

Петков С.В.,

д-р юрид. наук, професор,
заступник директора департаменту,
начальник відділу з питань національної безпеки
Департаменту антикорупційного законодавства
та з питань юстиції і безпеки
Міністерства юстиції України

КОНЦЕПЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ – ОСНОВА РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Теоретичним підґрунтям статті стала людиноцентристська ідеологія відносин людини та держави. Переосмислення діяльності органів радянської влади починається зі встановлення незалежності України. Визначені кардинальні зміни у доктрині права, розуміння якого ґрунтується на об'єктивній природі й утілює принципи розумності, моральності та справедливості, підноситься цінність людини у державі, її свобода й гідність.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, гілки влади, нормативно-правові акти, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій.

Теоретическим основанием статьи стала человекоцентристская идеология отношений человека и государства. Переосмысление деятельности органов советской власти начинается с установления независимости Украины. Определены кардинальные изменения в доктрине права, понимание которого основывается на объективной природе и воплощает принципы разумности, нравственности и справедливости, возвышается ценность человека в государстве, его свобода и достоинство.

Ключевые слова: административная ответственность, ветви власти, нормативно-правовые акты, местное самоуправление, административно-территориальное устройство.

The theoretical basis of the article was the human centered ideology of relations between man and the state. Re-thinking of the activities of the Soviet authorities begins with the establishment of Ukraine's independence. The fundamental changes in the doctrine of law, the understanding of which is based on objective nature and embodies the principles of reasonableness, morality and justice, elevates the value of man in the state, his freedom and dignity.

Keywords: administrative responsibility, branches of power, legal acts, local self-government, administrative-territorial structure.

Постановка проблеми. Ідеологічні засади радянської системи права не витримали перевірки часом. Ієрархічний підхід до побудови адміністративного права як галузі права, яка охоплює всі сфери суспільного життя, виявився хибним. Виродження права в жорстке управління суспільством за допомогою владних приписів та адміністративних стягнень призвело до повного колапсу та занепаду країни. І сьогоднішня рецепція радянського права, що проявляється в науковій, навчальній, правотворчій та правозастосовній сферах, заважає побудові цивілізованих громадянських відносин.

Серед ряду причин такого стану є недосконала правова система в Україні, що була створена в радянський період існування держави, тобто рецепція радянського права, яке при своєму становленні на початку 20-х років ХХ століття категорично відмовилось від цивілізаційних надбань в побудові власної правової системи. Відтак, 70 років – радянське право обслуговувало адміністративно-командну систему державного управління і цілком задовольняло потреби тогочасного суспільства. У Країні Рад було зроблено спробу винайти «інше право», основою якого стала партійна ідеологія вища за закон, а держава регулювала всі сфери суспільного життя. У такій тоталітарній системі право не лише втрачало своє природно-цілісне значення регулятора суспільних відносин, а й перетворювалося на інструмент впливу державної влади (точніше – групи партійних функціонерів, які узурпували владу та створили ієрархічну бюрократичну піраміду) на громадян. В той же час пересічна людина мала відчуття, що держава

повністю забезпечує всі її потреби. Людина розчинялась у державі, перестаючи бути індивідом.

Виклад основного матеріалу. Радянські правознавці відкинули цивілізаційні надбання філософії римського права, навіть у тій зміненій формі, в якій воно існувало у Східній Європі [1, с. 103]. Поділ цивільного (civil) права на публічне і приватне вважався хибним. Право могло бути лише державне і за порушення встановлених правил мала наставати відповідальність. Якщо правопорушення було вагомим – кримінальна, незначним – адміністративна. Всі інші відносини між громадянами визнавались цивільними. Така спрощена система призводила не просто до неправильного розуміння права як системи, а до викривлення його сутності в свідомості громадян, появи в законодавстві норм-покручів, про відповідальність за зривання колосків або за заняття карате.

