

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.9

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО: ПОНЯТТЯ ТА СКЛАДОВІ КОМПОНЕНТИ

Бойко Антон Віталійович,
здобувач кафедри
адміністративного та митного права
(Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро, Україна)

У статті досліджено етимологію поняття «законодавство» на підставі словникової літератури, з'ясовано його особливості. Встановлено, що базовими щодо розуміння цієї категорії є два підходи: 1) вузьке розуміння – система законів України; 2) широке розуміння – система законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України, вищими органами виконавчої влади, іншими суб'єктами публічної адміністрації. На підставі аналізу різноманітних доктринальних і публіцистичних джерел відзначено, що саме вузьке розуміння категорії «законодавство» є більш логічним, виправданим і методологічно правильним. У підсумку, висловивши власне бачення з приводу змісту категорії «адміністративне законодавство» та враховуючи той факт, що «адміністративний процес» є виключно судовим порядком вирішення публічно-правових спорів, наголошено, що систему адміністративно-процесуального законодавства формують: Конституція України; Кодекс адміністративного судочинства України; Закон України «Про судовий збір»; Закон України «Про виконавче провадження»; Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Ключові слова: адміністративно-процесуальне законодавство, закон, законодавство, категорія, розуміння.

ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW: CONCEPTS AND COMPONENTS

Boiko Anton Vitalevich,
Degree Seeking Applicant at the Department
of Administrative and Customs Law
(University of Customs and Finance,
Dnipro, Ukraine)

The article studies the etymology of the concept “legislation” on the basis of dictionary literature, its features are established. It is established that the basic, with respect to understanding, of this category are two approaches: 1) narrow understanding – the system of laws of Ukraine; 2) a broad understanding – the system of laws and resolutions of the

Verkhovna Rada of Ukraine, decrees of the President of Ukraine, resolutions, decrees and orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine, as well as regulatory acts of ministries and departments, local councils and local state administrations. Based on the analysis of various doctrinal and journalistic sources, it is noted that the author supports the idea that it is a narrow understanding of the category of "legislation" that is more logical, justified, and methodologically correct. As a result, expressing his vision about the content of the category "administrative legislation" and taking into account the fact that the author assumes that the "administrative process" is an exclusively judicial procedure for resolving public law disputes, it is noted that the system of administrative procedure legislation is formed: Constitution of Ukraine (the norms of which have direct effect and are the basis for the entire system of legislation, determine the basis of justice, the standards of human and civil rights and freedoms, the formulation of comfort in Article 3 of the Basic Law and the principle of the rule of law actually determine the direction of the state and the objectives of the public authorities – approval and ensuring human rights and freedoms); Code of Administrative Process of Ukraine; The Law of Ukraine "On Court Fees"; The Law of Ukraine "On Enforcement Proceedings"; The Law of Ukraine "On the implementation of decisions and the application of the practice of the European Court of Human Rights".

Keywords: administrative procedure legislation, law, legislation, category, understanding.

У «Юридичній енциклопедії» зазначено, що законодавство – це система нормативних актів, якими регулюються суспільні відносини. В Україні, як наголошено в енциклопедії, цей термін вживається у кількох значеннях: 1) система законів України; 2) у широкому значенні – система законів та інших нормативних актів, що приймаються Верховною Радою України та вищими органами виконавчої влади: постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови і декрети Кабінету Міністрів України; 3) у найширшому значенні – система законів і постанов Верховної Ради України, указів Президента України, постанов, декретів і розпоряджень Кабінету Міністрів України, а також нормативних актів міністерств і відомств, місцевих рад і місцевих державних адміністрацій. До законодавства у цьому розумінні належать також постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; 4) один із основних методів здійснення правотворчої функції держави, який полягає у діяльності відповідних державних органів щодо розробки, розгляду, прийняття й оприлюднення законів та інших нормативних актів [1, с. 499].

Зазначимо, що в радянську добу розвитку теорії права не було усталеного погляду на зміст цієї категорії. Так, Ю.О. Тихомиров, розмірковуючи про законотворчу практику використання понять «закон», «законодавство», «законодавчі акти», «законодавча діяльність», зазначав, що термін «законодавство», який є похідним від терміна «закон», у широкому сенсі охоплює на практиці і в теорії не тільки чинне законодавство як таке, але й інші нормативні акти. У збірному сенсі, як вказував вчений, можливо, таке поняття є виправданим, має тривалі традиції [2, с. 34]. Водночас є чимало проблем, пов'язаних із застосуванням широкого та вузького розуміння терміна «законодавство». Зокрема, така ситуація не сприяє упорядкуванню понять і термінів, які використовуються в законодавчій практиці. Довільне трактування їх змісту спонукає добиватися більшої чистоти дефініцій, оскільки нерідко в них відображаються різні аспекти закону [2, с. 35].

