

6. "Customs Convention on the International Transport of Goods under Cover of TIR Carnets of 11.14.1975", available at : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_012.
7. Honcharenko, O.M. (2011), "Financial and legal and administrative liability : the only difference is in the subject?", *Finansove pravo u XXI storichchi : zdobutky ta perspektyvy : zbirnyk naukovykh prats za materialamy Mizhnarodnoyi naukovo-praktichnoyi konferentsiyi* [Financial Law in the XXI century : achievements and prospects : collection of scientific papers on the materials of the International scientific conference], Scientific-experimental institute of financial right Kyiv, October, 5-6, 2011, vol. I, 287 p.
8. Khamenushko, I.O. (1997), "On the legal nature of financial sanctions", *Yuridicheskyy mir*, no. 1, pp. 49-54.
9. Usenko, R.A. (2007), *Finansovi sanktsiyi za zakonodavstvom Ukrayiny : monohrafiya* [Financial penalties under the laws of Ukraine : monography], Dakor, Kyiv, Ukraine.
10. "Tax Code of Ukraine of 02.12.2010 № 2755-VI", available at : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

УДК 342: 339.92 (477+4)

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВОВОГО ПРОСТОРУ

Задихайло О.А., к.ю.н., доцент

*Харківський національний педагогічний університет імені Г.С. Сковороди,
вул. Артема, 29, м. Харків, Україна
helenza@yandex.ru*

У статті розглянуто проблеми та перспективи розвитку адміністративного права в умовах інтеграції України до європейського правового простору, визначено основні напрями розвитку галузі адміністративного права в контексті пріоритету утвердження й забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина в усіх сферах суспільних відносин.

Ключові слова: адміністративне право, адміністративна реформа, публічна адміністрація, державне управління, предмет адміністративного права, принципи адміністративного права.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ В ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВОВОЕ ПРОСТРАНСТВО

Задыхайло Е.А.

*Харьковский национальный педагогический университет имени Г.С. Сковороды, ул. Артема, 29, г. Харьков, Украина
helenza@yandex.ru*

В статье рассмотрены проблемы и перспективы развития административного права в условиях интеграции Украины в европейское правовое пространство, определены основные направления развития отрасли административного права в контексте приоритета утверждения и обеспечения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина во всех сферах общественных отношений.

Ключевые слова: административное право, административная реформа, публичная администрация, государственное управление, предмет административного права, принципы административного права.

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE LAW IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S INTEGRATION INTO THE EUROPEAN LEGAL SPACE

Zadykhailo O.A.

*H.S. Skovoroda Kharkiv national pedagogical university, str. Artema, 29, Kharkiv, Ukraine
helenza@yandex.ru*

In the article, the problems and prospects of development of administrative law in the conditions of integration of Ukraine into the European legal space are studied. It is determined that the reform of administrative law requires rethinking the subject of regulation of this area of law, expansion of social relationships that are the subject of

administrative law. Special attention is paid to the modern transformation of the method of administrative law, combination of features of both mandatory and discretionary methods of regulation.

It is determined that the leading trend in reformation of modern administrative law is the development of official (service) concept, according to which public administration authorities have to ensure the rights, freedoms and lawful interests of individuals and legal entities.

The conclusion on the need for high-quality review of the principles of administrative law in line with modern trends of transformation in the field of administrative law with regard to European principles and standards is drawn. In this context, the article proves the necessity of studying the content and the system of principles of good administration introduced in European public administration and enshrined in acts of national legislation of the European Union member states, the possibility of their use in the domestic administrative and procedural law.

The necessity of the development of priority areas for reforming the system of executive bodies and local authorities is determined. The role of administrative law is seen in the development of criteria for determining the legal status of bodies in system of state administration organization.

Particular attention is paid to the reform of administrative law. The article proves the necessity of legal regulation of administrative procedures to ensure the accurate performance of duties of public administration by officials during the consideration of administrative proceedings, complaints, and other requests of individuals. To this end, the author proposes the adoption of the Administrative Procedure Code of Ukraine for more detailed regulation of relations arising in the proceedings before public administration bodies, their officials, and officers to ensure protection of rights, freedoms, and lawful interests of individuals and legal entities and fulfilment of duties defined by law. The necessity of adopting a new Code of Ukraine on Administrative Offenses, which would regulate all important issues of administrative responsibility, is proved.

The main directions of development of the field of administrative law in the context of priority of establishing the rights, freedoms and legitimate interests of man and the citizen in all spheres of public relations are determined.

Key words: administrative law, administrative reform, public administration, state administration, subject of administrative law, principles of administrative law.

