

УДК 342.9

DOI: 10.31733/2078-3566-2020-4-174-179



Свєген КУРІННИЙ[©]

доктор юридичних наук, професор
(Запорізький національний університет)

ПРО ЗАТРЕБУВАНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В УМОВАХ НЕТИПОВІСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ДЕРЖАВИ

Висвітлено актуальну проблему – затребуваність адміністративного права в умовах нетиповості української держави. Проаналізовано наявні недоліки та упущення функціонування окремих державних інституцій, а також основні причини такого стану речей. Пропоновано власний оригінальний підхід щодо визначення оптимального формату використання потенціалу адміністративного права в умовах теперішньої атиповості держави Україна.

Ключові слова: адміністративне право, нетипова держава, об'єкт адміністративно-правового забезпечення, адміністративні правопотреби, державний інтерес, потенціал адміністративного права.

Постановка проблеми. Як свідчить накопичений соціальний досвід 28-річного самостійного існування сучасної української держави, роль адміністративного права в умовах перехідного періоду від радянсько-компартійної до типової для розвинених країн соціально-політичної системи успіху та здорового глузду не тільки не зменшується, а навпаки набуває вирішального значення з огляду на домінуюче адміністративно-правове забезпечення переважної більшості так необхідних системних реформ, а саме: реформи державної служби, державного управління, правоохоронних органів, Збройних сил, оборонно-промислового комплексу, системи охорони здоров'я, системи освіти, судової системи, органів місцевого самоврядування (децентралізації) та ін.

Затребуваність адміністративного права, насамперед, визначається багатофункціональним призначенням норм цієї правової галузі, загальний обсяг яких, на відміну від інших галузей права, становить усі функціональні різновиди правових норм: матеріальних та процесуальних (процедурних); регулятивних та охоронних; імперативних та диспозитивних, що робить обсяги предмета вітчизняного адміністративного права рекордними не тільки за своїми змістовними, а й за функціональними показниками.

Під час згаданого вище перехідного періоду, має відбуватися не тільки вмале застосування різноманітного арсеналу адміністративного права, а й одночасно його реформування, яке фактично проводиться на «марші», бо, як відомо, функціонування публічних адміністрацій – основи державного апарату не припиняється навіть на мить. При цьому може корегуватися цільовий вектор соціальної спрямованості цієї галузі права, змінюватися зміст алгоритмів виконавчо-розпорядчої діяльності та зміщення акцентів тактики і стратегії у роботі вітчизняного чиновництва. Так, визнаний метр вітчизняної адміністративно-правової науки В. Б. Авер'янов наголошував, що в основу нової адміністративно-правової доктрини має бути покладена протилежна «державоцентристській» «людноцентристська» ідеологія, згідно з якою держава повинна, умовно кажучи, «служити» інтересам громадян... Суспільна роль адміністративного права вбачається не суто «управлінською» (не суто «юрисдикційною» поготів), а переважно «обслуговуючою» – у тому розумінні, що норми цієї галузі мають слугувати найбільш доступним та ефективним засобом забезпечення у сфері діяльності публічних адміністрацій максимально повної реалізації громадянином своїх прав, свобод та інтересів, а також їх дієвого захисту в разі їх яких-небудь порушень [1, с. 11–12].

На жаль, як довів час, в умовах домінуючої зараз в Україні кланово-олігархічної системи впровадження людноцентристської парадигми адміністративного права є фак-

© Курінний С.В., 2020

ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0002-3069-3405>

anastasiaeland@gmail.com

тично неможливим, насамперед через атипівість (нетиповість, нехарактерність) самої сучасної української держави, де відсутні: помітне існування середнього класу (насамперед через його малочисельність), потужні та ефективні інститути громадянського суспільства та правової держави.

Аналіз публікацій, в яких започатковано вирішення цієї проблеми. Проблемам суспільної цінності українського адміністративного права присвячено немало праць вітчизняних науковців, передусім відзначимо роботи В. Б. Авер'янова, І. П. Голосніченка, Р. А. Каложного, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова та О. І. Харитовної.