Сьогодні чинними залишаються не лише норми та закони, прийняті за радянських часів, а й самі підходи до права. Недосконалістю правових норм скористалися насамперед ті верстви суспільства, у яких зосереджувалися владні важелі. За цих обставин корупція, „телефонне право”, „білокомірцева злочинність” стали на заваді всіх суспільних перетворень, і, відповідно, тими факторами, які зводять нанівець усі інноваційні зміни. Адміністративна відповідальність пересічних громадян за малозначні діяння на фоні тотального нехтування приписами законів з боку представників влади та місцевих органів самоуправління спричинила правовий нігілізм і деградацію суспільства. Відсутність чіткого розмежування публічних і приватних відносин, необдумане запозичення норм права у недосконалу пострадянську суспільну систему призвели до відсутності єдиного тлумачення правових норм.

Рецепція радянського права проявляється у застарілих концептуальних підходах, муміфікації та реанімації нікчемних норм, у використанні регресивних підходів у навчанні. І все це, помножене на тотальну корупцію, призводить до вкрай негативних наслідків у житті суспільства. Сьогодні «нові» способи реанімувати норми та підходи до правопорядку у сфері

державного управління призводять до подальшого поглиблення кризових явищ у суспільстві.

Що ми маємо робити, коли радянська модель системи права і системи законодавства застаріла, а сучасна модель вже не відповідає ані цій застарілій, ані класичній європейській моделі і головне – не відповідає сучасним реаліям життя? Як вийти з глухого кута, де галузі права і галузі законодавства конфліктують між собою? Що робити в ситуації, коли гілки влади «атрофувались» і «зрослись» між собою і саме дерево держави вже не живиться соками народовладдя, а перетворюється на «покруч», не здатний до нормального життя відповідно до Конституції, міжнародних стандартів і загальнолюдських цінностей? Звісно кожен фахівець може дати власні рецепти, ми розглянемо правову сторону питання. Право – цементуюча, скріплююча субстанція без якої держава не може існувати.

Головним завданням, що стоїть як перед правовою наукою, так і перед законодавчим і виконавчими органами є комплексна, зважена і послідовна ревізія законодавства, приведення його до сучасних європейських стандартів. Слід, на нашу думку, по-перше, дотримуватись постулатів і аксіом права як під час нормотворення так і під час правозастосування; і, по-друге, спираючись на правові традиції українського народу забезпечити збереження тих надбань соціального захисту, що були отримані, в тому числі і в радянський період історії держави. Держава і громадянин мають один перед одним як права так і обов'язки. Гармонізація законодавства – перший крок до громадянського суспільства.

Роль Конституції у здійсненні адміністративної реформи є визначальною, оскільки сама Конституція України вимагає прийняття ряду нових законів із питань функціонування публічної влади, приведення у відповідність із нормами Основного Закону чинного адміністративного законодавства, розвиток інституту адміністративної юстиції, вироблення управлінським апаратом нової адміністративно-правової практики, яка б у центр уваги органів виконавчої влади та всього

механізму державного управління поставила людину як найвищу в державі конституційну соціальну цінність [2].

Аксіомою має визнаватись положення ст. 6 Конституції про чітке розмежування трьох гілок влади – законодавчої, виконавчої та судової з прозорим механізмом стримувань та противаг. Роль виконавчої гілки влади має зосередитись на адмініструванні виконавчо-розпорядчої діяльності що передбачає, серед іншого, позбавлення від невластивої їй функції нормотворення. Мова йде про створення нових загальнообов'язкових правил поведінки, які сьогодні виконавча гілка влади активно продукує, подекуди підміняючи або змінюючи сутність чинного законодавства.

Підкреслимо, гілки влади ні в якому разі не повинні перехрещуватись між собою, взаємодоповнювати та впливати одна на одну. Фактично вони мають являти собою систему противаг та стримувань.