Процес інтеграції України до європейського правового простору потребує проведення комплексної реформи вітчизняного адміністративного права на основі європейських принципів та стандартів, спрямованої на удосконалення існуючих та запровадження якісно нових інститутів адміністративного права. У цьому аспекті особливого значення набуває проблема перегляду концептуальних засад галузі адміністративного права, співвідношення цілей, завдань діяльності держави та її апарату, забезпечення справедливого балансу публічного, приватного, загального та державного інтересів.

Дослідженню проблем та перспектив розвитку адміністративного права присвятили свої праці такі вчені-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, З.С. Гладун, С.Т. Гончарук, Є.В. Додін, В.М. Кампо, Р.А. Калюжний, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, В.В. Конопльов, Т.М. Кравцова, Є.Б. Кубко, О.В. Кузьменко, Є.О. Курінний, Д.М. Лук'янець, Н.П. Матюхіна, О.В. Негодченко, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванов, В.І. Олефір, В.П. Петков, В.М. Плішкін, А.А. Пухтецька, О.І. Харитонова, В.К. Шкарупа та інші. Проте узгодженого доктринального підходу щодо розвитку галузі адміністративного права з урахуванням євроінтеграційних вимог і досі не вироблено. Тому на сьогодні нагальною потребою є необхідність комплексного дослідження сучасних напрямів розвитку адміністративного права.

Отже, мета цієї статті полягає в тому, щоб на основі дослідження концептуальних напрацювань у цій сфері визначити проблеми та перспективи розвитку вітчизняного адміністративного права в умовах входження України до європейського правового простору.

Реформування адміністративного права вимагає насамперед переосмислення предмета регулювання цієї галузі права, адже завдяки цій основоположній категорії адміністративне право виокремлюється як самостійна галузь права й визначається сфера її регулятивної дії.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці до предмета адміністративно-правового регулювання традиційно відносили сукупність суспільних відносин, що виникають у сфері державного управління. Таке тлумачення предмета адміністративного права спирається зазвичай на наукову базу минулих часів, коли адміністративне право розглядалось виключно як «управлінське» право, а категорія «державне управління» вважалася не тільки базовою, а й домінуючою. Погоджуючись із важливістю «управлінської» складової предмета адміністративного права тим не менш зауважимо, що в сучасних умовах розвитку українського суспільства у сфері регулювання норм адміністративного права дуже поширеними стають не тільки управлінські, а й неуправлінські відносини, причому чисельність останніх є навіть більшою, ніж управлінських. Це пояснюється зміною пріоритетів у діяльності держави, впровадженням «публічно-сервісної» концепції державної влади, відповідно до якої держава повинна так би мовити «служити» інтересам громадян, а органи публічної адміністрації

мають забезпечувати в повному обсязі права, свободи та законні інтереси фізичних та юридичних осіб. В.Б. Авер'янов до відносин «не управлінського» характеру відносить такі групи відносин за участю суб'єктів публічної адміністрації: 1) у зв'язку з підготовкою та прийняттям різного роду індивідуальних рішень із приводу як реалізації численних суб'єктивних прав приватних (фізичних та юридичних) осіб, так і виконання останніми обов'язків, покладених на них законодавством; 2) щодо реагування на різні звернення приватних осіб, включаючи й розгляд в адміністративному (позасудовому) порядку їх скарг; 3) у зв'язку із застосуванням заходів адміністративного примусу (які, як відомо, є набагато ширшими, ніж тільки накладення адміністративних стягнень) [1, с. 13-14]. Таким чином, можна говорити про розширення сфери суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права.

Одночасно з необхідністю уточнення питання про склад предмета адміністративного права виникає потреба коригування та його методу. У сучасних умовах демократизації українського суспільства широко використовуваний в адміністративному праві імперативний метод правового регулювання, хоча й залишається основним, значною мірою доповнюється елементами диспозитивного методу. Це пов'язано насамперед із визнанням пріоритету утвердження й забезпечення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина в значній частині стосунків із державою та органами державної влади. Тобто громадянин стає в певному сенсі рівноправною стороною у відносинах із державою. Підтвердженням цього стало впровадження новаційної для вітчизняної практики моделі адміністративних послуг, яка являє собою публічно-сервісну діяльність органів виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування, спрямовану на забезпечення умов для належної реалізації суб'єктивних прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб. У ході цієї діяльності здійснюються різного роду реєстрації, видача ліцензій, витягів та виписок із реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів, призначення державної соціальної допомоги та вирішуються інші питання, з якими фізичні та юридичні особи звертаються до органів публічної адміністрації. Сьогодні основні засади діяльності з надання адміністративних послуг закріплено в Законі України «Про адміністративні послуги» [2], у якому визначено правові основи реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Враховуючи однорідність суспільних відносин, що складаються в процесі надання адміністративних послуг, та правових норм, якими регулюються ці відносини, можна говорити про утворення нового інституту адміністративного права, що відображає форми діяльності органів публічної адміністрації.