Однак питання існування суттєвих перешкод щодо теперішньої реалізації можливостей зазначеної правової галузі фактично ніким не розглядалися, тому порушення проблеми затребуваності адміністративного права в умовах нетиповості сучасної української держави є основною метою цієї праці.

Виклад основного матеріалу. Слід зауважити, що існуюча нетиповість властива не тільки теперішній українській державі, а й переважній більшості пострадянських країн (за винятком країн Балтії). Головними ознаками цієї атиповості є: декларативність конституційних положень про демократичну, правову та соціальну держави, що має мало спільного з її реальними характеристиками; критично низький рівень виконання державним апаратом покладених на його структури функцій; значний вплив на організацію та роботу вітчизняної бюрократичної машини з боку кількох олігархічних кланів, що суттєво не тільки гальмує соціально-економічний розвиток українського суспільства та держави, а фактично унеможливує його.

Непоодинокі помилки та прорахунки у виробленні та втіленні у життя державної політики України, підміна у її змісті суспільного (державного) інтересу складовими приватних, кланово-корпоративних інтересів призводить до політичного занепаду та соціально-економічної деградації. Наша держава, як не гірко про це говорити, з кожним роком наближується до членства клубу країн, що не відбулися, та одночасно позбавляє себе можливостей приєднатися до родини високорозвинених, успішних світових держав.

Багаторічне функціонування України у такому антиповому, нехарактерному для більшості країн цивілізованого світу форматі, перетворило нашу державу та її апарат у нетипову організацію, політична та економічна системи, а також медійний простір якої знаходяться під майже не прихованим контролем з боку представників кількох олігархічних сімей, що монополізували майже всі прибуткові сфери економіки та постійно конкурують між собою за отримання все більших бюджетних та податкових преференцій.

Зважаючи на різнобічні оцінки теперішніх реалій, слід визнати, *що інколи* сама сучасна українська держава, її деформовані владні інститути, її окремі представники чиновництва *можуть продукувати* одну з найбільших загроз національній безпеці України. Підтвердженням цьому є приклади, коли: а) *весною 2014 року, внаслідок багаторічної псевдопацифістської державної політики*, Україна фактично залишилась без боєздатних Збройних сил; б) у другій половині 2019 року з боку окремих структур судової влади та правоохоронних органів були вчиненні дії, що могли послабити позиції Нацбанку України під час розгляду справи Приватбанку у Високому суді Лондона; в) *протягом січня-лютого 2020 року з території нашої держави у 48 країнах світу було вивезено біля 640 тонн медичних масок на суму майже 13 мільйонів доларів*, результатом чого стало суттєве послаблення готовності України до протидії поширенню коронавірусу [2].

Особливо забюрократизованість та неефективність вітчизняних виконавчих інституцій проявилася під час поширення у світі пандемії Covid-19 на початку 2020 року, коли користуючись відсутністю оперативної реакції на ситуацію, що склалася, спритні вітчизняні комерсанти безперешкодно зробили дуже прибутковий бізнес – швидко, менш ніж за два місяці поставили на експорт сотні тисяч тонн індивідуальних захисних медичних засобів (масок, респіраторів, захисних костюмів, антисептиків тощо), отримавши багатократний прибуток.

Тільки 13 березня 2020 року відбулося екстрене засідання РНБО України з питання протидії коронавірусу, після чого урядом з *помітним запізненням*, почались прийматися реальні заходи щодо протидії поширенню пандемії. Зокрема, вітчизняних суб'єктів господарювання зобов'язали збільшити виробництво відповідної медичної продукції та заборонили її вивіз за кордон, а Президент звернувся до китайського уряду з проханням надати Україні додаткову допомогу для боротьби з поширенням коронавірусу: тест-системи, медичне обладнання та лікарські засоби [3].

