

Ткаля О. В.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права та інших кримінально-правових дисциплін
Миколаївського інституту права
Національного університету «Одеська юридична академія»

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

THE PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF SYSTEMATIZATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF UKRAINE

У статті акцентується увага на проблемах систематизації сучасного адміністративного законодавства України, що негативно позначаються на якості адміністративно-правового регулювання й ефективності правозастосовної діяльності органів адміністративної юрисдикції. Розкривається поняття, основні види та напрями систематизації адміністративного законодавства, значення кодифікаційної роботи для розвитку вітчизняної правової системи. Пропонуються ймовірні шляхи вирішення наявних у цій сфері проблем.

Ключові слова: адміністративне право, систематизація адміністративного законодавства, засоби систематизації, кодифікація, реформа адміністративного права.

В статье акцентируется внимание на проблемах систематизации современного административного законодательства Украины, которые негативно сказываются на качестве административно-правового регулирования и эффективности правоприменительной деятельности органов административной юрисдикции. Раскрывается понятие систематизации административного законодательства, ее основные виды и направления, значение кодификационной работы для развития отечественной правовой системы. Предлагаются возможные пути решения существующих в этой сфере проблем.

Ключевые слова: административное право, систематизация административного законодательства, средства систематизации, кодификация, реформа административного права.

The article focuses on the current problems of systematization of modern administrative legislation of Ukraine, which negatively affects the quality of administrative and legal regulation and the effectiveness of law enforcement activities of administrative jurisdictions. The concept, main types and directions of systematization of administrative legislation, the importance of codification work for the development of the domestic legal system are revealed. Proposed ways of solving existing problems in this area are offered.

Key words: administrative law, systematization of administrative legislation, means of systematization, codification, reform of administrative law.

Постановка проблеми. Сучасний розвиток української держави характеризується реформуванням майже кожної зі сфер, які належать до галузі регулювання адміністративного права, що призводить до значного оновлення законодавчої бази. Ухвалення сучасних нормативно-правових актів зумовлене інноваційними процесами та перетвореннями, що відбуваються на державному рівні, а також необхідністю приведення вітчизняного законодавства у відповідність до загальних демократичних принципів європейської спільноти, потребою імплементації норм міжнародного права.

Процес інтеграції до європейського простору впливає і на оновлення вітчизняної адміністративної доктрини й актуалізує проблему систематизації джерел права цієї галузі. Вітчизняна юриспруденція досі не виробила узгодженого погляду на принципи системної організації адміністративно-правових норм. Систематизація адміністративного права повинна ґрунтуватися на загальнотеоретичному уявленні про систему права та засадах її внутрішньої організації.

Обговорення проблем джерел адміністративного права, їх змістовного насичення, систематизації й ефективної реалізації повинна мати теоретичний і науково-практичний характер. Важливим є досягнення загальнонаукового розуміння вихідних засад

систематизації норм адміністративного права як норм фундаментальної галузі.

Ефективне реформування вітчизняного адміністративного права неможливе без чіткого уявлення про його внутрішню структуру та взаємозв'язок її складових елементів. Важливим також є детальне дослідження термінологічного ряду, вихідних засад щодо систематизації адміністративного законодавства, проблем сьогодення, перспектив розвитку та сучасних підходів до систематизації адміністративного права. Тільки системний підхід здатен забезпечити узгодженість, гармонійність і комплексність організаційного впливу на сферу адміністративно-правового регулювання.

Аналіз останніх досліджень. Виявленню недоліків адміністративно-правового регулювання, окресленню перспектив і пропозицій щодо його вдосконалення присвячували свої праці А.М. Бандурка, І.В. Болокан, Л.В. Коваль, А.Т. Комзюк, В.К. Колпак, Д.М. Лук'янець, О.І. Миколенко, С.Г. Стеценко. Проблеми, що стосуються систематизації різних інститутів галузі адміністративного законодавства України, досліджували Д.С. Астахов, Т.О. Коломоєць, І.О. Федоров. Наукові ж дослідження стосовно системи джерел адміністративного права здійснювалися переважно на рівні навчальної літератури

такими науковцями, як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, В.І. Курило, С.М. Мойсак, Р.С. Мельник. Виявленню перспектив систематизації значну увагу приділяли Р.Л. Анахасян, А.І. Граціонова, Р.Г. Галюка, Л.М. Добробог, С.Г. Мелека, Г.М. Сарibaєва, О.М. Чашина. Але, на жаль, комплексне дослідження в юридичній літературі відсутнє.

