

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2021.19.09>

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ПОДАЛЬШОГО УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Головко Катерина Володимирівна,
доктор юридичних наук, старший
науковий співробітник,
завідувач відділу економіко-правових
досліджень
(Причорноморський науково-
дослідний інститут економіки
та інновацій, м. Одеса, Україна)

У статті констатовано, що рівень систематизованості адміністративного законодавства України залишається доволі низьким, що не може не уповільнювати вдосконалення адміністративного законодавства та полегшувати правореалізацію у цій сфері.

Узагальнено успішні здобутки у сфері кодифікації Українського законодавства України: а) у 1920-х роках розроблено та прийнято Адміністративний кодекс УРСР; б) у 1930–1970-х роках запланували його оновлення; внаслідок відмови від неї приділили увагу інституціональній кодифікації – прийняли Земельний кодекс УРСР, Кодекс законів про народну освіту УРСР, Ветеринарний кодекс УРСР; в) у 1980-х роках інституціональна кодифікація адміністративного законодавства була розповсюджена також і на його деліктну частину, а саме – у 1984 році було прийнято Кодекс про адміністративні правопорушення УРСР; г) після проголошення незалежності слід відмітити такий кодифікаційний здобуток, як Кодекс адміністративного судочинства України.

Резюмовано, що деякі форми систематизації законодавства можуть слугувати засобом активізації правотворчості у сфері адміністративного права – це кодифікація, консолідація напряду та опосередковано – інкорпорація. Загалом же систематизація адміністративного законодавства України сприятиме підвищенню доступності відповідних нормативно-правових актів, документів, що до нього входять, для пересічних членів територіальних громад, що позитивно впливатиме на їхню правову культуру.

Ключові слова: адміністративне законодавство, адміністративне право, систематизація законодавства, систематизація права, законодавство.

**THEORETICAL PROBLEMS OF FURTHER IMPROVEMENT
OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF UKRAINE**

Holovko Kateryna Volodymyrivna,
Doctor of Law, Senior Researcher,
Head of the Department of Economic
and Legal Research
(Black Sea Research Institute of Economy
and Innovation, Odesa, Ukraine)

The article states that the level of systematization of administrative legislation of Ukraine remains quite low, which can not but slow down the improvement of administrative legislation and facilitate law enforcement in this area.

The successful achievements in the field of codification of the Ukrainian legislation of Ukraine are generalized, as: a) in the 1920s the Administrative Code of the Ukrainian SSR was developed and adopted; b) in the 1930-1970s it was planned to update; as a result of its rejection, attention was paid to institutional codification – the Land Code of the USSR, the Code of Laws on Public Education of the USSR, the Veterinary Code of the USSR were adopted; c) in the 1980s, the institutional codification of administrative legislation was also extended to its tortious part, namely, in 1984 the Code of Administrative Offenses of the Ukrainian SSR was adopted; d) after the declaration of independence, such a codification achievement as the Code of Administrative Procedure of Ukraine should be noted.

It is summarized that some forms of systematization of legislation can serve as a means of intensifying lawmaking in the field of administrative law – it is codification, consolidation directly and indirectly – incorporation. In general, the systematization of administrative legislation of Ukraine will increase the availability of relevant regulations, documents included in it, for ordinary members of territorial communities, which will have a positive impact on their legal culture.

Key words: administrative legislation, administrative law, systematization of legislation, systematization of law, legislation.

Постановка проблеми. Підвищення ступеню систематизації адміністративного законодавства України позитивно вплине на його ефективність. Систематизація законодавства відіграє важливу роль для кожної галузі законодавства національної системи права, однак вона є тільки одним зі способів, що сприяє підвищенню ефективності правозастосування, а тому слід правильно оцінювати її потенціал. І.Ю. Кузьменко влучно визначила перешкоди на шляху реалізації норм законодавства, запропонувавши поділити їх за ступенем значущості на три групи:

1) психолого-культурний, соціально-економічний контекст створення і функціонування законодавства (низька правова культура суспільства і громадянина; гнітючі соціально-економічні умови життя і зубожіння населення);

