

Комісаров С. А.,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри правознавства
Северодонецького інституту
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ В ПРИЗМІ КОДИФІКАЦІЇ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

PROVIDING PUBLIC ORDER IN THE LIGHT OF CODIFICATION OF CURRENT LEGISLATION

Стаття присвячена питанню кодифікації адміністративного законодавства. Розглянуто основні поняття, розкрито підходи до проблеми, проаналізовані напрями удосконалення чинного законодавства. Основну увагу приділено питанню кодифікації як правовій категорії та кодифікації адміністративного права, оскільки вона є формою правотворчості, і її основне призначення полягає у забезпеченні найбільш повного правового регулювання певної сфери суспільних відносин шляхом прийняття логічно довершених нормативних актів комплексно-узгальнювального характеру.

Запропоновано думку, що публічне право повинно виконувати функцію охорони громадського порядку, яка забезпечується відповідними засобами впливу в разі порушення відносин у цій сфері. Наголошено, що до переліку засобів правової охорони громадського порядку входять норми публічного права, але ті, що мають охоронну спрямованість, публічно-правові відносини, які виникають у випадках вчинення правопорушень у сфері громадського порядку, та акти реалізації цих норм. Що ж стосується адміністративного права, то його головною функцією повинен стати захист прав і свобод громадянина від протиправних дій або бездіяльності державних органів (посадових осіб).

На основі здійснення критичного аналізу основ пострадянської юриспруденції пропонується сучасне розуміння ролі й змісту норм адміністративного законодавства, а також комплексна, зважена й послідовна ревізія законодавства, узгодження його із сучасними європейськими стандартами. Зокрема, актуальним вбачається потреба у реформуванні адміністративного права України, підґрунтям до визначення мети якого є підхід, сформований у радянські часи, в основу котрого доцільно покласти суттєво оновлене, більш демократичне осмислення суспільного призначення публічного права, яке замінить радянське адміністративне право. Зроблено висновок, що в Україні має бути доктринально створена і практично запроваджена в життя якісно нова ідеологія праворозуміння.

Ключові слова: кодифікація, систематизація, право, державна влада, публічний порядок, адміністративне право.

The article deals with the codification of administrative legislation. The basic concepts are considered, approaches to a problem are revealed, directions of improvement of the current legislation are analyzed. The main attention is paid to the issue of codification as a legal category and codification of administrative law, since it is a form of lawmaking, and its main purpose is to providing the most complete legal regulation of a certain sphere of social relations by adopting logically complete normative acts of complex and generalizing nature.

It is suggested that public law should perform the function of public order, which is provided with appropriate means of influence in case of violation of relations in this field. It is emphasized that the list of remedies of public order includes the rules of public law, but those with a protective orientation, public-legal relations that arise in cases of committing offenses in the sphere of public order, and acts of implementation of these rules. As for administrative law, its main function should be to protect the rights and freedoms of a citizen from illicit acts or inaction of state bodies (officials).

On the basis of a critical analysis of the foundations of post-Soviet jurisprudence, a modern understanding of the role and content of norms of administrative law is offered, as well as a comprehensive, balanced and consistent revision of the legislation, and its adjustment with modern European standards. In particular, there is an urgent need to reform the administrative law of Ukraine, the basis for defining the purpose of which is an approach formed in Soviet times, which should be based on a substantially updated, more democratic understanding of the public purpose of public law, which will replace Soviet administrative law. It is concluded that a qualitatively new ideology of legal thinking must be created and practically introduced in Ukraine.

Key words: codification, systematization, law, state power, public order, administrative law.

Постановка проблеми. Сьогодні в нашій країні, поряд із конкретними визначеними напрямами реформування, відбуваються більш глобальні процеси, які через свою масштабність не прослідковуються так яскраво. Зокрема, спостерігається процес зміни місця та ролі держави в життєдіяльності суспільства, що висуває перед наукою адміністративного права ряд нових та актуальних проблем, які потребують адекватного вирішення. Це, зокрема, науково обґрунтована розробка основ кодифікації її норм за галузями та сферами державного управління.

Проблеми кодифікації законодавства, а особливо адміністративного, є предметом постійних дискусій

на сторінках юридичної періодики. Це пов'язано насамперед з тим, що норми адміністративного права упорядковують найбільш вагомі суспільні відносини у сфері управління; охороняють урегульовані нормами права суспільні відносини; усувають із сфери управління відносини, які не відповідають сучасним реаліям необхідності здійснення управлінського впливу з боку держави. Разом із тим адміністративне законодавство містить значну кількість бланкетних (відсилочних) норм, механізм застосування яких потребує вдосконалення. Вважаємо за необхідне в цьому сенсі зазначити, що даний факт експерти вважають одним із корупційногенних фак-

торів законодавства, оскільки, залишаючи більш конкретне регулювання органу виконавчої влади, законодавець провокує цей орган на створення умов, зручних йому, проте, у більшості випадків, на шкоду інтересам та зручності громадян [1, с.78].