На жаль, у цих наближених до надзвичайних умов з негативного боку проявила себе така важлива державна інституція, як українська митниця. Зокрема, за повідомленням прокуратури м. Києва від 24 березня 2020 року, розпочато досудове розслідування за фактом можливого вчинення кримінального правопорушення працівниками Київської митниці під час оформлення експорту медичних масок з України до Іспанії. Як зазначається, поставка вказаного товару була здійснена за заниженою вартістю для ухилення від сплати митних платежів та за сприяння працівників Київської митниці [4].

Загалом до роботи митних структур, на які покладається безпосереднє виконання митних процедур, виникає немало обґрунтованих претензій, особливо це стосується реалізації завдань митного контролю, митного оформлення та митних платежів. Характерним прикладом підтвердження наведеної вище тези, можна вважати розслідування німецької *Süddeutsche Zeitung*, за підсумками якого зроблено висновок, що тільки через корупцію на митниці Україна щороку втрачає приблизно п'яти мільярдів доларів США. Ця сума перевищує загальну допомогу від МВФ, ЄС та Світового банку [5].

Така ситуація не є для нашої країни унікальною, з використанням примітивних і більш складних схем відбувається не тільки ухилення від сплати мита та податків, також *продовжують* розкрадатися немалі бюджетні кошти. Тільки за часів В. Януковича з Державного бюджету України через зловживання на державних закупівлях виводилося майже 150 млрд грн на рік [6].

Дуже прикро, що численні корупційні схеми, бюджетні розкрадання та інші зловживання не є тільки справами минулого. Система, яка запрограмована на пріоритетність реалізації приватних, кланових інтересів під прикриттям окремих очільників державних інституцій нікуди не поділася. Вона може «модифікуватись» або «модернізуватись», але просто так зникнути – ні. Саме такий висновок можна зробити, аналізуючи результати роботи державно-владного апарату з березня 2014 року: змінюються обличчя, змінюються гасла, змінюються міжнародні партнери та декларації про стратегію цивілізаційного розвитку країни, тільки дуже важко, майже не помітно, змінюються держава, суспільство, змінюємося ми – українці.

Усі наведені вище приклади свідчать про об'єктивну затребуваність потенціалу адміністративного права (насамперед, неделіктної, диспозитивної частини), норми якої забезпечують безпосередню організацію та функціонування численних публічно-владних інституцій. Однак у сучасних умовах державної нетиповості можна спостерігати стару (радянську) пріоритетність використання засобів адміністративного примусу.

Цей стан речей має зрозумілі пояснення, бо інтенсифікація застосування можливостей адміністративного права, пов'язаних з покращенням безпосередньої організації та функціонування вітчизняної владної моделі, спонукатиме до її неминучого реформування, що буде суперечити інтересам домінуючій зараз кланово-олігархічній системі.

На відміну від практики адміністративної правореалізації, справи стосовно подальшого розвитку науки українського адміністративного права виглядають дещо краще. Тож заслуговують на увагу теоретичні доробки щодо інституту адміністративної юстиції, більшість з яких з 2005 року набули практичного втілення у форматі адміністративного судочинства (хоча через певний час воно дуже самодискредитувалося, опинившись під негативним стороннім впливом). Крім того, не може залишатись поза увагою поява таких нових категорій, як «об'єкт адміністративно-правового забезпечення», «адміністративні правові потреби» та «публічне адміністрування».

Зупинимось на перших двох поняттях, бо в умовах невміння або небажання визначати, нормативно закріплювати та реалізовувати суспільні (державні) інтереси, науково-теоретичне визначення та практичне запровадження зазначених категорій може не тільки допомогти оцінити небезпечність цивілізаційної прірви, у якій зараз опинилася Україна, а й сформулювати ефективний алгоритм уникнення її.

Розглядаючи питання об'єкта адміністративно-правового забезпечення (об'єкта адміністративного права), слід наголосити, що його зміст складається з різноманітних суспільних потреб, які повинні мати відповідне нормативно-правове закріплення. Вчасне і повне усвідомлення зазначених потреб сприятиме утворенню похідних від них суспільних (державних) інтересів, які повинні формувати зміст державної політики будь-якої держави, зокрема й України.

