомобіля чи надання послуг у сфері ЖКГ – це цивільно-правовий договір, який забезпечувати належить цивільно-правовим шляхом.

Викликають заперечення й розміри адміністративних штрафів, які не відповідають майновому стану пересічного українця, а також існування таких видів адміністративних стягнень, як: громадські роботи (і це в умовах зростаючого безробіття, зубожіння населення); конфіскація предмета, який став знаряддям або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Останній вид прямо суперечить ст. 41 Конституції України, частини 5 і 6 якої вказують, що «примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених зако-



## ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

---

ном, та за умови *попереднього і повного відшкодування їх вартості*» (Курсив автра – В.Г). При чому «примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в *умовах воєнного чи надзвичайного стану*» (Курсив автора – В.Г). То невже ми постійно проживаємо в таких умовах? А як бути із забезпеченням майнових інтересів співвласників таких об'єктів, наприклад, членів сім'ї правопорушника?

Мало логіки й у тому, щоб містити в КУпАП заборони, які не підтримуються суспільством, поголовно порушуються, дратують громадян та ін. Не захищають такі заборони і так звані інтереси якості продукції. Адже практика свідчить, що, приміром, близько 70% горілчаної продукції, яка виробляється легально й легально потрапляє в роздрібну торгівлю, не відповідає вимогам стандартизації та якості.

Варто звернути увагу й на співвідношення КУпАП з іншими нормативними актами, що містять адміністративну відповідальність і процедурні правила накладення адміністративних стягнень, як, наприклад, Митний кодекс, Закон України «Про дорожній рух», з яких таку відповідальність бажано виключити, й привести правила застосування адміністративного при-

мусу до взаємної узгодженості.

Важливим є й питання адміністративної відповідальності юридичних осіб. Як вбачається, вона (якщо всупереч логіці й теорії права така відповідальність буде введена) повинна знайти своє закріплення в окремому нормативному акті, на кшталт «Кодексу України про адміністративну відповідальність юридичних осіб», оскільки склади правопорушень, підґрунтя, умови застосування адміністративної відповідальності юридичних і фізичних осіб суттєво різняться.

Найважливішим способом розв'язання низки проблем, конфліктів, непорозумінь, що виникають між різними гілками влади, а також при реалізації управлінських повноважень органами державної виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, міг би стати Закон України «Про нормативно-правові акти». У ньому слід перелічити види нормативних актів, порядок їх підготовки й видання, межі компетенції різних гілок влади в процесі прийняття актів, мовні й термінологічні стандарти, процедуру подолання прогалин у таких актах, способи їх тлумачення, інші важливі питання, пов'язані з реалізацією владних повноважень державних інституцій за допомогою нормотворчої діяльності. Фактично цей закон зробив

би більш чіткими і зрозумілими повноваження всіх гілок влади, поставив кордони на шляху перевищення ними своїх повноважень. Є сенс підкреслити, що проект такого акта було розроблено фахівцями Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого ще в середині 90-х років минулого століття. Але складається враження, що наших народних обранців, як і деяких вищих посадовців держави цілком влаштовує брак

правової регламентації в цьому питанні, бо це розв'язує їм руки для своєрідного правового свавілля.

Зазначені проблеми оновлення адміністративного законодавства не є вичерпними, але в статті названо найголовніші з них. Їх розв'язання відкриє шлях для подальших реформ адміністративного права й удосконалення практики належного застосування адміністративного законодавства.

**Список літератури:** 1. *Битяк Ю.П.* Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. – Х.: Право, 2005. – 304 с. 2. Відомості Верховної Ради України. 3. Концепція адміністративної реформи в Україні // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. 4. *Лук'янець Д.М.* Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку. – К.: ІДП НАНУ, 2001. – 220 с. 5. *Пилипчук В.Г.* Формування теоретико-правових основ забезпечення державної безпеки України (кінець ХХ – початок ХХІ століття). – К.: НКЦ СБУ. – 2008. – 256 с. 6. Проблеми удосконалення організаційно-правового механізму реалізації виконавчої влади в Україні / За заг. ред. *В.Б. Авер'янова* К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького, 2006. – 48 с. 7. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи: Монографія / Кол. авт.: *В.В. Цветков, С.Д. Дубенко* та ін. – К.: Оріони, 1998 – 364 с.

*Надійшла до редакції 10.12.2008 р.*