

УДК 342.1

Г. М. Сарibaєва
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ

Постановка проблеми. Питання систематизації нормативних актів для країн, що належать до романо-германської правової родини, завжди були та залишаються актуальними. Адже високий рівень упорядкування законодавства в цілому та наявність значної кількості кодифікованих актів зокрема учені вважають однією з основних ознак цієї родини. Таку думку, наприклад, висловив Л.П. Рассказов, зазначивши при цьому, що, «на відміну від інших правових родин, у романо-германській правовій родині кодифікація має глибокі історичні корені та охоплює практично всі галузі та інститути права» [1, с. 155]. Учений також зазначає, що серед законів у країнах романо-германської правової родини існує певна структурна ієрархія, а саме: конституція, кодекси, звичайні закони [1, с. 157]. Вивчаючи досвід держав романо-германської правової родини, В.В. Савченко дійшла до висновку, що для пострадянських держав оптимальним є «досвід систематизації права германського взірця» [2, с. 47].

Отже, варто зазначити, що в кожній країні питання систематизації вирішуються або централізовано для всього законодавства (як у США), або за галузевим підходом, як це має місце в Україні.

Однією з галузей, де систематизація залишається актуальною, незважаючи на наявність кількох кодифікованих актів, є адміністративне право.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми, що стосуються систематизації різних інститутів галузі адміністративного законодавства України, досліджували такі вчені: І.О. Федоров [3], Д.С. Астахов [4], Т.О. Коломoeць [5]. Однак вони майже не звертали увагу на теоретичні основи систематизації адміністративного законодавства. Тим більше, що остання з праць зазначених авторів (комплексного характеру) датується 2011 р. Із того часу теорія права значно поглибила напрацювання щодо зазначеного питання. Так само знало змін і адміністративне законодавство, що свідчить про актуальність і своєчасність його дослідження. Отже, напрацювання в зазначеному напрямі варто всіляко заохочувати.

Постановка завдання. Ціллю статті є розглянути необхідність упровадження в доктринальний обіг поняття «систематизація адміністративного законодавства» та закласти підґрунтя для формулювання цієї дефініції.

Вклад основного матеріалу дослідження. Наразі адміністративне законодавство України знає системних змін і доповнень. Варто зазначити, що адміністративне законодавство дуже швидко «реагує» на зміни в суспільному житті. Здавалося б, що спершу змін і доповнень має зазнати конституційне законодавство – адже саме Конституція є джерелом права, що має найвищу юридичну силу. І тільки після цього у відповідність до Основного Закону приводяться нормативно-правові акти інших галузей. Однак криза парламентаризму, властива більшості країн сучасного світу, була викликана також украї повільним перебігом законодавчого процесу, внаслідок чого парламенти не встигали задовольняти потреби соціуму в сучасній регламентації суспільних відносин. Відповідні нормотворчі повноваження отримали глави держав, уряди. Процеси глобалізації в сучасному світі прискорюються, а тому і на Україну впливають ці тенденції. Зокрема, збільшується кількість підзаконних актів, багато з яких містять норми адміністративного права.

Аналізуючи сучасний стан адміністративного законодавства України, варто зазначити, що на нього впливає не тільки глобалізація, а і європейська інтеграція. Починаючи з кінця 2014 р., в Україні посилюються євроінтеграційні процеси, і це не могло не вплинути на адміністративне законодавство.

По-перше, протягом останніх двох років було внесено зміни та доповнення до Конституції як із питань різновиду республіканської форми правління, що застосовується в Україні, так і з питань судоустрою та статусу суддів. Планується зміна та доповнення Основного Закону і в частині децентралізації влади (див. [6]). Кожні з цих змін та доповнень мали та матимуть вплив на відповідні норми адміністративного права. При цьому навряд чи можна буде обмежитись тільки внесенням змін – часто вони потребують і доповнень, і прийняття нових актів. Усе це ускладнює систему адміністративного законодавства та актуалізує питання його систематизації.

По-друге, в останні роки значно інтенсивніше стали процеси європейської інтеграції, що передбачає тісну взаємодію з Європейським Союзом (далі – ЄС) і його органами з метою вступу до нього. Обов'язковою умовою європейської інтеграції

є гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС. Варто зауважити, що на сучасному етапі свого розвитку більшість учених не розглядає право ЄС як міжнародне. Посилення централізації наближає Союзу від міжнародної організації до державного утворення. Відповідних змін зазнає і право – у 1970-ті рр. в ЄС воно мало всі ознаки міжнародного права, а зараз наближається до національних правових систем. Також у межах права ЄС формуються галузі. Інколи визначення в ньому тієї чи іншої галузі, притаманній національному праву, викликає суперечки вчених – наприклад, коли йдеться про галузь конституційного права. Але наявність галузі адміністративного права не викликає зауважень. Існує єдиний адміністративний простір, органи публічної адміністрації країн-членів ЄС взаємодіють як між собою, так і з адміністрацією ЄС, сформувались і принципи адміністративного права Союзу. Необхідність гармонізації адміністративного законодавства України з відповідним законодавством ЄС також вимагає як системного перегляду чинних нормативно-правових актів, так і прийняття нових. І цей процес має супроводжуватись упорядкуванням адміністративного законодавства України.