В умовах державної нетиповості зміст державного інтересу дуже часто створюється не на базі об'єктивних суспільних потреб, а на основі інтересів приватних осіб та кланів, які вони уособлюють (наприклад, масове роздержавлення прибуткових енерго-

розподільних об'єктів на початку 2000-х років або імпортна закупівля запчастин до військової техніки за суттєво завищеними цінами серед оточення п'ятого українського президента).

Похідними від об'єкта адміністративного права можна вважати адміністративно-правові потреби (адміністративні правопотреби), які співвідносяться з ним як конкретне і загальне, тобто за допомогою правових потреб конкретизується відповідна група суспільних потреб, що стосуються певної сфери соціального життя (наприклад, економічної або наукової), об'єктів правового забезпечення, суб'єктів – реалізаторів визначених адміністративно-правових потреб. Їх конкретизованість свідчить про реальну можливість формування державного інтересу, його нормативного закріплення та потенційну готовність до безпосередньої реалізації (правореалізації) з дотриманням оптимальних алгоритмів з чітким визначенням кінцевої соціальної мети та поставлених завдань для її досягнення.

Під час розгляду питання адміністративних правопотреб виникає аналогія з адміністративними правовідносинами (так само як між відповідними об'єктом та предметом), однак головні відмінності між ними полягають у тому, що за допомогою об'єкта адміністративного права та похідних від нього правопотреб можна визначити мотивацію дій або бездіяльність тих чи тих владних суб'єктів, істинність чи підміну змісту суспільного (державного) інтересу, що втілюється у життя, а також повноту, своєчасність та дієвість алгоритму дій з боку чиновництва.

Об'єкт адміністративного права та адміністративні правопотреби в жодному разі не можна протиставляти предмету адміністративного права та адміністративним правовідносинам відповідно, оскільки категоріальні ланки гармонійно доповнюють одна одну. Тож за допомогою визначення відповідних суспільних потреб ми можемо не тільки прискорити виникнення бажаних суспільних відносин, а й загальмувати появу чи звести нанівець вже наявні шкідливі (загрозливі) для соціуму відносини. Крім того, використовуючи потенціал адміністративно-правових потреб, цілком можливо поліпшити стан правобуття в країні, надавши більш якісних характеристик процесам правоутворення, правотворчості та правореалізації.

Запровадження об'єкта адміністративно-правового забезпечення та адміністративних правопотреб насамперед зумовлено атиповим статусом сучасної української держави, владні інститути (ключові та допоміжні) якої не здатні вчасно та повною мірою реалізовувати державний інтерес. Саме це словосполучення дуже часто можна почути у повсякденному житті, але про його зміст, природу та час походження ми, як правило, майже не замислюємося. На наш погляд, в основі кожного конкретного державного інтересу має бути відповідна, об'єктивна суспільна потреба, наприклад потреба в медичних захисних масках, респіраторях, костюмах, антисептиках об'єктивно в Україні виникла з часу появи та локального поширення зловісного коронавірусу, тобто десь з кінця 2019 та початку січня 2020 років. Саме з цього часу в китайській провінції Хубей та в Китаї загалом з'явився дефіцит таких матеріалів, а у вітчизняних ділків від бізнесу миттєво виник відповідний приватний чи приватно-груповий інтерес і почався масовий експорт згаданого вище захисного інвентаря з України. Однак держава офіційно оформила свій інтерес щодо захисних медичних матеріалів, *із значним запізненням* на засіданні РНБО України 13 березня поточного року (тобто тільки через 2,5 місяці потому як виникла відповідна суспільна потреба). Важко уявити, що ще в січні-лютому цього року про можливу нестачу медичних масок та інших захисних елементів не замислювалися посадові особи з конкретних державних структур (насамперед МОЗ та РНБО України), щось їх утримувало від невідкладних дій щодо оформлення та реалізації конкретного державного інтересу, і зрозуміло: це протилежний державному – приватний інтерес. Природа походження цього меркантильного інтересу може бути сама різноманітна – особиста, групова (кланова), другої або третьої сторони, прямого або безпосереднього керівництва тощо. Головне в отриманих результатах для десятків бізнесменів та їх впливових друзів – дуже гарно, бо майже на рівному місці зароблені мільйони, а для чотирьох десятків мільйонів звичайних громадян – не дуже гарно, бо вони не можуть належно протистояти небезпечній хворобі.