Мета статті – дослідити проблеми систематизації адміністративного законодавства, перспектив розвитку кодифікаційних процесів, з'ясувати значення систематизації як необхідної умови формування якісно нової нормативної бази України у сфері публічно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу. В Україні Концепцією реформи адміністративного права України, підготовленою за дорученням Кабінету Міністрів України у травні 1997 р., «юридична наука спробувала належним чином реалізувати свій потенціал щодо концептуального обґрунтування напрямів і шляхів реформування однієї з фундаментальних галузей національного права» [2, с. 63]. Як зазначає академік В.Б. Авер'янов, сукупність актів адміністративного законодавства виступає одним з елементів, що входять до предмету реформи адміністративного права як зовнішня форма галузі адміністративного права. Крім того, свого часу у Концепції адміністративної реформи від 11 червня 1999 р. одним із напрямів реформи визначалося створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні.

Аналізуючи сучасний стан адміністративного законодавства України, слід відзначити, що воно серйозно трансформується під впливом як внутрішніх, так і зовнішніх факторів. Внесення змін і доповнень протягом останніх років до Основного закону держави, кодифікованих актів, законодавчих актів в усіх сферах життя мало суттєвий вплив на норми адміністративного права. Зокрема, збільшується кількість підзаконних актів, багато з яких містять норми адміністративного права. Варто також зазначити, що на нього суттєво впливає глобалізація та європейська інтеграція.

Починаючи з кінця 2014 р., в Україні посилюються євроінтеграційні процеси, зумовлені тісної співпрацею з Європейським Союзом і його органами, і це не могло не вплинути на адміністративне законодавство. Необхідність гармонізації адміністративного законодавства України з відповідним законодавством ЄС вимагає як системного перегляду чинних нормативно-правових актів, так і прийняття нових. Цей процес має супроводжуватися упорядкуванням адміністративного законодавства України. Крім того, сьогодні воно майже не кодифіковано, тому відшукати необхідні норми, правила поведінки інколи доволі складно. Отже, систематизація законодавства є необхідною у зв'язку з накопиченням великої кількості розрізаних актів, окрема кількість яких втратила силу, хоча формально акти не були скасовані, суперечливістю законів, виданих у різний час, і неузгодженістю термінології.

Систематизація – це діяльність з упорядкування й удосконалення нормативного матеріалу шля-

хом його обробки і розміщення за класифікаційними критеріями, що обираються відповідно до тих завдань, які розв'язуються цією діяльністю. Професор О.Ф. Скакун визначила систематизацію як «офіційну діяльність, спрямовану на впорядкування та вдосконалення законодавчих і підзаконних актів, приведення їх до єдиної внутрішньої погодженої системи» [11, с. 384]. Г.М. Сарibaєва доречно зазначає, що поняття «систематизація адміністративного законодавства» має бути стислою, наприклад: «систематизація законодавства – це діяльність, спрямована на впорядкування нормативних актів, приведення їх до певної системи» [10, с. 137].

Систематизація може мати на меті створення єдиного зведеного акта, що на основі загальних принципів вперше або по-новому регулюватиме певну галузь суспільних відносин. Іноді завданням систематизації є лише впорядкування чинного законодавства, без зміни його змісту, з найретельнішим аналізом нормативного матеріалу, з якого, якщо можливо, має бути усунуто все, що створює труднощі для застосування законодавства на практиці. Внаслідок систематизації законодавства вдосконалюється система права, вона є постійною формою її розвитку та впорядкування.

В адміністративному праві суттєвою проблемою є відсутність у законодавчій чітких критеріїв систематизації норм права взагалі та норм адміністративного права зокрема. Слід погодитися з думкою О.Ф. Скакун, що «систематизація норм чинного законодавства завжди повинна бути спрямована на досягнення таких цілей, як: 1) доступність; 2) зручність у використанні; 3) ліквідація прогалин законодавства; 4) об'єднання нормативного матеріалу, тобто приведення його в єдину внутрішню узгоджену систему; 5) підвищення якості й ефективності законодавства» [11, с. 278]. Враховуючи загальні напрями систематизації, слід виділити ряд проблемних моментів такого процесу в адміністративному законодавстві.

