

О.І. Миколенко

д. ю. н., проф.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Значення адміністративного права в сучасних умовах державо-творення частково визначається сукупністю тих проблем, які виникають у адміністративного права в трьох іпостасях – адміністративне право як наука, як галузь права та як навчальна дисципліна. Серед чисельних проблем хотілося б звернути увагу на ті, що суттєво впливають на розвиток адміністративного права у всіх його іпостасях.

Перша проблема – *штучна динамічність адміністративного законодавства*. З одного боку, динамічність законодавства – це об'єктивний процес, адже розвиваються суспільні відносини і, відповідно, вдосконалюється їх правове регулювання, з іншого, це часто штучний процес, який не обумовлений об'єктивними чинниками. Основними причинами такого штучного розвитку адміністративного законодавства в Україні є:

1. *Мінливість державної стратегії* щодо врегулювання певної сфери суспільних відносин. Яскравим прикладом є Митний кодекс України, який за роки незалежності України мав три редакції. Держава змінювала свою стратегію як по відношенню до системи митних органів та їх компетенції, так і стосовно розвитку митних відносин в нашій країні з огляду на досвід країн світу. Не відстають від цього процесу і такі сфери суспільних відносин як публічна служба та освіта. Законодавець постійно вдосконалює правове регулювання добору на окремі посади публічної служби та правовий статус окремих видів публічних службовців, але при цьому, у держави відсутнє загальне бачення системи публічної служби, її видів та кінцевого результату її реформування. Тому всі «новели» законодавства вирішують не стратегічні, а поточні (щоденні) завдання, які тимчасово і частково розв'язують незначні проблеми на практиці у сфері публічної служби, але, при цьому, не спроможні вирішити глобальні проблеми публічної служби. Адміністративно-правове регулювання освіти в Україні теж є динамічним із-за зміни державної стратегії у цій сфері. При цьому, у нашої держави є загально заявлена стратегія у цій сфері – «підвищення якості освіти», і прихована – «зменшення витрат на освіту з державного бюджету». Таким чином, декларуючи одні цінності, держава через адміністративне законодавство поступово розвивається у інший бік – використання адміністративних послуг у сфері освіти як знаряддя контролю та репресій до закладів освіти.

2. Динамічність розвитку адміністративного законодавства обумовлена також *відсутністю прогностичного мислення при розробці проектів законів і кодексів*. Прогностичне мислення спрямоване на мінімізацію прогалин в правовому регулюванні, на уникнення можливих негативних наслідків дії нормативно-правового акту тощо. Разом з тим, логіка адміністративно-правового регулювання в сучасній Україні наступна:

1) попри чисельні зауваження до змісту нормативно-правового акту його слід прийняти, адже це важливо для суспільства;

2) подивимось як цей нормативно-правовий акт проявить себе на практиці, а вже потім будемо його вдосконалювати;

3) практика показала, що нормативно-правовий акт має багато прогалин, протиріч та навіть шкодить суспільним відносинам, а тому потребує змін і вдосконалення.

Таким чином помилки в правовому регулюванні виявляються вже під час дії закону чи кодексу. Наприклад, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) був прийнятий у 2005 році. За 16 років дії в нього було внесено понад 110 змін, серед яких більше половини – це правки, які не були завчасно прораховані законодавцем, хоча за допомогою прогностичного мислення це можна і необхідно було зробити. Яскравий приклад, це постійні зміни положень КАС України, що стосуються процесуальних строків. Складається враження, що при їх визначенні законодавець керується всім чим завгодно (досвідом однієї із країн ЄС, практикою інших судових процесів в Україні, тощо), але не прогностичним мисленням. Проблема полягає у тому, що іноді нормативно-правові акти або окремі їх положення завдають шкоду суспільним відносинам і окремим суб'єктам права. Такі факти поширюють недовіру до влади та сприяють розповсюдженню у суспільстві правового нігілізму. Уникнути цього можна завдяки прогностичному мисленню під час прийняття нормативно-правового акту, але прогностичне мислення не є сьогодні сильною стороною суб'єктів законотворення.

3. Динамічність розвитку адміністративного законодавства обумовлена також *низьким рівнем законодавчої техніки*. Тобто зміни в адміністративному законодавстві обумовлені не скільки розвитком суспільних відносин, стільки – помилками, допущеними законодавцем при формулюванні положень нормативно-правових актів. Наприклад, ст. 184 КУпАП сформульована таким чином, що можна зробити наступний суперечливий висновок: «За вчинення неповнолітнім адміністративного проступку чи кримінального правопорушення відповідальність несуть його батьки». При цьому, назва статті намагається змістити акценти, звертаючи увагу на те, що батьки несуть відповідальність не за протиправні вчинки неповнолітніх дітей, а за невиконання обов'язків щодо виконання дітей. Разом з тим, склад адміністративного правопорушення сформульовано у ст. 184 КУпАП з порушенням вимог законодавчої техніки.

Друга проблема сучасного адміністративного права це *розбалансованість та безсистемність наукових знань про адміністративне право*. Дане негативне явище, на нашу думку, обумовлене наступними чинниками:

– заміна доктринальних знань про адміністративне право на чисельні окремі думки науковців-адміністративістів. При цьому, зникла дискусія щодо відповідності чи невідповідності окремих положень доктрини адміністративного права викликам сьогодення. Її замінила дискусія поодиноких науковців, світогляд яких на адміністративне право суттєво різниця. Така дискусія може мати декілька рівнів: а) рівень пліток, коли помітно низький рівень теоретичних знань учасників дискусії; б) емпіричний рівень, коли дискусія зводиться до критики положень законодавства та пропозицій щодо його поліпшення (в таких дискусіях наукові знання не завжди потрібні); в) концептуальний рівень, коли науковець бачить прогалини у доктрині адміністративного права та користуючись високим рівнем знань пропонує своє бачення вирішення окремих проблем науки адміністративного права; г) доктринальний рівень, коли науковець використовує розроблені до нього теоретичні конструкції для обґрунтування правових явищ і наполегливо критикує будь-які намагання нових концепцій змінити чи переглянути доктринальні положення. Відсутність доктрини адміністративного права призвела до того, що вся наукова дискусія про адміністративне право скотилася до рівня наукових пліток;

– уніфікація науки адміністративного права у відповідності до стандартів європейського адміністративного права. У зв'язку з цим, українська наука адміністративного права втрачає свою самобутність і перетворюється у дублювання положень, принципів та формулювань, що напрацьовані Європейськими структурами;

– негативний вплив на розуміння адміністративно-правових явищ інших наукових концепцій. Тобто при розробці нормативно-правових актів, які містять адміністративно-правові норми, нерідко ігноруються доробки науки адміністративного права і процесу та використовуються досягнення суміжних наук, зокрема, теорії держави та права, теорії державного управління, теорії процесуального права та ін. З одного боку, це свідчить про відкритість знань адміністративного права, адже воно використовує напрацювання інших наук, а, з іншого, – про хаотичність наукових знань про адміністративно-правові явища, а також про подальший свідомий процес розбалансування законодавцем існуючої доктрини адміністративного права. Наприклад, при розробці положень КАС України про заходи

процесуального примусу була використана не концепція адміністративного права про адміністративний примус, а концепція процесуального права, яка ігнорує традиційні розробки теорії адміністративного права.

Отже хочемо зазначити, що в адміністративному праві посились дезорганізуючі тенденції, які повільно, але наполегливо руйнують системність адміністративного права як науки.