

*Голоядова Т.О.,  
к.ю.н., доцент кафедри конституційного права  
та державного управління  
Міжнародного гуманітарного університету*

## НАУКОВІ ПЕРЕДУМОВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

**Анотація.** Стаття присвячена сучасним тенденціям щодо використання поняття «юридичний процес» в юридичній науці та законодавстві України.

**Ключові слова:** юридичний процес, юридична наука, законодавство України, юридична процедура.

**Постановка проблеми.** Бурхливий та іноді хаотичний розвиток в Україні галузей законодавства, відсутність узгоджених планів законопроектних робіт та інші обставини вимагають від науковців розробки концепцій розвитку галузей законодавства, в тому числі і адміністративного законодавства. Розробка таких концепцій є суттєвим теоретичним і практичним завданням юридичної науки.

**Аналіз останніх досліджень та виокремлення нерозв'язаних проблем.** Тенденціям розвитку адміністративного законодавства присвячено наукові праці вітчизняних учених юристів Авер'янова В.Б., Зайця А.П., Ківалова С.В., Копиленка О.Л., Луць Л.А., Мамутова В.К., Оборотова Ю.М., Опришка В.Ф., Петрової Л.В., Селіванова В.М., Шемчушенка Ю.С. та ін. Але національне адміністративне законодавство функціонує сьогодні скоріше як «масив» ніж як система нормативно-правових актів. Тому побудова єдиної, цілісної, внутрішньо і зовнішньо узгодженої системи адміністративного законодавства є одним з актуальних і важливих завдань юридичної науки в сучасний період.

**Метою** написання статті є аналіз передумов розвитку адміністративного законодавства, які склалися сьогодні в Україні.

**Викладення основного матеріалу.** Слід виділити три передумови розвитку сьогодні адміністративного законодавства: 1) формування концепції матеріального адміністративного та адміністративно-процедурного законодавства; 2) розвиток адміністративно-процедурних

норм та їх поступова систематизація; 3) активізація наукових досліджень адміністративного законодавства. Розглянемо кожну з названих передумов більш детально.

Концепція розвитку матеріального адміністративного і адміністративно-процедурного законодавства як доктринальна база для визначення його розвитку і співвідношення інститутів ще остаточно не склалась, хоча науковці працюють над її створенням [1, 34].

Теорія адміністративного права лише прицілюється на окремі питання, які хоча і є основоположними, але в цілому не створюють чіткого понятійного апарату і теоретичної системи конкретних напрямків розвитку адміністративного законодавства і не підвищують ролі адміністративно правових заходів в регулюванні суспільних відносин. Теоретичний підхід щодо дослідження проблем адміністративного законодавства повинен базуватися на єдиній теорії адміністративного права.

Наприклад, О.І. Миколенко зазначає, що в Україні відсутня єдина теорія адміністративного права, яка б пропонувала єдиний категоріальний апарат та єдину методологію. Вчені, користуючись своїм особистим набором наукових категорій та своїм набором наукових методів (як правило надаючи перевагу в дослідженні лише одному з них), пропонують свої наукові концепції, які не тільки суперечать одна одній, а й виключають одна одну [2, 136-142]. Тому погоджуємося з тими науковцями, які вважають, що слід, передусім, розібратися з термінологією, яка використовується у цій сфері наукового пізнання та чинному законодавстві.

В Класифікаторі галузей законодавства України адміністративне законодавство названо разом з адміністративним процесом [3]. Це додатково свідчить про необхідність інтегрованого підходу до дослідження матеріального адміністративного законодавства

і процедурного адміністративного законодавства, бо воно сьогодні «розпорошене» по другим галузям і сферам державного життя, а окремі його структурні одиниці виділені в якості самостійних галузей законодавства.

В такій ситуації вбачається важливим дослідження адміністративного законодавства як єдиної і важливої галузі українського законодавства. Адміністративне право можна розглядати як базову галузь публічного права, яка за допомогою імперативного потенціалу виконавчої влади забезпечує публічні інтереси у всіх сферах державного і суспільного життя.