Аналіз останніх досліджень. У різні часи теоретичні питання кодифікації законодавства стали предметом наукових досліджень таких відомих вчених, як П.М. Рабінович, Н.М. Оніщенко, О.І. Ющик, Є.В. Погорелов, О.Я. Рогач, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.О. Кузьменко та ін. Питання, що пов'язані з кодифікацією адміністративного законодавства, досліджувалися такими вченими-адміністративістами, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, В.П. Петков, І.О. Федоров тощо. Дослідженню питання забезпечення публічного порядку присвятили свої праці такі науковці, як М.І. Ануфрієв, О.В. Батраченко, О.І. Довгань, І.В. Зозуля, Д.С. Припутень, О.Ф. Кобзар, А.А. Манжула, В.Г. Фатхутдінов та ін.

Мета статті – дослідження теоретичних аспектів забезпечення охорони публічного порядку в контексті перспективного законодавства, зокрема, й у сфері кодифікації адміністративного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Поняттю кодифікації приділена значна увага в науковій літературі, в тому числі й кодифікації адміністративного законодавства. Не вдаючись у полеміку та дискусії, що відбуваються навколо цієї теми, хочемо коротко окреслити основні терміни, які ми вважаємо найбільш прийнятними для вживання, а основну увагу зосередити на меті даного дослідження.

Як відомо, кодифікація є важливим видом законодавчої діяльності та відіграє вагомий роль у розвитку права. Метою кодифікації є забезпечення єдиного систематизованого регулювання відносин у певній сфері, в результаті якого законодавство буде розвиватися. У довідковій літературі зазначено, що кодифікація законодавства (від латинського слова *codex* – збірник законів і *facio* – роблю) є формою систематизації законодавства, що, на відміну від інкорпорації (тобто зведення воедино чинних нормативних актів без зміни їхнього змісту, видання різного роду збірників), полягає в якісній переробці чинних юридичних норм, неузгодженостей і суперечностей правового регулювання, заповненні прогалин і скасування застарілих норм [2, с. 176]. За іншим джерелом, кодифікація – це засіб систематизації нормативних актів, який здійснюється шляхом перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних актах, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, який системно і вичерпно регулює певну сферу суспільних відносин, як правило, на галузевому рівні [3].

У сучасній юридичній літературі кодифікація характеризується як форма систематизації, що передбачає переробку норм права за змістом, а також їх систематизований, науково обґрунтований виклад у новому законі (зводі законів, кодексі, основах законодавства й ін.) [4, с. 312].

Вивчаючи значення кодифікації, С.С. Алексєєв зазначає, що систематизація нормативного матеріалу,

яка здійснюється у вигляді кодифікації, розглядається, як правило, з прагматичного боку – як юридично-технічний спосіб «просто систематизації», необхідний для забезпечення належного застосування норм чинного права, його більшої ясності, доступності, зручності в користуванні та вивченні, але разом із тим і як акт правотворчого порядку. Нормативні узагальнення мають у такому разі істотне значення і для надання позитивному праву значної інтелектуальної, духовної сили [5, с. 112–113]. Кодифікація вимагає, щоб у проект нового нормативно-правового акту, який має прийматися, включались лише ті норми, що зберегли свою дію і виправдовують себе, а також щоб вводились нові норми, вносились зміни і доповнення, усувались прогалини в правовому регулюванні [6, с. 101]. Як справедливо відзначає Н.П. Колдаєва, систематизація законодавства є важливим засобом з'ясування смислу правових норм та правильного їх застосування компетентними органами, сприяє розумінню загальних принципів та зв'язків права в цілому [7, с. 13].

Слід акцентувати на тому, що кодифікація є формою правотворчості, адже її основне призначення полягає в забезпеченні найбільш повного правового регулювання певної сфери суспільних відносин шляхом прийняття логічно довершених нормативних актів комплексно-узагальнювального характеру. Більше того, кодифікація свідчить про високий рівень правотворчості, а наявність численних кодифікаційних актів – про досконалість системи нормативно-правових актів і законодавства в державі. Кодифікація є важливим системоутворюючим і стабілізуючим фактором усієї правової системи і сприяє організованому розвитку права, пронизує його єдиними принципами, загальними правовими поняттями та категоріями. Прийняття кодифікаційних актів як результатів кодифікації спрямоване на посилення в законодавстві елементу стійкості та формування стабільної нормативно-правової бази [8, с. 63–66]. У процесі кодифікаційної діяльності здійснюється перегляд чинного законодавства. Кодифікація є вагомим кроком від старого до нового стану в розвитку того чи іншого соціального явища або процесу.