Це тільки два аргументи на користь того, що сьогодні важливість систематизації адміністративного законодавства України невідносно зростає. Для того, щоб систематизаційні процеси були ефективними та швидкими, необхідно сформулювати для них належне теоретичне підґрунтя. В основі таких процесів мають бути напрацювання фахівців із теорії держави та права у цій сфері. І почати необхідно з формулювання поняття «систематизація адміністративного законодавства», адже в літературі з адміністративного права воно досі не визначене.

З одного боку, в теорії права питання систематизації законодавства є відносно розробленими. Відповідно, сформульовано поняття «систематизація законодавства», виявлено її сутність, ознаки, функції та принципи. Застосувати це загальне визначення до галузі адміністративного законодавства України цілком можливо. Така традиція існувала за часів перебування України у складі СРСР, її було сприйнято і після проголошення незалежності.

З іншого боку, адміністративне законодавство України наразі трансформується під впливом як внутрішніх, так і зовнішніх факторів. До вже значного числа нормативних актів – джерел адміністративного права України – постійно додаються нові. Розробляючи ці нові акти, важливо уникати дублювання норм, запобігати протиріччям між «новими» та «старими» нормами адміністративного права. Сприятим цьому може систематизація адміністративного законодавства, що стане важ-

ливою також у разі необхідності ознайомлення широкого кола осіб (особливо фізичних) з новелами адміністративного права. Варто пам'ятати, що сьогодні адміністративне законодавство України майже не кодифіковано, тому відшукати необхідні норми, правила поведінки інколи дуже важко.

З огляду на важливість наведених вище аргументів можна дійти висновку, що спроби визначення поняття «систематизація адміністративного законодавства», аналіз його ознак та сутності, виявлення функцій, розгляд різновидів, по-перше, утворять належне нормативне підґрунтя для суб'єктів нормотворчості у разі необхідності систематизувати адміністративне законодавство України. По-друге, вони привернуть увагу суб'єктів нормотворчості до нагальної необхідності систематизації адміністративного законодавства. По-третє, відповідні розробки сприятимуть підвищенню уваги фахівців з адміністративного права до проблематики систематизації адміністративного законодавства України.

Як зазначалось вище, наразі в українській юридичній літературі не існує визначення поняття «систематизація адміністративного законодавства». Тому для його формулювання доцільно звернутись до напрацювань теоретиків права.

Так, О.Ф. Скакун установила: «систематизація нормативно-правових актів – офіційна діяльність, спрямована на впорядкування та вдосконалення законодавчих і підзаконних актів, приведення їх до єдиної внутрішньої погодженої системи» [7, с. 384]. До цього визначення варто сформулювати кілька зауважень.

По-перше, науковець пише про «вдосконалення законодавчих і підзаконних актів». Варто зазначити, що з метою скорочення визначення, надання йому лаконічності можна вести мову про «вдосконалення нормативних актів». Це також позитивно вплине на сприйняття визначення.

По-друге, О.Ф. Скакун вважає систематизацію офіційною діяльністю. Із цим важко погодитись, якщо брати до уваги такі види систематизації, як облік та інкорпорація, що можуть бути як офіційними, так і неофіційними. Більше того – практика вказує на те, що неофіційний облік і неофіційна інкорпорація нормативних актів більш поширені, ніж офіційні облік та інкорпорація відповідно. Отже, згадку про офіційний характер систематизаційної діяльності доцільно виключити з визначення як систематизації законодавства в цілому, так і адміністративного законодавства зокрема.

По-третє, авторка пише, що систематизація нормативних актів передбачає «приведення їх до єдиної внутрішньої погодженої системи». Однак значення слова «система» передбачає як внутрішню єдність, так і наявність зв'язків між її елементами, тобто їх внутрішню погодженість. У зв'язку з цим можна спростити запропоноване визначення

поняття «систематизація нормативно-правових актів» за рахунок того, що вести мову про «приведення їх до єдиної системи».

Наприкінці аналізу формулювання, наданого О.Ф. Скакун, варто зауважити, що було б доцільно уникати застосування спільнокоренових слів у визначенні (зокрема, характеризуючи поняття «систематизація нормативно-правових актів», небажано застосовувати слова «система» та «акт»).

З огляду на висловлені вище зауваження доцільно, визначаючи поняття «систематизація адміністративного законодавства», виходити з того, що сама дефініція має бути вельми стислою. Зразок такого підходу до формулювання систематизації законодавства знаходимо в підручнику з теорії держави та права видавництва «Одіссей» 2007 р., а саме: «систематизація законодавства – це діяльність, спрямована на впорядкування нормативних актів, приведення їх до певної системи» [8, с. 192].