У контексті розширення предмета та метода адміністративного права постає питання й про зміну розуміння суспільної цінності цієї галузі. Враховуючи викладене, можна резюмувати, що адміністративне право вже не може розглядатись суто як «управлінське право», метою якого є регулювання владно-організуючого впливу держави на суспільні відносини та процеси. Зміна характеру відносин між людиною та державою, визнання пріоритету прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб в усіх сферах суспільних відносин обумовили й зміну ідеології адміністративного права з «державоцентристської» на «людиноцентристську». Таким чином, провідною домінантою сучасного адміністративного права є розвиток службової (сервісної) концепції, відповідно до якої органи публічної адміністрації мають забезпечувати права, свободи й законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

Проведення комплексної адміністративно-правової реформи в Україні потребує розробки пріоритетних напрямів реформування системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. З одного боку, у системі органів державної влади все виглядає достатньо чітко структурованим, а з іншого – виявляється ціла низка проблем, що мають інтерес для науки адміністративного права. Однією з таких проблем є відсутність чітких критеріїв віднесення того чи іншого органу до числа міністерств або інших управлінських структур. Тому орган управління з легкістю переходить з одного стану до іншого, що зумовлює плутанину, постійні зміни в апараті, періодичну зміну підпорядкування одних структур іншим. Роль адміністративного права вбачається в розробці критеріїв для визначення правового статусу органів у системі побудови державної адміністрації.

Важливим напрямом розвитку адміністративного права є переосмислення принципів адміністративного права. Слід відмітити, що в радянський період принципи адміністративного права часто ототожнювалися з принципами державного управління та слугували забезпеченню інтересів держави. Такий підхід до розуміння принципів радянського адміністративного права простежувався в працях Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, В.А. Власова, А.П. Ключніченка, О.П. Корнева,

Б.П. Курашвілі, І.М. Лазарева, О.С. Луньова, В.М. Манохіна, І.М. Пахомова, Г.І. Петрова, С.С. Студенікіна, Ю.О. Тихомирова, В.А. Юсупова, Ц.А. Ямпольської тощо. З огляду на це потрібен якісний перегляд змісту сформованих ще в радянські часи принципів адміністративного права відповідно до сучасних тенденцій трансформації галузі адміністративного права з урахуванням європейських принципів і стандартів. Це диктує необхідність вирішити проблему вивчення змісту та системи принципів належної адміністрації, запроваджених у діяльності європейських органів публічної адміністрації та закріплених в актах національного законодавства країн-членів Європейського Союзу, можливості їх використання в кодифікаційній роботі, зокрема, вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства, а також визначення місця окремих означених принципів у системі принципів галузі адміністративного права України [3, с. 68]. У цьому контексті слід погодитись із точкою зору А.Т. Комзюка, який вважає, що удосконалення змісту принципів цієї галузі права та гармонізація їх системи із системою європейських принципів адміністративного права є не тільки умовою забезпечення належного функціонування механізму державного управління, у тому числі й діяльності органів виконавчої влади, це також стане чинником привнесення в правову систему України європейських демократичних цінностей, посилення її спрямованості на утвердження та забезпечення прав, свобод людини та громадянина [4, с. 212].

Говорячи про реформування адміністративного права неможливо залишити поза увагою й вітчизняне адміністративне законодавство. Адже ці два правових явища дуже тісно пов'язані між собою (як категорії змісту та форми) і повинні змінюватись одночасно, на що неодноразово звертали увагу провідні вчені-адміністративісти [5, с. 26; 6, с. 143-144]. За останні роки в Україні почали розвиватися принципово нові державно-управлінські явища, які потребують нормативного закріплення. Зокрема, це стосується інститутів адміністративно-правових режимів, адміністративних процедур. Щодо останніх слід зауважити, що в європейських країнах уніфікації та стандартизації процедур взаємостосунків органів публічної адміністрації з громадянами приділяється особлива увага. У більшості країн Європи існують відповідні кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації таких процедур. І це не випадково, адже саме адміністративні процедури здатні забезпечити чітке виконання посадовими особами органів публічної адміністрації своїх обов'язків і стати дієвим засобом протидії упередженого ставлення та суб'єктивізму під час адміністративного розгляду заяв, скарг та інших звернень приватних осіб. Тому на сьогодні актуальним є питання прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України (проект якого вже існує), яким передбачено детальну регламентацію відносин, що виникають під час провадження органами публічної адміністрації, їх посадовими та службовими особами діяльності щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб та виконання ними визначених законом обов'язків, регламентовано процедури розгляду адміністративних справ.