Розвиток законодавства як явища суспільного життя нерозривно пов'язаний з такими поняттями матеріалістичної діалектики, як заперечення та спадкоємність. Кожний новий етап законодавства являє собою заперечення попереднього, але разом із тим уявляє нові правові цінності, які відповідають сучасним умовам соціального розвитку. Кодифікація норм адміністративного права являє собою засіб вирішення поставлених завдань приведення до порядку правової системи, скорочення кількості підзаконних нормативно-правових актів [9]. А правові приписи, які пройшли перевірку часом та довели свою життєздатність, відповідають суспільним відносинам, що склалися, органічно включаються до складу нормативно-правового акту, який створюється в результаті кодифікації законодавства [10, с. 8].

Як зазначає С.В. Петков, кодифікація є важливим системотворчим і стабілізуючим фактором усієї правової системи й сприяє організованому розвитку права, проймає його єдиними принципами, загальними правовими поняттями та категоріями. Прийняття кодифікаційних актів як результатів кодифікації спрямоване на посилення в законодавстві елемента стійкості та формування стабільної нормативно-правової бази. На його думку, кодифікація – впорядкування правових норм, яке супроводжується переробленням їхнього змісту, зі скасуванням одних і ухваленням інших норм права, що можливо лише в процесі правотворчості. У результаті кодифікації видається єдиний, логічно і юридично цільний нормативно-правовий акт. Тому кодифікація завжди має офіційний характер і може проводитися тільки правотворчим органом [11, с. 165].

Основною ж причиною відсутності на законодавчому рівні вказаного вище поняття Є.А. Гетьман називає відсутність єдиного закону про нормативно-правові акти, хоча до Верховної Ради України неодноразово надходили пропозиції про створення та прийняття такого документа [12, с. 98]. Було розроблено декілька законопроектів, серед яких законопроект «Про нормативно-правові акти». У результаті у ст. 124 проекту закону України «Про нормативні правові акти» [13, с. 161] містилося таке визначення поняття кодифікації: «кодифікація – це переробка та зведення в процесі нормотворчості норм права в юридично і логічно узгоджену систему та створення на цій основі нового, єдиного кодифікованого нормативного акту – кодексу, статуту, положення».

Слід пам'ятати і про те, що та або інша галузь права не повинна мати «власні» кодекси. Наприклад, процедурне право охоплює всю діяльність державних органів, а також господарську та інші види діяльності. Також той або інший кодекс може «охоплювати» декілька галузей права. Так, ліцензійне право регулює питання про видачу ліцензій для видобутку корисних копалин, продажу медикаментів тощо, а дозвільне право – про використання зброї, керування транспортними засобами, допуск до певних видів діяльності. Між собою вони тісно пов'язані. Водночас вони є складниками як публічного, так і приватного права. Але й господарське право пов'язане з адміністративним. Тому слід приділити ще більше уваги теоретичному підґрунтю правовідносин, що склалися в нашій державі.

Не слід забувати і про такі поняття, як «публічність розгляду приватних спорів», «публічність норм, що регламентують приватні відносини». Такі перетворення можливі лише в разі кардинальних змін у теорії адміністративного права, відмови від всеохоплюючої керівної ролі, яку відіграло радянське адміністративне право [14]. Разом із тим слід пам'ятати, що в сучасному суспільстві закон як засіб регулювання всіх аспектів суспільного життя має непохитну роль та позицію, оскільки розвиток суспільства можливий лише за умови законодавчого та справедливого регулювання суспільних від-

носин. У цьому аспекті потрібне чітке визначення необхідності розроблення проектів законів, їх зіставлення з чинними законодавчими актами, вивчення та визначення відповідності прийнятих законів вимогам часу та суспільства, а також обґрунтування з наукової точки зору. Якщо йти за логікою проведеного дослідження, сфера публічного порядку, що являє собою сукупність публічно-правових відносин, не належить до особливого предмета правового регулювання саме адміністративного права.

Цей висновок дасть змогу показати сутність моделі публічно-правових відносин у сфері публічного порядку крізь призму пріоритету прав та свобод людини, відповідальності держави за свою діяльність перед громадянами. Йдеться про те, що орган публічної адміністрації в публічно-правових відносинах наділений правом вирішувати питання про права, свободи та інтереси іншого – невідного суб'єкта, але це право він зобов'язаний реалізувати в парадигмі «служіння» правам, свободам та інтересам фізичних та юридичних осіб [15, с. 157]. Як наслідок, публічне право повинно виконувати функцію охорони громадського порядку, яка забезпечується відповідними засобами впливу в разі порушення відносин у цій сфері. До переліку засобів правової охорони громадського порядку входять норми публічного права, але ті, що мають охоронну спрямованість, публічно-правові відносини, що виникають у випадках вчинення правопорушень у сфері громадського порядку, та акти реалізації цих норм [16, с. 165].