2) правотворчість (недоліки у створенні норм: недотримання технології розробки та прийняття нормативно-правового акта, наслідком чого стає дисонанс документа з дійсністю і невідповідність справжнім соціальним потребам; порушення вимог правотворчої техніки);

3) правореалізація (у третю групу можна включити такі дефекти на етапі правореалізації: низький рівень професіоналізму виконавців; роз'єднаність дій; відсутність достатнього обсягу підзаконного регулювання; недостатність матеріальних і організаційних ресурсів) [1, с. 14–15].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Під час написання статті ми спирались на праці відомих фахівців з адміністративного права, а також відомих теоретиків – у тому числі Є.А. Гетьмана, М.М. Марченка, В.В. Середи, З.Р. Кісіль, Р.В.-В. Кісіль та інших [2–3]. Шляхом цього зроблено спробу заповнити прогалину в адміністративно-правових дослідженнях з обраного питання.

Мета статті – окреслити теоретичні проблеми подальшого удосконалення адміністративного законодавства України шляхом продовження його систематизації.

Виклад основного матеріалу. На підставі аналізу переліку І.Ю. Кузьменко, наведеного у вступі до статті, можна дійти висновку, що систематизація адміністративного законодавства України в змозі нівелювати недоліки кожної з перерахованих груп, але не повністю, а лише частково.

Рівень систематизованості адміністративного законодавства України залишається доволі низьким, що не може не уповільнювати вдосконалення адміністративного законодавства та полегшувати правореалізацію у цій сфері, адже «систематизація законодавства є одним із добре відомих та таких, що досить активно застосовуються на практиці, способів підвищення ефективності правового регулювання, удосконалення змісту і форми чинного законодавства при одночасному забезпеченні зручності його використання у правозастосовній діяльності. Систематизація – процес, що викликається постійним розвитком системи права і законодавства. У зв'язку з неухильним збільшенням числа нормативних правових актів, що неминуче супроводжують наростання протиріч між ними, систематизація законодавства постає як така, що є об'єктивно необхідною при здійсненні законотворчої діяльності як закономірний етап у розвитку законодавства» [4, с. 8].

Деякі форми систематизації законодавства можуть слугувати засобом активізації правотворчості у сфері адміністративного права – це кодифікація, консолідація напряду та опосередковано – інкорпорація. Загалом же систематизація адміністративного законодавства України сприятиме підвищенню доступності відповідних нормативно-правових актів, документів, що до нього входять, для пересічних членів територіальних громад, що позитивно впливатиме на їхню правову культуру. Варто погодитися з тим, що «систематизація являє собою внесення у масив нормативних правових актів порядку, розміщення їх відповідно до певного критерію. У результаті систематизації законодавство певною мірою відновлює свою внутрішню структуру, гармонійність, втрачені в ході розвитку і змін, відновлює свої регулятивні можливості. Законодавство потребує періодичного проведення систематизації різного рівня і форми» [5, с. 40–41].

М.М. Марченко зауважив, що «у різні періоди життя держави потреба у систематизації законодавства буває різна. Коли накопичується протягом багатьох років великий обсяг нормативно-правового матеріалу, коли діє значна кількість нормативних актів, прийнятих у різні періоди життя держави, і до того ж таких, що перекривають один одного, що діють в усіченому обсязі або просто застарілих, що фактично втратили чинність, систематизація законодавства особливо необхідна. В умовах же суттєвої ломки, революційного перетворення правової системи, коли скасовують суцільні нормативні блоки, які регулюють «відживаючі», що підлягають суттєвому реформуванню відносини, коли, по суті, створюється якісно нова суспільно-економічна система, яка об'єктивно вимагає оновлених законів, систематизація законодавства як би відходить на другий план» [6, с. 624]. Застосовуючи це твердження стосовно адміністративного законодавства України, слід зазначити, що воно вже пройшло період свого формування та становлення, а отже, теза про відсутність необхідності систематизації внаслідок проведення «революційних» перетворень була актуальною стосовно

адміністративного законодавства України приблизно впродовж першого десятиріччя після проголошення незалежності країни, але не тепер, коли відбувається його удосконалення, але аж ніяк не формування та становлення.