Існує нагальна потреба й у прийнятті нового Кодексу України про адміністративні проступки, який врегулював би всі важливі питання адміністративної відповідальності. Слід зазначити, що чинний на сьогодні Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), прийнятий ще в 1984 році, уже не відповідає реаліям сьогоденного життя. Кількість змін, що постійно вносяться до цього кодексу, невдовзі, мабуть, перевищить кількість статей самого нормативного акта. Однак ціла низка питань адміністративної відповідальності так і залишається без вирішення й належного правового регулювання (наприклад, питання адміністративної відповідальності юридичних осіб), а деякі норми кодексу взагалі суперечать положенням Конституції України. Так, відповідно до ст.5 КУпАП сільські, селищні, міські, обласні ради мають право приймати рішення, які передбачають адміністративну відповідальність, але лише з питань боротьби зі стихійним лихом й епідеміями. Однак ця стаття не відповідає положенням Конституції України, ст.92 якої визначає, що виключно законами визначаються діяння, які є адміністративними правопорушеннями.

Підсумовуючи викладене слід зазначити, що наведені вище концептуальні позиції нової української адміністративно-правової доктрини не вичерпують усіх важливих теоретичних проблем наближення вітчизняної галузі адміністративного права до системи європейських принципів та стандартів. Проте саме розглянуті аспекти, на наш погляд, мають першочергове значення для забезпечення реформування галузі відповідно до євроінтеграційних вимог.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В.Б. Нова доктрина українського адміністративного права : концептуальні позиції / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-17.

2. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.
3. Пухтецька А.А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміністративного права України / А.А. Пухтецька // Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки. – 2014. – Т. 155. – С. 67-72.
4. Комзюк А.Т. Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина / А.Т. Комзюк // Вісник ХНУВС. – 2011. – № 2 (53). – С. 206-214.
5. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – 544 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : у двох томах. – Том 1. Загальна частина / ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.

REFERENCES

1. Averyanov, V.B. (2006), “The new doctrine Ukrainian administrative law : conceptual positions”, *Pravo Ukrayiny*, no. 5, pp. 11-17.
2. “On Administrative Services”: Law of Ukraine of 06.09.2012, *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 2013, no. 32, art. 409.
3. Pukhtetska, A.A. (2014), “Recent problems updates the principles of administrative law Ukraine”, *Naukovi zapysky NaUKMA. Yurydychni nauky*, vol. 155, pp. 67-72.
4. Komzyuk, A.T. (2011), “Directions of development of administrative law Ukraine in the context of priority rights and freedoms of man and citizen”, *Visnyk KhNUVS*, no. 2 (53), pp. 206-214.
5. Bytyak, Yu.P., Garashchuk, V.M., Dyachenko, O.V. et al. (2005), *Administratyvne pravo Ukrayiny : pidruchnyk* [Administrative law Ukraine : textbook], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
6. Averyanov, V.B. (editor) (2007), *Administratyvne pravo Ukrayiny. Akademichnyi kurs : pidruchnyk : u dvokh tomakh : Tom 1. Zahalna chastyna* [Administrative law of Ukraine. Academic course : textbook : in two volumes. Volume 1. General part], «Vydavnytstvo «Yurydychna dumka», Kyiv, Ukraine.

УДК 342.95: 351

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАПОБІГАННЯ СЛУЖБОЮ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ ПРОТИДІЇ ТЕРОРИЗМУ

Жарий О.К., здобувач

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
вул. Динамівська 4, м. Харків, Україна
adm.diy@mail.ru*

Статтю присвячено дослідженню проблемних питань протидії тероризму за допомогою адміністративно-правових заходів. Розкрито сутність і зміст заходів адміністративного запобігання, які використовують органи Служби безпеки України в діяльності з протидії тероризму. У роботі наводиться авторське визначення наведеного поняття. Акцентовано увагу на обґрунтуванні необхідності застосування заходів адміністративного запобігання у сфері протидії терористичним проявам.

Ключові слова: заходи адміністративного запобігання, тероризм, терористичні прояви, кризові ситуації, безпекові правовідносини.