І в цій системі народ за допомогою виборів має творити (обирати) як законодавчу владу (депутатів всіх рівнів) так виконавчу владу (безпосередньо керівників органів влади місцевого рівня та керівництва центральних органів влади через депутатів, яким делегує свою владну функцію) і звісно судову владу (обираючи прямим голосуванням суддів, що будуть протягом визначеного терміну здійснювати правосуддя). В такому разі справедливість як вища соціальна цінність, проявлена в давньому висловленні «закон суворий, але це закон», буде зрозуміла та прийнятна кожному члену суспільства.

В радянському праві роль системо утворюючого закону відігравав Кодекс України про адміністративні правопорушення. Правові норми, що регулювали відносини у різних суспільно-економічних сферах містились в різних актах, більшою мірою підзаконних (положеннях, правилах, інструкціях, наказах, і навіть листах або телетайпограмах).

Безпосереднім початком проведення адміністративної реформи в Україні стало прийняття Указу Президента України «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» [3] від 02.10.1997 р. № 1089. Сама ж Концепція адміністративної реформи була схвалена Указом Президента

України від 22.07.1998 р. № 810/98 [4]. Ця Концепція загалом визначила стратегію та організаційно-правові засади реформування системи державного управління, етапи здійснення адміністративної реформи. Державній комісії вдалося підготувати документ, який передбачає створення більш ефективного апарату державного управління, закладає основи реформування державної служби та адміністративно-територіального устрою України.

Адміністративна реформа мала *три важливі складові*:

перша – це, власне, реформування системи органів державного управління,

друга – це реформа законодавства,

третя – реформа адміністративного права.

Для досягнення мети адміністративної реформи під час її проведення було визначено такі *завдання*:

формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;

формування сучасної системи місцевого самоврядування;

упровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;

організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;

удосконалення адміністративно-територіального устрою.

Однією з важливих частин правової реформи в Україні стала кодифікація, як спосіб систематизації нормативних актів. Прийняття кодифікованих нормативних актів було здійснене шляхом перероблення та зведення правових норм у логічно узгоджені нормативно-правові акти, які системно і вичерпно регулюють певну сферу суспільних відносин, на галузевому рівні:

1. 2002 р. (набрав чинності з 01.01.2004) – Митний кодекс України (Відомості Верховної Ради України, 2002, N 38-39, ст. 288); 2012 р. – нова редакція Митного кодексу України

(Відомості Верховної Ради України, 2012, № 44-45, № 46-47, № 48, ст. 552);

2. 2005 р. – Кодекс адміністративного судочинства України (Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-36, № 37, ст. 446);

3. 2011 р. – Податковий кодекс України (Відомості Верховної Ради України, 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст. 112) стало етапами адміністративно-правової реформи.

У 2010 р. розпочато широкомасштабне реформування системи органів виконавчої влади [5]. Це перш за все підтверджується прийняттям Указів Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [6] від 09.12.2010 р. № 1085/2010 та «Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» [7] від 06.04.2011 р. № 370/2011, а також прийняттям Законів України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17.03.2011 р. № 3166-VI [8], «Про Кабінет Міністрів України» від 27.02.2014 р. № 794-VII [9].

Наразі маємо затверджену Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [10], яка визначила метою однієї з першочергових реформ – реформи державного управління – побудову прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

На сьогодні дійсно вже багато зроблено. Класифіковано та нормативно визначено різні види центральних органів виконавчої влади (міністерства, державні комітети та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом), визначено, що міністерство є вищим органом у системі центральних органів виконавчої влади. Суттєві кроки було зроблено і в

удосконаленні системи державної служби, перегляді адміністративно-територіального устрою держави, здійснено кроки щодо зміцнення гарантій місцевого самоврядування, прийнято програму його державної підтримки.