Вбачається, що саме таке довготривале неоднозначне трактування змісту цієї категорії в правовій доктрині призвело до того, що в нині чинній системі нормативно-правових актів доволі часто використовується значна кількість таких понять без їх

деталізації («законодавство», «закон», «законодавчий акт» тощо). Особливо така ситуація характерна для спеціального галузевого законодавства (трудового, земельного, податкового тощо). Зауважимо, що зрештою така законотворча практика призвела до необхідності офіційного тлумачення категорії «законодавство». Так, у Рішенні Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 09 липня 1998 р. № 12-рп/98 (у справі про тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України) зазначається, що Конституція України значно розширила коло питань суспільного життя, які визначаються чи встановлюються виключно законами України як актами вищої після Конституції України юридичної сили в системі нормативно-правових актів. Відповідно до ст. 92 Конституції України законами України мають регламентуватися найважливіші суспільні та державні інститути (права, свободи й обов'язки людини та громадянина; вибори, референдум; організація і діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади тощо). Термін «законодавство» широко використовується у правовій системі переважно у значенні сукупності законів та інших нормативно-правових актів, що регламентують ту чи іншу сферу суспільних відносин і є джерелами певної галузі права. Цей термін без визначення його змісту використовує і Конституція України (ст. 9, 19, 118, п. 12 Перехідних положень). У законах залежно від важливості та специфіки суспільних відносин, які регулюються, цей термін вживається в різних значеннях: в одних маються на увазі лише закони; в інших, передусім кодифікованих, у поняття «законодавство» включаються як закони та інші акти Верховної Ради України, так і акти Президента України, Кабінету Міністрів України, а в деяких випадках – і нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади [3].

КСУ дійшов висновку, що термін «законодавство», який вживається у ч. 3 ст. 21 КЗпП України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору, слід розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції та законів України [3].

Справедливо буде вказати, що такий неоднозначний висновок не був підтриманий всіма суддями КСУ. Зокрема, відповідно до окремої думки судді М.Д. Савенка, слід виходити з лексичного значення цього терміна, його граматичної ознаки «збірність». Тоді можна зробити висновок, що це закони (сукупність законів), які дав, тобто прийняв відповідний повноважний орган. Як зауважував М.Д. Савенко, враховуючи той факт, що єдиним органом, до повноважень якого віднесено прийняття законів, є Верховна Рада України, під терміном «законодавство» необхідно розуміти сукупність законів, прийнятих Верховною Радою України. Суддя КСУ акцентував увагу на тому, що таке розуміння терміна буде не тільки точним, але й допоможе уникнути непорозумінь, які виникають у його застосуванні, а також у визначенні повноважень відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо у сфері нормативно-правового регулювання [4].

Слід зазначити, що рішення КСУ з указанного питання не тільки не звело нанівець наукові спори з цього приводу, але й ще більше підігріло його обговорення. Так, деякі вчені наголошували на помилковості позиції КСУ [5, с. 144; 6, с. 24; 7, с. 23–24], інші ж або наводили додаткові аргументи на користь правильності обраного судом підходу [8, с. 19], або займали помірковану позицію, наголошуючи на правильності широкого підходу та визнаючи перспективність вузької трактовки [9, с. 93], або ж, спираючись на таку офіційну правотлумачну практику, робили спробу на її основі сформулювати нову концепцію розуміння законодавства. Так, наприклад, О.Ф. Скакун зауважує, що

між широким і вузьким є серединне розуміння законодавства як системи нормативно-правових актів вищих органів державної влади: законів і підзаконних актів парламенту, президента, уряду. Однак, як пише вчена, використання означеного тлумачення цього терміна не може бути поширеним на усі галузі законодавства [10, с. 312].

Проте справедливо вказати, що переважна більшість вчених-правознавців висловлюється про хибність широкого розуміння категорії «законодавство» і наголошує на важливості для правозастосування та правотворчості використання саме вузького його розуміння. Зокрема, М.І. Козюбра у цьому контексті стверджує, що ототожнення таких понять, як «система нормативно-правових актів» і «законодавство» є не завжди коректним, оскільки за такого підходу роль підзаконних актів може бути перебільшена. Так, зауважує вчений, «у вирішенні конкретної ситуації підзаконний акт може встановлювати такі правила, які фактично обмежують сферу застосування норм закону і таким чином унеможливають реалізацію певних прав окремими особами. Як результат, підзаконний нормативно-правовий акт буде правопорушующим. Крім того, віднесення до поняття «законодавство» як законів, так і підзаконних нормативно-правових актів применшує роль закону, ставить реалізацію закону в залежність від виконання вимог підзаконного акта». Таким чином, як слушно підкреслює М.І. Козюбра, слід обережно застосовувати цей термін [11, с. 175].