Систематизація забезпечує доступність законодавства для суспільства, забезпечення суб'єкта права необхідною нормативно-правовою документацією. Доступність широкому населенню нормативного матеріалу адміністративного права забезпечує запровадження в сферу публічного адміністрування європейських принципів. Це зумовлює можливість кожної особи з першоджерел знати свої права та свободи, вимоги, які пред'являє до них держава. Однак об'ємність, перенавантаженість підзаконними актами, розшарування національного адміністративного законодавства ускладнюють його доступність. Якщо обмежується доступність, то ускладнюється або взагалі унеможливується інший принцип – зручність у використанні. Як зазначає О.М. Миколенко, «тільки належна систематизація законодавства дасть змогу досягнути необхідного рівня правової культури населення та професійно-юридичної культури правозастосувачів. Саме на досягнення цієї мети і повинна бути спрямована розробка Проекту Кодексу України про адміністративну відповідальність» [8, с. 56].

Що стосується ліквідації прогалів в адміністративному законодавстві, то це гостра проблема сьогодення, оскільки процес інтенсивної кодифікації кінця ХХ – початку ХХІ ст. не був завершений. Відповідно до Концепції реформи адміністративного права України (1997 р.) серед першочергових кодексів, що пропонувалося тоді підготувати, були визначені: «Адміністративно-процедурний кодекс (адміністративні несудові процедури); Адміністративний судово-процесуальний кодекс (адміністративне судочинство), Кодекс адміністративної відповідальності (розгляд справ про адміністративні проступки); Кодекс поведінки і дисциплінарної відповідальності державних службовців, Кодекс державної служби, Кодекс загального адміністративного права [5, с. 42]. Але Верховною Радою України було прийнято лише Кодекс адміністративного судочинства України у 2005 р. Незважаючи на численні наукові роботи, присвячені адміністративно-процедурним, адміністративно-деліктним та іншим питанням адміністративного права, всі інші зазначені вище проекти нормативно-правових актів такі не були прийняті, що негативно впливає на проведення адміністративної реформи в Україні [4, с. 98]. Крім того, існує значна кількість прогалів у чинному адміністративно-деліктному праві (наприклад, відсутнє визначення малозначності адміністративного проступку (ст. 22КУпАП) та не чітко прописано порядок відшкодування майнової шкоди, заподіяної адміністративним проступком (ст. 40, 329, 330 КУпАП)) [1].

Ще однією метою систематизації є об'єднання нормативного матеріалу, приведення його в єдину внутрішню узгоджену систему, оскільки ефективне реформування адміністративного права неможливе без чіткого уявлення про його внутрішню структуру та взаємозв'язок її складових елементів. Тільки системний підхід здатен забезпечити узгодженість, гармонійність і комплексність організаційного впливу на сферу адміністративно-правового регулювання.

З огляду на це система адміністративного права повинна розглядатися як цілком автономна система юридичних норм, котра має принципово відмінний зміст і будову. Деякі автори (С.М. Алфьоров, С.В. Ващенко, М.М. Долгополова, А.П. Купін) залежно від широти охоплення адміністративно-правових норм виділяють їх системі три нормативні блоки (частини): загальну, особливу та спеціальну [9, с. 11–12]. Крім того, вони допускають можливість виділення в них самостійних підгалузей та / або інститутів. Р.С. Мельник поділяє на інститути тільки загальну частину (загальне адміністративне право) [9, с. 10], Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, О.В. Дьяченко – тільки особливу [3, с. 38], а Т.П. Мінка – тільки спеціальну [7, с. 125]. Більш того, Н.А. Мазаракі є прихильником думки, згідно з якою загальне адміністративне право поділяється виключно на інститути, а особливе – лише на підгалузі [6, с. 194]. Аналіз наведених вище поглядів, з одного боку, свідчить про неоднозначне бачення системи адміністративного права серед науковців, а з іншого – змушує констатувати недосконалість багатьох теоретичних конструкцій.