Важливість систематизації важко переоцінити, коли йдеться про один зі способів удосконалення законодавства. Як влучно зазначають вчені, «у теорії права під удосконаленням законодавства розуміють певну діяльність держави (в особі її компетентних органів), спрямовану на оновлення законодавства відповідно до попередньо виробленої (встановленої) моделі, що визнається законодавцем для даних соціальних умов оптимальною» [7, с. 19].

Це твердження робить актуальним питання ідеологічного складника удосконалення, у тому числі систематизації законодавства. Дослідники систематизації законодавства підкреслюють, що «безперечно, можливі зауваження: мовляв, систематизація – діяльність суто юридична, не можна привносити до неї ідеологічний аспект. З цим можна погодитись у сенсі змісту результату систематизації, щоб вона була проведена у строк, не досить просто політичної згоди у суспільстві. Потрібен певний «порив», що організується державою: умовно кажучи, систематизація не може бути здійснена у відриві від загального підйому <...> державності» [8, с. 22]. Слід погодитись з цими аргументами.

Варто згадати й концептуальні документи з цього питання. Чинною залишається Концепція адміністративної реформи, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 року.

Концепції систематизації адміністративного законодавства приділено доволі значну увагу, це питання розкрито хоча й стисло, але не поверхнево.

По-перше, зазначено, що «ефективне правове супроводження адміністративної реформи передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства насамперед шляхом його кодифікації» [9], отже, визначено пріоритетну форму систематизації адміністративного законодавства.

По-друге, констатовано, що «оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. Кожний етап цього процесу має завершуватися підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або «книг»), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатися відповідними «Кодексами». Орієнтовна структура (з урахуванням черговості прийняття) Адміністративного кодексу повинна включати:

1. Кодекс про адміністративні проступки;
2. Адміністративно-процесуальний кодекс;
3. Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс;
4. Кодекс загальних правил поведінки державних службовців, а також деякі інші кодифіковані акти.

Більш детальне обґрунтування структури Адміністративного кодексу, етапності його розробки й прийняття потребує підготовки окремої науково-практичної концепції з цих питань» [9].

Тут слід звернутися і до історії цього питання. Як узагальнив Є.А. Гетьман, «практика підготовки Адміністративного кодексу є не новою для нашої держави. Перші спроби, пов'язані із кодифікацією норм адміністративного законодавства, були здійснені ще в часи перебування України у складі Радянського Союзу. Так, Всеукраїнський центральний виконавчий комітет своєю постановою від 12 жовтня 1927 року затвердив підготовлений проект Адміністративного кодексу УРСР, який був уведений у дію з 1 лютого 1928 року.» [10, с. 98].

Причини необхідності систематизації законодавства узагальнив М.М. Марченко. Він виокремив чотири основні причини, кожна з яких може бути застосована, коли йдеться про адміністративне законодавство України.

М.М. Марченко зауважив, що «систематизація законодавства необхідна, по-перше, для подальшого розвитку законодавства. Аналіз і обробка чинних нормативних актів, групування правових приписів за певною схемою, створення внутрішньо єдиної системи актів є необхідною умовою ефективності правотворчої діяльності, сприяє ліквідації прогалин <...> і суперечностей у чинному законодавстві» [6, с. 623]. Це цілком справедливо для адміністративного законодавства України, адже воно формується доволі давно та не позбавлене як прогалин, так і суперечностей.

М.М. Марченко продовжує: «По-друге, систематизація законодавства потрібна як ефективний засіб розчищення таких, що накопичилися, масивів нормативних актів, ревізії чинної правової системи» [6, с. 623]. Стосовно адміністративного законодавства України це є актуальним. Навіть якщо брати концептуальні документи, у яких йшлося та/або йдеться про адміністративну реформу в Україні, то нині чинними є кілька таких документів, що аж ніяк не сприяє послідовності та ефективності проведення реформи (йдеться про Концепцію адміністративної реформи 1998 року та інші).