На один щабель по пріоритетності з реформою державного управління Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» поставила децентралізацію влади. Такий крок має переформатувати відносини держави і суспільства, змінивши їх вектор. Автономія місцевого самоврядування та повнота влади при вирішенні питань місцевого значення, самодостатні адміністративно-територіальні одиниці та бюджетна автономія породжують ілюзію такої бажаної свободи. Свободи від державного втручання, сваволі чиновників, здирницької фіскальної політики.

Висновки. Повномасштабна адміністративно-правова реформа, проведена у розумні терміни здатна запустити нарешті механізм державного управління нового зразка – механізм управління демократичної, правової, соціальної держави.

Для цього слід пройти ряд кроків:

чітко визначити предмет, методи та систему адміністративного права й очистити його від невластивих йому відносин;

систематизувати адміністративне законодавство відповідно до визначеного предмету адміністративного права, звільнивши від правових норм інших галузей;

привести у відповідність методам правового регулювання зміст адміністративно-правових норм;

закріпити адміністративно-правовими нормами статус органів державного управління з урахуванням розподілу повноважень.

Здійснення кроків по приведенню законодавства України до світових стандартів має відбуватись комплексно та скоординовано і не створювати додаткових колізій в правовій системі країни. Відкритість цього процесу має забезпечуватись широким обговоренням з громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення.

Запропонований підхід має створити теоретичну основу для створення системи нормативно-правових актів в сфері відповідальності за публічні проступки. Відповідно до ієрархії нормативно-правових актів побудова цієї системи має йти від базового Закону, що охоплюватиме основні принципи, поняття та стадії проваджень у справах про публічні проступки. В подальшому вимагатимуть технічного доопрацювання закони та підзаконні акти, що прийняті на виконання положень базового Закону відповідно до вимог нормопроектувальної техніки та міжнародних стандартів.

Література:

1. Підпригора О.А. Римське право : підручник / О.А. Підпригора, Є.О. Харитонов. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 512 с.
2. Кампо В.М. Деякі проблеми адміністративної реформи в Україні / В.М. Кампо // Державно-правова реформа в Україні : матер. міжнар. наук-практ. конф. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1997. – С. 218–220.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні. – К. : ДВПІ Міннауки України, 1998. – 62 с.
4. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98// Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
5. Комзюк А.Т. Напрямки розвитку адміністративного права України в контексті пріоритетного забезпечення прав і свобод людини і громадянина [Електронний ресурс] / А.Т. Комзюк. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/>.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12. 2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
7. Питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 06.04.2011 р. № 370/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/370/2011>.
8. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 38, ст. 385.
9. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2014,

№ 13, ст. 222.

10. Про Стратегію сталого розвитку "Україна – 2020" : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

УДК: 351.713:(339.543:629.4)

Прокопенко В.В.,

канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедри морського та митного права
Національного університету
“Одеська юридична академія”

МИТНІ ФОРМАЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ МИТНИМ КОНТРОЛЕМ У РАЗІ ПЕРЕМІЩЕННЯ БАГАЖУ, ВАНТАЖОБАГАЖУ, ПАСАЖИРІВ У МІЖНАРОДНИХ ЗАЛІЗНИЧНИХ СПОЛУЧЕННЯХ

Стаття присвячена дослідженню митних формальностей, пов'язаних із митним контролем, які виконуються у разі переміщення багажу, вантажобагажу, пасажирів у міжнародних залізничних сполученнях. Виявлено проблему щодо співвідношення із термінологією Митного кодексу України поняття «вантажобагаж», що пов'язана з його відправником, яким може бути і фізична, і юридична особа. З'ясовано, що законодавством України з питань митної справи передбачено здійснення митного контролю у вагонах поїздів міжнародного пасажирського сполучення, в тому числі і під час руху поїздів. Встановлено, що порядок проведення особистого огляду громадян у міжнародних залізничних сполученнях під час руху поїзду нормативно не врегульований.

Ключові слова: багаж, вантажобагаж, ввезення, вивезення, дія, митна формальність, митний контроль, митниця відправлення, митниця призначення.