Натомість головною функцією адміністративного права буде захист прав і свобод громадянина від протиправних дій або бездіяльності державних службовців [17, с. 16]. Влучною в цьому аспекті є теза В.Б. Авер'янова, що проблема верховенства права може бути з'ясована і розв'язана лише в контексті налагодження таких взаємостосунків (відносин) людини з державними органами та їх посадовими особами, які максимально орієнтовані на ефективне забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, подібний стан цих відносин потребує відповідного правового регулювання – і передусім за допомогою норм адміністративного права [18, с. 60]. При цьому, на його думку, вирішальна роль у правовому регулюванні відносин між державою і людиною належить галузі адміністративного права, норми якої покликані забезпечувати конкретне застосування конституційних приписів щодо різноманітних прав і свобод громадян в їх численних відносинах з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, оскільки в національній доктрині адміністративного права ще, на жаль, переважають колишні радянські або, умовно кажучи, «нерадянські» підходи і штампи (догми). Вони аж ніяк не відображують справжньої ролі адміністративного права як найдавнішого засобу публічно-правового регулювання відносин між публічною владою і людиною, що давно вже є загальноприйнятим стандартом у демократичних країнах світу.

На слушну думку В.Б. Авер'янова, вирішальне значення для створення нової національної доктрини адміністративного права має переосмислення фундаментальних засад теорії адміністративного права, базове місце серед яких посідає наукове тлумачення предмета регулювання цієї галузі права. Адже саме з огляду на свій предмет адміністративне право виокремлюється як власне самостійна галузь українського права і визначається сфера її регулятивної дії [19, с. 11].

Висновки. У цьому контексті вбачається потреба в реформуванні адміністративного права України, підґрунтям до визначення мети якого є підхід, сформулований у радянські часи, в основу котрого доцільно покласти суттєво оновлене, більш демократичне осмислення суспільного призначення публічного права, яке замінить радянське адміністративне право. Інакше кажучи, має бути доктринально створена і практично запроваджена в життя якісно нова ідеологія праворозуміння.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ на коррупционность. *Журнал российского права*. 2005. № 2. С. 77–88.
2. Юридический энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия, 1987. 528 с.
3. Вікіпедія (вільна енциклопедія): Кодифікація. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>
4. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. Москва : Инфра-М-НОРМА, 1997. 528 с.
5. Алексеев С.С. Избранное: Наука права. Общесоциальные проблемы. Публицистика. Москва : Статут, 2003. 480 с.
6. Петков С.В. Реформування адміністративного права як основа демократизації суспільства. *Юридична наука*. 2011. № 3. С. 97–103.
7. Колдаева Н.П. Конституционные основы систематизации законодательства Российской Федерации. *Государство и право*. 2003. № 2. С. 13–16.
8. Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Ужгородськ. нац. ун-т. Київ, 2003. 231 с.
9. Корякин В.М. Введение в теорию военного права : монография; Военное право в 21 веке. Серия: Право в вооруженных силах; Российское военное право : сборник. Москва : За права военнослужащих, 2007. № 9. URL: <http://www.voennopravo.ru/node>. (дата обращения: 12.10.2018).
10. Корнеев А.П. Кодификация советского административного права : автореф. дисс. ... на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Ленинград, 1961. 20 с.
11. Петков С.В. Кодифікація як кінцева мета реформування системи законодавства. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 5 (20). С. 164–168.
12. Гетьман Є.А. Актуальні питання адміністративного права та процесу. *Право та інновації*. 2017. № 1. С. 97–102.
13. Про нормативні правові акти : проект Закону України. *Вісн. Акад. прав. наук України*. 1995. № 4. С. 141–163.
14. Петков С.В. Класифікація проступків за ознаками: теоретичні та практичні питання. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/.../48pet.pdf> (дата звернення: 12.10.2018).
15. Хлібороб Н. Особливості структури публічно-правових відносин. *Вісник Львівського університету внутрішніх справ*. Серія: *Юридична*. 2010. Вип. 51. С. 155–161.
16. Ключев О.М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : монографія. Харків : Основа, 2005. 380 с.
17. Петков С.В. Народовладдя: від права радянського до права громадянського. Київ : Скіф, 2012. 56 с.
18. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11 (61). С. 57–63.
19. Авер'янов В.Б. Не «керувати» людиною – служити їй. *Віче*. 2005. № 4 (157). С. 10–15.