Систематизація повинна бути направлена на підвищення якості й ефективності адміністративного законодавства. На жаль, реаліями сьогодення є наявність великої кількості нормативно-правових актів, суттєве оновлення значної кількості норм адміністративного права, тенденція щодо збільшення прийняття як законодавчих, так і підзаконних актів, постійні зміни та доповнення уже чинних нормативно-правових актів. Все це призводить до перенавантаженості національного адміністративного законодавства, розпорошеності норм, не вирішеності проблеми диспропорції у співвідношенні між законами та підзаконними актами тощо. Така ситуація негативно позначається на ефективності реалізації норм адміністративного законодавства, тобто ускладнює процес виконання обов'язків, використання суб'єктами їх прав, дотримання заборон, застосування суб'єктами владних повноважень адміністративних норм.

Отже, протягом понад двадцяти останніх років положення про систематизацію адміністративного законодавства є недостатньо реалізованими.

Сучасна правова наука використовує чотири засоби систематизації законодавства (в т. ч. адміністративного): створення нового акта – кодексу – або іншого акта, що наближається за своїми юридичними якостями до кодексу, шляхом переробки чинних норм права, а також доповнення їх новими нормативними розпорядженнями; підготовка і видання різних збірників законів та інших нормативних актів; об'єднання сукупності малих актів, виданих з одного або кількох взаємозалежних питань, в один найбільш повний акт; збір необхідних нормативних актів державними органами й юридичними особами, їх обробка, розміщення і зберігання за певною системою.

Одним із напрямів адміністративної реформи є створення нової кодифікованої бази. Як зауважує Є.А. Гетьман, «кодифікація адміністративного законодавства є формою систематизації, яка здійснюється у процесі законотворчої діяльності, результатом чого має стати прийняття нового кодифікаційного акта» [4, с. 99]. Це направлено на надання законодавству досконалого характеру, системності, узгодженості. У системі адміністративного права, враховуючи його динамічність, рухливість, масштабність сфер суспільного та державного життя, що регулюються його нормами, чітко виявляється недоречність і складність створення такого єдиного кодифікованого акта (як свого часу пропонувалося – «кодексу кодексів»). Це зумовлено можливою нестабільністю такого документа внаслідок динамізму публічно-владних відносин, а також значними обсягами та незручністю використання і реалізації. Крім того, така кодифікація в більшості країн Європейського Союзу не проводиться. Отже, доцільною є кодифікація за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання, тобто «поетапна», «секторальна», спеціальна (інституційна) та міжгалузєва (комплексна) кодифікація.

У більшості країн Європейського Союзу, комплексне публічне забезпечення прав і свобод людини

та громадянина на всіх етапах публічного адміністрування здійснюється своєрідною тріадою кодексів – адміністративно-процедурним кодексом, кодексом про адміністративні проступки, кодексом адміністративного судочинства. Сьогодні в Україні діють дві з трьох складових частин. Кодекс України про адміністративні правопорушення був прийнятий ще 07 грудня 1984 р., і до нього протягом останніх майже тридцяти років було прийнято багато змін. Таким чином, він вимагає вже не доповнень, а оновлення та модернізації, заміни на концептуально новий, який має бути системно побудований на новій конституційно-правовій базі з урахування вимог сьогодення. Інший кодифікований акт – це Кодекс адміністративного судочинства України (від 06 липня 2005 р.), який у новій редакції від 04 листопада 2018 р. майже повністю відповідає вимогам правової демократичної держави, повною мірою задовольняє вимоги ефективного нормативного врегулювання. Що стосується проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, то наприкінці травня 2011 р. він був ухвалений для подання до парламенту урядом України, але, на жаль, до Верховної Ради України від уряду так і не надійшов. Пізніше було зроблено ще декілька спроб підготовки проектів цього кодексу, і 03 грудня 2012 р. новий проект був зареєстрований Верховною Радою України, але вже 12 грудня він був відкритий на доопрацювання. Отже, розробка та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України є особливо актуальними для України, оскільки досі більшість процедурних елементів відносин суб'єктів владних повноважень із громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами.