Висновки. Автор констатує відсутність у сучасній українській юридичній літературі визначення поняття «систематизація адміністративного законодавства» та аналізує питання необхідності його запровадження. Основним аргументом «проти» введення в науковий обіг цієї дефініції є те, що відповідні розробки наявні в теорії права та можуть бути застосовані до кожної з галузей законодавства України, у тому числі до адміністративного. Основним аргументом «за» у розробці такого визначення є необхідність привернення уваги вчених та суб'єктів нормотворчості до нагального питання систематизації адміністративного законодавства України. У статті автор обстоює тезу щодо того, що визначення поняття «систематизація адміністративного законодавства» має бути доволі стислим.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку вбачаються у тому, щоб більш детально проаналізувати теоретичні основи систематизації адміністративного законодавства України (наприклад, звернувшись до інших визначень, наявних у сучасній українській юридичній літературі, до напрацювань дослідників радянського періоду, та виявивши, які з їхніх розробок можуть бути застосовані на сучасному етапі).

Література

1. Рассказов Л.П. Общие черты романо-германской правовой семьи. Правовые системы Скандинавских стран как особая разновидность романо-германской правовой семьи / Л.П. Рассказов // Научный журнал КубГАУ. -2015. – № 111. – С. 151 – 172.
2. Савченко В.В. Нормативный акт как источник права в романо-германской правовой семье: современные идеи и проблемы / В.В. Савченко // Бизнес в законе. – 2010. – № 1. – С. 46 – 47.
3. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07: теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / І.О. Федоров. – Ірпінь, 2006. – 21 с.

4. Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07: адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Д.С. Астахов. – Запоріжжя, 2011. – 17 с.

5. Коломоєць Т.О. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: монографія / Т.О. Коломоєць, Д.С. Астахов. – Запоріжжя, 2011. – 230 с.

6. Мішина Н.В. Сучасні процеси децентралізації виконавчої влади та реформування місцевого самоврядування в Україні / Н.В. Мішина // Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія». – Одеса: Юридична література, 2014. –Т. XIV. – С. 228 – 233.

7. Скакун О.Ф. Теорія права і держави: Підручник / О.Ф. Скакун. – 3-тє видання. – К.: Алерта, 2012. – 524 с.

8. Теорія права і держави: Підручник. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2007. – 448 с.

Анотація

Сарибаєва Г. М. Систематизація адміністративного законодавства України: проблеми визначення. – Стаття.

Автор констатує відсутність у сучасній українській юридичній літературі визначення поняття «систематизація адміністративного законодавства» та аналізує питання необхідності його запровадження. Основним аргументом «проти» введення в науковий обіг цієї дефініції є те, що відповідні розробки наявні в теорії права та можуть бути застосовані до кожної з галузей законодавства України, у тому числі до адміністративного. Основним аргументом «за» у розробці такого визначення є необхідність привернення уваги вчених та суб'єктів нормотворчості до нагального питання систематизації адміністративного законодавства України. У статті автор обстоює тезу щодо того, що визначення поняття «систематизація адміністративного законодавства» має бути доволі стислим.

Ключові слова: адміністративне законодавство, систематизація адміністративного законодавства, систематизація, адміністративне право, євроінтеграція.

Аннотация

Сарибаева Г. М. Систематизация административного законодательства Украины: проблемы дефиниции. – Статья.

Автор констатирует отсутствие в современной украинской юридической литературе определения понятия «систематизация административного законодательства» и анализирует вопрос о необходимости его наличия. Основным аргументом «против» введения в научный оборот этой дефиниции является то, что соответствующие разработки, имеющиеся в теории права, могут быть применены к каждой из отраслей законодательства Украины, в том числе к административному. Основным аргументом «за» в разработке такого определения является необходимость привлечения внимания ученых и субъектов нормотворчества к актуальному вопросу систематизации административного законодательства Украины. В статье автор отстаивает тезис о том, что определение понятия «систематизация административного законодательства» должно быть достаточно кратким.

Ключевые слова: административное законодательство, систематизация административного законодательства, систематизация, административное право, евроинтеграция.

Summary

Sarybaieva G. M. Systematization of the Ukrainian Administrative Legislation: Problems of Definition. – Article.

The author notes the lack of the definition of “systematization of administrative legislation” in the modern Ukrainian literature. Based on this, in this article the author examines the need, if any, of such a definition. The main argument “against” the scientific research of the definition of this term is that there are the relevant developments in legal

theory, and they can be applied to each of the branches of the legislation of Ukraine, including the administrative. The main argument “for” in the development of such a definition is the need to attract the attention of scientists and law-making subjects to the urgent question of systematization of the administrative legislation of Ukraine. The author defends the idea that the definition of “systematization of administrative legislation” should be very compact.

Key words: administrative law, administrative law systematization, classification, administrative law, European integration.