Зауважимо, що цей та подібні до нього випадки відбуваються у межах традиційних схем механізму правового (адміністративно-правового) регулювання суспільних відносин, фактично адаптованих під сучасну кланово-олігархічну систему України, тому поширене використання таких новітніх категорій, як об'єкт адміністративного права та адміністративно-правові потреби рано чи пізно спричинить необхідність запрова-

дження механізму адміністративно-правового забезпечення суспільних потреб.

Використовуючи адміністративно-правові потреби, можна як чітко окреслити коло нагальних суспільних потреб, що мають втілюватися у життя, так і визначити ті значні узагальнені соціальні перешкоди, які існують на цьому шляху.

На наш погляд, вказані перепони поділяються на три важливі групи:

1. Малоефективний, уражений корупцією, казнокрадством та компетентністю, державний апарат.

2. Кланово-олігархічна система, що має неприхований вплив на діяльність різноманітних державно-владних інституцій та відіграє вирішальну роль у підміні змісту державних інтересів та реалізації вітчизняної державної політики на свою користь.

3. Продовження фактичного перебування України (нехай послабленого та фрагментарного) у межах російсько-імперської цивілізаційної парадигми, що негативно позначається на політичних, соціальних, економічних та культурно-духовних реаліях та перспективах існування нашої держави.

Усі три групи перешкод мають власні характерні ознаки, однак є взаємозалежними та взаємодоповнюваними. Саме вони є «гарантом» продовження атиповості для української держави, саме вони є «болотним фундаментом», на якому опинилася та продовжує існувати наша держава.

За таких умов нетиповості українська держава є фактично приреченою на тривалий занепад та стагнацію, що може завершитись самознищенням. Дуже не хотілося б, щоб черговий шанс на власний розвиток, отриманий у вигляді посмішки долі у 1991 році, з часом перетворився на її, так знайому для України, гримасу (згадаймо про втрачені подібні шанси середини XVII та початку XX століть).

Висновки. На підставі викладеного можна зробити висновок, що маючи значний потенціал, українське адміністративне право в умовах атипової держави може використовуватися у двох ймовірних варіантах: обмеженому (звичайному як зараз) – значним чином обслуговуючи вузькі приватно-кланові інтереси під прикриттям реалізації виконавчих функцій держави або у повноцінному (альтернативному) форматі – із залученням усіх своїх штучно обмежених практичних та науково-теоретичних можливостей. Без сумніву, для майбутнього України, перевагу слід надати альтернативному варіанту.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
2. Україна експортувала близько 640 тонн медичних масок на початку 2020 року – митниця. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-medychni-masky/30520285.html>.
3. Зеленський звернувся до уряду Китаю з проханням надати додаткову допомогу для боротьби з коронавірусом – зустріч з послом. URL : <https://ua.interfax.com.ua/news/political/649656.html>.
4. Столична прокуратура відкрила провадження за фактом можливої причетності київських митників до незаконного експорту медичних масок в Іспанію. URL : <https://www.facebook.com/kyiv.gp.gov.ua/photos/a.1069664709711557/3276088169069189/type=3&theater>.
5. Масштаби корупції на українській митниці шокували німецьких журналістів. URL: <https://www.dw.com/uk/масштаби-корупції-на-українській-митниці-шокували-німецьких-журналістів/a-44967713>.
6. Янукович і Ко розкрадали 150 млрд гривень щорічно за допомогою держзакупівель. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/960765-yanukovich-i-ko-rozkradali-150-mlrd-griven-schorichno-za-dopomogoyu-derjzakupivel.html>.