Тому головним в дослідженні адміністративного законодавства є наступне: обґрунтування необхідності розвитку адміністративного законодавства як системного цілого, а також його інститутів (складових частин), які мають загальний предмет регулювання — владні відносини, що виникають в діяльності органів виконавчої влади; поєднання цих інститутів в певній закономірній послідовності та розробка принципу їх взаємозв'язку; обґрунтування необхідності створення законопроектів для включення в систему адміністративного законодавства і забезпечення їх зв'язку за рівнями державного управління.

Наукове бачення перспектив розвитку адміністративного законодавства повинно стати основою розробки належних заходів державної адміністративної політики, що слід також вважати важливою функцією науки адміністративного права: визначення цілей, завдань, напрямків і принципів розвитку адміністративного законодавства; заходів соціально-політичного, організаційного, фінансового, інформаційного забезпечення розвитку адміністративного законодавства, прогнозування соціально-економічних та інших наслідків реалізації адміністративного законодавства.

Друга передумова розвитку адміністративного законодавства — прискорений розвиток адміністративно-процедурних норм, спрямованих на регламентування взаємовідносин органів державної виконавчої влади й пересічних громадян.

За функціональним призначенням і матеріальні, і процедурні норми збігаються, але ці норми мають суттєві між собою відмінності. Спробуємо визначити ті особливості матеріальних і процедурних норм, що їх об'єднують та розрізняють.

По-перше, і матеріальні, і процедурні норми мають всі ті ознаки, що властиві будь-яким правовим нормам (загальнообов'язкові, формально визначені, встановлені державою, їх реалізація забезпечується державним примусом та ін.).

По-друге, матеріальні і процедурні норми різняться між собою за змістом, який проявляється в своєрідності їх приписів. Всі приписи процедурних норм мають організаційний характер, тобто визначають найбільш доцільний порядок здійснення правотворчої, правозастосовної, правоохоронної, управлінської, установчої, контрольно-наглядової та будь-якої іншої діяльності чи порядок виникнення та зміни суб'єктивних прав і юридичних обов'язків між суб'єктами диспозитивних відносин. Це означає, що процедурними слід вважати не тільки норми, що встановлюють порядок розгляду юридичної справи в судах чи органах виконавчої влади, а і норми, які регулюють порядок документального забезпечення управління (діловодство), встановлюють порядок реалізації певних суб'єктивних прав та юридичних обов'язків (реєстрація автомобіля, реєстрація особи за місцем постійного проживання та ін.), встановлюють порядок укладання адміністративних договорів тощо [4, 152-166]. Матеріальні норми позбавлені організаційного характеру, вони лише констатують існування певних фактів.

Третя передумова розвитку адміністративного законодавства — активізація наукових досліджень адміністративного законодавства.

Сьогодні виникла необхідність підвищення ролі адміністративного законодавства в загальній системі правового регулювання. Необхідно вдосконалювати адміністративно-правове регулювання в інтересах як суспільства і держави, так і громадян. Адміністративне законодавство буде соціально корисним і ефективним, якщо вдосконалити дві головних його властивості: воно повинно бути в повній мірі підзаконним і функціонально орієнтованим на забезпечення публічних інтересів. Наука адміністративного права покликана реально орієнтувати виконавчу владу на виконання головного завдання — організація діяльності для забезпечення виконання законів, що повинно служити важливим показником ефективності цієї влади.

Сама природа предмета дослідження науки адміністративного права обумовлює наявність у ній великої частки описового підходу. Але наука адміністративного права не повинна зводитися тільки до опису виконавчо-розпорядчої діяльності в державі. На основі описового підходу і застосування інших наукових методів вона повинна формулювати нормативні начала для виконавчої влади. Тільки в цьому випадку її можна буде характеризувати як суспільну науку про правовий режим організації та функціонування виконавчої влади в повній відповідності з її конституційним призначенням і про правові засоби, форми і методи забезпечення нею публічного порядку. Зараз необхідно орієнтуватися на практичні цілі науки адміністративного права, тобто сприяти підвищенню ефективності роботи органів виконавчої влади та мінімізації витрат сил і засобів. Наука адміністративного права повинна не просто вивчати, описувати, а й ретельно аналізувати і розкривати фактичний прояв основоположних функцій державного управління та організаційної структури виконавчої влади. Необхідно досліджувати реальну виконавчу діяльність, класифікувати її, формулювати взаємозв'язки і закономірності в сфері, яка досліджується цією наукою.