Щодо цього питання можна також процитувати підручник з адміністративного права, автори – В.В. Серета З.Р. Кісіль, Р.В.-В. Кісіль. Вони зазначили, що «адміністративне право створює певний правовий режим для здійснення управлінських функцій, що є найважливішою умовою впорядкованості сфери державного управління. Закріплення в юридичних нормах правил поведінки (яким чином слід діяти в конкретній ситуації, від чого слід утриматися, що робити категорично заборонено тощо) надає управлінським відносинам юридичного характеру, перетворює неправові відносини на формально обумовлені» [11, с. 12].

М.М. Марченко щодо причин проведення систематизації законодавства наголошує, що «по-третє, вона забезпечує зручність при реалізації права, можливість добре орієнтуватися в законодавстві, оперативно знаходити <...> всі потрібні норми» [6, с. 623]. Щодо адміністративного законодавства України, це наразі реалізовано далеко не повною мірою.

Нарешті, останньою причиною необхідності проведення систематизації законодавства М.М. Марченко називає те, що «систематизація є необхідною передумовою <...> ефективного правового просвітництва і виховання, наукового дослідження, навчання студентів» [6, с. 623]. Універсальність цього твердження для кожної галузі законодавства може бути оцінена як висока, та адміністративне законодавство не є винятком із цього правила.

Висновки. Узагальнюючи, слід вказати і на такі успішні здобутки у сфері кодифікації Українського законодавства України, як:

- у 1920-х роках розроблено та прийнято Адміністративний кодекс УРСР;
- у 1930–1970-х роках було заплановано його оновлення. Однак, значний (вже тоді) обсяг законів, які планувалось кодифікувати, призвів до висновку про неможливість та надзвичайну ресурсоемність цього процесу, а тому ідею створення нового Адміністративного кодексу УРСР залишили без практичної реалізації. Внаслідок відмови від неї, було приділено увагу інституціональній кодифікації – прийнято Земельний кодекс УРСР, Кодекс законів про народну освіту УРСР, Ветеринарний кодекс УРСР;
- у 1980-х роках інституціональна кодифікація адміністративного законодавства була розповсюджена також і на його деліктну частину, а саме – у 1984 році прийнято Кодекс про адміністративні правопорушення УРСР (така робота сама по собі була надзвичайно важкою, а тому варто підкреслити, що розробники цього Кодексу

спірались на такий документ, як Основи Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення 1980 року);

– після проголошення незалежності слід відмітити такий кодифікаційний здобуток, як Кодекс адміністративного судочинства України.

Перспективи подальших досліджень полягають у формулюванні пропозицій щодо прискорення систематизації адміністративного законодавства України шляхом завершення розробок, які вже відбуваються (Адміністративно-процедурний кодекс, Службовий кодекс) та пошуку нових перспективних інститутів адміністративного законодавства для їхньої систематизації.

Список використаних джерел:

1. Кузьменко І.Ю. Федеральное конституционно-правовое законодательство России: проблемы эффективности : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2009. 199 с.
2. Mishyna N. Ukrainian Municipal Reform: Constitutional Basis. *Конституційно-правові академічні студії*. 2020. № 3. Р. 85–91.
3. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство»*. 2021. № 1. С. 26–30.
4. Игнатьева И.А. Теория и практика систематизации экологического законодательства России. Москва : Издательство МГУ, 2007. 384 с.
5. Борзунова О.А. Кодификация налогового законодательства России. Теоретико-методологические аспекты. Москва : ЗАО «Юридический Дом «Юстицинформ», 2009. 368 с.
6. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. Т. 2. Право. Москва : Норма, 2007. 816 с.
7. Рогалева Г.А. Теоретические вопросы кодификации трудового законодательства : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 1984. 185 с.
8. Сивицкий В.А. Проблемы систематизации правовых норм в Российской Федерации. Москва : «Формула Права», 2007. 140 с.
9. Концепція адміністративної реформи в Україні : затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
10. Гетьман Є. А. Кодифікація адміністративного законодавства України: загальна характеристика, історичні етапи, види. *Право та інновації*. 2017. № 1. С. 97–102.
11. Серета В.В., Кісіль З.Р., Кісіль Р.В.-В. Адміністративне право : навч. посібник. Львів : ДУВС, 2014. 520 с.