Надійшла до редакції 23.10.2020

References

1. Averyanov, V. (2006) Nova doktryna ukrayinskoho administratyvnoho prava: kontseptualni pozytsiyyi [New doctrine of Ukrainian administrative law: conceptual positions]. *Pravo Ukrainy*. № 5. S. 11–17. [in Ukr.]
2. Ukraina eksportovala blyzko 640 tonn medychnykh masok na pochatku 2020 roku – mytnytsia [Ukraine exported about 640 tons of medical masks in early 2020 - customs]. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/news-medychni-masky/30520285.html>. [in Ukr.]
3. Zelenskyi zvernuvsia do uriadu Kytaiu z prokhanniam nadaty dodatkovu dopomohu dlia borotby z koronavirusom – зустріч з послом [Zelensky asked the Chinese government to provide additional assistance in the fight against the coronavirus - a meeting with the ambassador]. URL: <https://ua.interfax.com.ua/news/political/649656.html>. [in Ukr.]

4. Stolychna prokuratura vidkryla provadzhennia za faktom mozhyvoi prychnosti kyivskykh mytnykyv do nezakonnoho eksportu medychnykh masok v Ispaniiu [The capital's prosecutor's office opened proceedings on the fact of possible involvement of Kyiv customs officers in the illegal export of medical masks to Spain]. URL : <https://www.facebook.com/kyiv.gp.gov.ua/photos/a.1069664709711557/3276088169069189/type=3&theater>. [in Ukr.]

5. Masshtaby koruptsii na ukrainskii mytnytsi shokuvaly nimetskykh zhurnalistiv [German journalists were shocked by the scale of corruption at Ukrainian customs]. URL: <https://www.dw.com/uk/masshtaby-koruptsii-na-ukrainskii-mytnytsi-shokuvaly-nimetskykh-zhurnalistiv/a-44967713>. [in Ukr.]

6. Yanukovykh i Ko rozkradaly 150 mlrd hryven shchorichno za dopomohoiu derzhzakupivel [Yanukovich and Co. stole 150 billion hryvnias annually through public procurement]. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/960765-yanukovich-i-ko-rozkradali-150-mlrd-griven-schorichno-za-dopomogoyu-derzhzakupivel.html>. [in Ukr.]

SUMMARY

Yevhen V. Kurinnyy. About the demand for administrative law in the conditions of atypicality of the Ukrainian state. The article deals with issues of demand for administrative law in the conditions of atypicality of the Ukrainian state. In particular, the author has emphasized that the demand for administrative law is primarily determined by the multifunctional purpose of the rules of this legal branch, the total scope of which, unlike other branches of law, consists of all functional types of legal norms: substantive and procedural (procedural), regulatory and security, imperative and dispositive ones.

It has been noted that the existing atypicality is characteristic not only of the current Ukrainian state, but also of the vast majority of post-Soviet countries (except for the Baltic countries). The main features of this atypicality are: the predominant declarativeness of the constitutional provisions on the democratic, legal and social state, which has little in common with its real characteristics; critically low level of performance by the state apparatus of the functions assigned to its structure; significant influence on the organization and operation of the domestic bureaucratic machine by several oligarchic clans.

To study in more detail the causes, condition and negative consequences of the current Ukrainian atypicality, it is proposed to use two new categories "object of administrative and legal support" and "administrative and legal needs". In no case can they be contrasted with the subject of administrative law and administrative legal relations, these categorical links harmoniously complement each other. Thus, by identifying the relevant social needs, it is possible not only to accelerate the emergence of the desired social relations, but also to slow down the emergence or nullify the already existing harmful (threatening) to society relations.

The author has stated that having a significant potential, Ukrainian administrative law in an atypical state can be used in two possible options: limited (usual as now) – mainly serving narrow private-clan interests under the guise of distorted public policy or in a full (alternative) format, involving all its artificially limited practical and scientific-theoretical possibilities. Undoubtedly, for the future of Ukraine, preference should be given to an alternative.

Keywords: *administrative law, atypical state, object of administrative and legal support, administrative legal needs, state interest, potential of administrative law.*