Адміністративне законодавство не вичерпується встановленням норм, які регулюють виключно управлінські відношення. Для нього характерним є введення різних правових режимів з метою гарантування належного розвитку управлінських правовідносин, законного порядку їх реалізації. До них відносяться режими територій, видів і сфер діяльності, об'єктів, процесів і станів. Тенденція, яка чітко простежується в розвитку адміністративно-правових режимів — це модифікація їх юридичних параметрів, підстав і процедур щодо сучасних умов. Важливо, щоб різні режимні правила встановлювались законами, а не підзаконними актами.

Адміністративно-правовий режим можна визначити сьогодні як особливий порядок правового регулювання, який поєднує в собі цілі, принципи, предмет і методи адміністративно-правового регулювання, статус суб'єктів, встановлений адміністративним правом, адміністративні матеріальні і процедурні гарантії та адміністративний правовий стан [4, 276-277].

Специфіка адміністративно-правового режиму проявляється через аналіз елементів, що входять до його структури. Так, цілі адміністративно-правового регулювання орієнтують законодавця у виборі правових засобів для регулювання суспільних відносин. Для того, щоб правові засоби не перетворилися в знаряддя насилля, є необхідність у формуванні принципів права, що своїми настановами пронизують всю систему права та визначають нормотворчу і правозастосовчу діяльність компетентних органів. Цілі та принципи адміністративно-правового регулювання допомагають визначитись з колом тих суспільних відносин, що потребують відповідного правового регулювання. Лише після цього суб'єкти адміністративно-правового регулювання наділяються відповідним статусом, а для того щоб досягалися цілі правового регулювання, дотримувались принципи права та реалізовувались права і обов'язки суб'єктів права, необхідне існування системи правових гарантій. Кінцевим же результатом адміністративно-правового регулювання є встановлення адміністративного правового стану.

Потребує також вдосконалення законодавство про контроль та нагляд державних органів. Сьогодні організація державного контролю викликає суттєві нарікання. Завдання полягає в тому, щоб уникнути чисельності і поверховості перевірок, знаходити оптимальні можливості розподілу контрольних функцій між різними органами [1, 37-38].

**Висновок.** Наука адміністративного права покликана досліджувати погляди, ідеї, уявлення про розвиток системи державного управління, а також тенденції розвитку адміністративного законодавства. Сьогодні відбувається бурхливий розвиток адміністративного законодавства, який охоплює собою всі сфери державного життя, особливо освіту, соціальний захист населення, економічні перетворення в суспільстві, публічну службу тощо. Модернізація адміністративного законодавства повинна відбуватись, опираючись на теоретичні дослідження представників науки адміністративного права.

*Література:*

1. Ноздрачев А. Ф. Некоторые теоретические подходы и тенденции исследования административного законодательства / А. Ф. Ноздрачев // Административное и информационное право (состояние и перспективы развития). — М. : Академический правовой университет, 2003. — С. 33-38.
2. Миколенко О. І. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність і майбутнє / О. І. Миколенко // Публічне право. — 2011. — № 1. — С. 136-142.
3. Класифікатор галузей законодавства України, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 02.06.2004 за № 43/5. [Електронний ресурс]. — Офіційний сайт Верховної Ради України. — Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v43\\_5323-04](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04).
4. Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія / О. І. Миколенко. — Харків : Бурун Книга, 2010. — 336 с.

**Голоядова Т.А. Научные предпосылки развития административного законодательства Украины.**

**Аннотация.** В статье освещаются научные предпосылки развития административного законодательства Украины. Обращается внимание на основные пути его совершенствования.

**Ключевые слова:** административное законодательство, материальные административные нормы, процедурные административные нормы, административно-правовые режимы.

**Holoyadova T. Scientific background of administrative legislation of Ukraine.**

**Summary.** The article highlights the scientific background of administrative legislation of Ukraine. Attention is drawn to the main ways to improve it.

**Keywords:** administrative law, financial administrative regulations, procedural administrative regulations, administrative and legal regimes.