

## ПЕРЕДМОВА

За час, що минув після схвалення Концепції адміністративної реформи в Україні відбулися певні кардинальні зміни, серед яких, насамперед, слід відзначити реформування системи органів виконавчої влади і державної служби, подальше оновлення інститутів адміністративного права, становлення і розвиток адміністративного процесуального права та організаційно-правове оформлення адміністративної юстиції. Стосовно останньої слід зазначити, що в Україні нарешті створено інституцію, якої ніколи не було, необхідність якої довгий час заперечували і без якої не може функціонувати жодна правова держава.

Особливого значення набуває подальше реформування адміністративного права, зокрема: трансформація його соціального призначення, спрямованого на забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина у сфері державного управління; оновлення його предмета і метода; удосконалення і систематизація адміністративного законодавства з подальшим прийняттям узагальнюючого Адміністративного кодексу України; становлення та розвиток інституту адміністративних послуг та реформування інституту адміністративної відповідальності.

Серед проблем питань адміністративного права на перший план виходить питання щодо визначення поняття та сутності, місця і ролі адміністративного процесу, чітке окреслення його меж, виокремлення та розмежування адміністративних процедур та адміністративних проваджень, визначення співвідношення понять «адміністративний процес», «адміністративне процесуальне право», «адміністративне судочинство», визначення їхньої структури та галузевої приналежності.

Прийняття і введення в дію Кодексу адміністративного судочинства України є проривом у питанні розвитку в Україні правової бази адміністративної юстиції і реалізації важливої складової сучасної доктрини адміністративного права. Проте, якою б не була позитивна роль цього законодавчого акта, сьогодні можна констатувати, що Кодекс адміністративного судочинства України, ледь набравши чинності, уже потребує нагальних суттєвих змін і доповнень, без яких адміністративні суди не можуть належним чином виконувати свої завдання. Науково-теоретичне обґрунтування таких змін і доповнень до Кодексу адміністративного судочинства України і повинно стати одним з основних напрямків наукової діяльності вчених-адміністративістів і, безперечно, предметом наукових дискусій.

В рамках адміністративної реформи питання публічної служби набувають особливого значення, оскільки від належного правового регулювання і теоретичного забезпечення соціального комплексного правового інституту публічної служби, дієвості і професійності публічного службовця, його відданості інтересам людини, суспільства і держави, його ініціативності, творчості та відповідальності залежить авторитет державного органу і держави в цілому, ефективність функціонування всього державного апарату. Функціонування публічної служби за період від прийняття законів «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування» до сьогодні зумовлює необхідність проведення кардинальних реформ щодо законодавчого закріплення поняття, статусу, видів та особливостей публічної служби, визначення державної служби цілісним комплексним публічно-правовим інститутом зі своєю структурою, нормативно-правового врегулювання правового статусу публічного службовця, чіткого розмежування державних посад на політичні, адміністративні, патронатні, визначення єдиних етико-правових вимог до публічних службовців та єдиних критеріїв оцінювання їхньої діяльності.

Розгляд адміністративного права як галузі, основним завданням якої є забезпечення реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб, посилює значення такого правового інституту, як адміністративна відповідальність, зумовлює необхідність подальших наукових досліджень адміністративної деліктології, продовження законопроектних робіт і, нарешті, прийняття Кодексу України про адміністративні проступки. Не зважаючи на те, що інститут адміністративної відповідальності порівняно

з іншими інститутами найчастіше є об'єктом наукових досліджень, цілий ряд невирішених питань (адміністративна відповідальність юридичних осіб; дієвість адміністративних стягнень; оперативність та об'єктивність притягнення до адміністративної відповідальності та ін.) залишаються у постановочному вигляді. Наукові дослідження зазначених питань, поєднання науково-теоретичних положень та судової практики, безперечно, допоможуть у реформуванні інституту адміністративної відповідальності.

Одним з важливих напрямків адміністративної реформи є подальше удосконалення відносин між органами державного управління та фізичними і юридичними особами. Якщо раніше ці відносини були побудовані виключно на засадах субординації, то зараз вони будуються в рамках «управлінських послуг» (важливо зазначити, що окрім цього терміна, в юридичній літературі використовуються терміни «адміністративні послуги», «виконавські послуги»). Необхідно зазначити, що термін «управлінські послуги» не є новим для вітчизняного законодавства в цілому, однак він є новим для адміністративного права, що викликало дискусії навколо нього: від цілковитого сприйняття – до категоричного заперечення. Проблема посилюється тим, що на рівні закону питання щодо поняття, особливостей, видів, управлінських послуг, їхньої оплати, процедури надання майже не регулюється, а вирішується тільки на рівні підзаконних нормативних актів відомчого характеру. Невирішеним залишається питання щодо розмежування понять «управлінські послуги», «адміністративні послуги», «виконавські послуги». Оптимізму надає той факт, що перші наукові дослідження цієї проблематики (в тому числі й на кафедрі адміністративного і фінансового права Одеської національної юридичної академії) започаткували створення науково-теоретичної бази розвитку цього інституту адміністративного права.

Вирішення фундаментальних науково-теоретичних проблем адміністративного права – це завдання не тільки вчених, а й практичних працівників. В цьому сенсі слід відзначити, що тісна співпраця вчених та практиків завжди винагороджується високою якістю отриманих результатів. Саме така творча співпраця об'єднує академію з Судовою палатою в адміністративних справах Верховного Суду України та Вищим адміністративним судом України, іншими судовими та правоохоронними органами. Така співпраця є наглядним прикладом поєднання адміністративно-правової науки та судової практики та запорукою творчого вирішення концептуальних питань адміністративного судочинства. Саме вона дає цілковиту впевненість стверджувати, що, не дивлячись на заперечення окремих вчених, політиків, практичних працівників щодо необхідності створення системи адміністративних судів в Україні та розвитку адміністративної юстиції – адміністративні суди повинні функціонувати, адміністративна юстиція повинна розвиватися, оскільки вони є квінтесенцією демократичної правової держави.

Особливої уваги заслуговують питання взаємозалежності нової доктрини українського адміністративного права та теоретико-правового забезпечення функціонування адміністративних судів. Фактично, названі чинники неможливо якісно оновлювати у відриві один від одного. Адже адміністративне судочинство України – це не що інше, як судово-процесуальна форма реалізації «людиноцентристської» ідеології адміністративного права. Наочним підтвердженням цьому стали наукові дискусії, які відбулися в ході проведення в Одеській національній юридичній академії 15–17 червня 2007 року ювілейної П'ятої науково-теоретичної конференції «Українське адміністративне право: сучасний стан і перспективи реформування». Ця конференція ще раз доказала, що головна творча роль у становленні правової держави Україна належить не законодавцю, не урядовцю, а – вченому; а найефективнішими нормативно-правовими актами у царині адміністративного права є ті, що народилися внаслідок наукових досліджень і в ході академічних дискусій.

Президент Одеської національної  
юридичної академії,  
доктор юридичних наук,  
професор, академік АПН України  
С. В. КІВАЛЮВ