Ще більш принципово з приводу цієї дискусії висловлюється Є.П. Євграфова, котра наголошує, що визначення законодавства як сукупності всіх чинних нормативно-правових актів не є науково обґрунтованим і практично ефективним для становлення і розвитку правової держави, в якій закони після Конституції України мають найвищу юридичну силу в системі інших нормативно-правових (підзаконних) актів, а також інших форм права. Як вказує вчена, не можна вважати нормальною ситуацію, коли відомчий юридичний акт міністерств, державних комітетів або департаментів фактично підміняє закон у правовому регулюванні, зокрема в правозастосовній діяльності. Подібне явище свідчить про наявність рудиментів хибної практики у правовій системі України, а також несформованість системи національного законодавства, належної для правової держави [7, с. 23–24].

У свою чергу, І.М. Овчаренко стверджує, що характерний для радянського періоду розвитку України широкий традиційний обсяг поняття «законодавство» видається сьогодні неприйнятним не тільки тому, що нині існує безліч законів, а в радянський період брак власне законів спонукав штучно розширювати поняття законодавства за рахунок підзаконних нормативно-правових актів, прийнятих державними органами виконавчої влади. Головне полягає, по-перше, в тому, що віднесення до законодавства всіх нормативно-правових актів держави або вищих органів влади й управління знижує значимість закону, девальвує, «розмиває» його, спонукає до «обростання» його підзаконними, особливо відомчими, нормативними актами, нівелює його значення як основи законності та правопорядку в державі; по-друге, таке розуміння законодавства не відповідає Конституції України, де закріплена норма, відповідно до якої єдиним законодавчим органом у країні є Верховна Рада [12, с. 47–48].

Підсумовуючи узагальнений аналіз наведеної дискусії, відзначимо, що нами підтримується ідея, за якою саме вузьке розуміння категорії «законодавство» є більш логічним, виправданим і методологічно правильним. Ми цілком підтримуємо слова С. В. Шахова про те, що вказаний підхід є абсолютно прийнятним і для адміністративного (й адміністративно-процесуального) законодавства, хоча аналогічний спір має місце щодо визначення і його обсягу [13, с. 47].

У підсумку, висловивши власне бачення з приводу змісту категорії «адміністративне законодавство» та враховуючи той факт, що «адміністративний процес» є виключ-

но судовим порядком вирішення публічно-правових спорів, вважаємо за необхідне наголосити, що систему адміністративно-процесуального законодавства формують:

- Конституція України, норми якої мають пряму дію та є базою для усієї системи законодавства, визначають засади правосуддя, стандарти прав і свобод людини та громадянина, формулюють у ст. 3 Основного Закону принцип верховенства права і фактично визначають спрямованість держави та мету діяльності органів публічної влади – утвердження і забезпечення прав і свобод людини;
- Кодекс адміністративного судочинства України (в редакції Закону № 2147-VIII від 03 жовтня 2017 р.);
- Закон України від 08 липня 2011 р. «Про судовий збір»;
- Закон України від 02 червня 2016 р. «Про виконавче провадження»;
- Закон України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія : у 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл., 1999. Т. 2. 744 с.
2. Тихомиров Ю.А. Теория закона. Москва : Издательство «Наука», 1982. 258 с.
3. Рішення у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») : рішення Конституційного суду України від 09 липня 1998 р. № 12-пп/98. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v012p710-98>.
4. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М.Д. у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»). URL: www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/12-pp_1998-1.
5. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. Київ : Парламентське вид-во, 1999. 248 с.
6. Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2003. 203 с.
7. Євграфова Є.П. Формування системи національного законодавства (деякі питання теорії і практики) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2005. 195 с.
8. Самсін І.Л. Тлумачення актів законодавства про оподаткування України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2009. 224 с.
9. Лисенкова О. Законодавство України: необхідне нормативне визначення поняття. *Право України*. 1999. № 11. С. 93–97.
10. Скаун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Київ : Правова єдність, 2010. 525 с.
11. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваїте, 2015. 392 с.
12. Овчаренко О.І. Закони в системі джерел (форм) права і їх класифікація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Харків, 2004. 231 с.
13. Шахов С.В. Адміністративне законодавство (щодо змісту категорії та складових елементів). *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 4. С. 340–347.