Крім того, тривалий час серед адміністративістів обговорюється потреба ухвалення низки кодифікованих актів, що повинні об'єднати норми за предметом публічно-правового регулювання значної (комплексної) сфери суспільних відносин у галузі державної діяльності, галузі господарства або соціально-культурного будівництва. Часто піднімається питання про необхідність прийняття таких кодексів, як Міграційний, Медичний, Службовий, Інформаційний, Муніципальний, Освітнянський тощо. Ухвалення цих кодифікованих актів сприятиме ефективності реалізації адміністративно-правових норм в усіх формах: додержання, використання, виконання, застосування.

Серед проблем систематизації та кодифікації адміністративного законодавства слід також виділити т. зв. «супроводжуючі» процеси. Одним із таких

є оновлення та формулювання термінологічного галузевого ряду. Безвідповідальне ставлення законодавця до термінологічного ряду приводить до неоднозначного розуміння, складностей трактування на практиці та потребує додаткового офіційного тлумачення. Необґрунтоване використання юридичної термінології, відсутність нормативного закріплення норм-дефініцій, норм-принципів, норм-декларацій може призвести до зловживання бланкетними нормами, оціночними поняттями, відставання законодавчої бази від розвитку суспільних відносин, зловживання положеннями у процесі виконання повноважень органами публічної влади тощо.

Висновки. Враховуючи проведений аналіз, слід відзначити, що систематизація нормативно-правових актів дає можливість оглянути весь масив чинного законодавства; виявити й усунути неузгодженості, суперечності, прогалини правового регулювання; підвищити ефективність законодавства; зробити законодавство інформаційно доступнішим, зручнішим для використання, полегшити пошук потрібної норми; сприяти вивченню і дослідженню законодавства; зробити його інтелектуально доступнішим (полегшити з'ясування змісту норм); сприяти правовому вихованню громадян, формуванню їх правосвідомості.

В основу систематизації адміністративного законодавства повинно бути покладено його упорядкування, структурне оновлення (своєрідне очищення від рутини, застарілості, множинності та відомчої зарегламентованості), визначення пріоритетних напрямів розвитку, вдосконалення процесу підготовки та прийняття законів, механізму їхнього виконання, виявлення та скасування актів, що суперечать Конституції України та міжнародним актам.

Систематизація адміністративного законодавства не може бути проведена шляхом прийняття єдиного кодифікованого акта, тому більш доречною й ефективною буде галузева та спеціальна (інституційна) кодифікація шляхом упорядкування окремих інститутів і підгалузей адміністративного права.

На сучасному етапі реформування правової системи, систематизації та кодифікації адміністративного законодавства важливо завершити черговий етап кодифікації адміністративно-процедурного й адміністративно-деліктного законодавства. З цією метою слід впроваджувати позитивний досвід багатьох європейських країн, доцільно створити спеціально уповноважений орган (комісію з кодифікації), спрямований на комплексну модернізацію й удосконалення чинного адміністративного законодавства.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-Х (в редакції від 07 лютого 2019 р.) *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / редкол. : В.Б. Авер'янов та ін. Київ, 2004. Т. 1. Загал. частина. 584 с.
3. Адміністративне право України / Ю.П. Битяк та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
4. Гетьман Є.А. Кодифікація адміністративного законодавства України: загальна характеристика, історичні етапи, види. *Право та інновації*. 2017. № 1 (17). С. 97–100.
5. Литвиченко Є.Ю. Історико-правовий аналіз кодифікації адміністративно-правових норм у провідних країнах Європейського Союзу. *Адміністративний процес*. 2016. № 4 (18). С. 32–45.

6. Мазаракі Н.А. Вихідні засади систематизації адміністративного права. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 6-1. Т. 2. С. 191–195.
7. Мінка Т.П. Актуальні проблеми змісту системи адміністративного права. *Часопис Київського Університету права*. 2009. № 2. С. 122–125.
8. Миколенко О.М. Адміністративно-деліктне право України: проблеми сьогодення та перспективи розвитку. *Правова держава*. 2017. № 27. С. 55–58.
9. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : автореф. дис. ... док. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2010. 22 с.
10. Сарibaєва Г.М. Систематизація адміністративного законодавства України: проблеми визначення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 6 (15). С. 135–137.
11. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алерта, 2012. 524 с.