

УДК 342.1

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ТА НОРМОТВОРЧІСТЬ

Сарибаєва Г.М., к. ю. н., доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена аналізу позицій вчених щодо наявності або відсутності зв'язків між систематизацією законодавства і нормотворчістю, а також виявленню концепцій, які були б ефективними у систематизації адміністративного законодавства України на сучасному етапі його розвитку.

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

Статья посвящена анализу позиций ученых о наличии либо отсутствию связи между систематизацией законодательства и нормотворчеством, а также выявлению концепций, которые могли бы стать эффективными при систематизации административного законодательства Украины на современном этапе его развития.

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

Sarybaieva G.M. SYSTEMATIZATION OF THE ADMINISTRATIVE LAW AND LAWMAKING PROCEDURE

The article deals with the analysis of scientists' approaches to the links between the systematization of legislation and the lawmaking procedure. The author also proposes the most appropriate concept to be used in the systematization of the current Ukrainian administrative legislation.

Key words: administrative legislation, systematization of the administrative legislation, systematization, administrative law, law-making process.

Постановка проблеми. Системні зміни у законодавстві України не залишили осторонь і галузь адміністративного права. Нормативний матеріал не тільки постійно оновлюється шляхом внесення до нього змін та доповнень – з'являються і нові нормативно-правові акти, які регламентують адміністративні відносини. Активний розвиток галузі адміністративного законодавства України робить актуальним звернення до питання систематизації відповідних нормативно-правових актів. Ця проблема є важливою та нагальною як для науки адміністративного права України, так і для юридичної практики.

Ступінь розробленості проблеми. Незважаючи на вищезазначене, дослідження концептуальних підходів до систематизації галузі адміністративного законодавства України залишаються поодинокими. З цього питання поки що не видано жодного дослідження монографічного характеру. У цій сфері прикладами можуть бути тільки статті у наукових журналах із цього питання, наприклад, Ю. Вовк «Проблема кодифікації адміністративного законодавства України: історичний досвід» [1], С.В. Петкова «Кодифікація адміністративного законодавства як основа реформування публічної влади в Україні» [2]. Виявлена прогалина потребує свого заповнення, і почати дослідження у цьому напрямі доцільно з огляду напрацювань фахівців із теорії права, які перспективно застосувати до проблем систематизації адміністративного законодавства.

Метою статті є аналіз позицій вчених щодо наявності або відсутності зв'язків між систематизацією законодавства і нормотворчістю, а також виявлення концепцій, які були б ефективними для систематизації адміністра-

тивного законодавства України на сучасному етапі його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Як правило, напрацювання фахівців з адміністративного права, коли йдеться про нормотворчість та про систематизацію галузевого законодавства, ніколи не поєднують ці процеси. Традиційним для науки адміністративного права в Україні став розгляд окремо особливостей нормотворчості, окремо – особливостей систематизації галузевого законодавства.

Ознайомлення з роботами фахівців із теорії права також привертає увагу до того, що значна кількість із них не вважає необхідним спільний аналіз цих процесів. У деяких підручниках із теорії держави і права відповідні структурні частини розміщені навіть не послідовно, одна за одною, а відокремлено.

Огляд найбільш популярних підручників з теорії держави і права та з адміністративного права надає підстави виокремити три підходи до узагальнення матеріалу щодо нормотворчості та щодо систематизації, який вони містять. Варто зазначити, що найбільш популярними є три підходи.

Перший підхід полягає у тому, що питанням систематизації нормативно-правового матеріалу взагалі не приділяється уваги. Автори підручників із теорії держави і права аналізують систему права і систему законодавства, але не зосереджують свою увагу окремо на питаннях систематизації. Слід зазначити, однак, що такі підручники саме з теорії держави і права є поодинокими. Значно частіше цей підхід зустрічаємо у підручниках із галузевих дисциплін. Особливо якщо рівень систематизації нормативного матеріалу у відповідній галузі законодавства є вельми низьким.



Слід зазначити, що особливо яскраво цей підхід прослідковується у навчальній літературі, яка видана в останні роки для ознайомлення студентів із найкращими європейськими практиками. Наведемо два приклади – один загального характеру, інший – галузевого.

У 2009 р. за сприяння Координатора проєктів ОБСЄ в Україні та за фінансової підтримки Уряду Федеративної Республіки Німеччина для науковців, викладачів права, суддів, студентів було видано книгу «Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права» (м. Київ, 2012 р.). Незважаючи на значний обсяг цієї книги (552 сторінки) та на широкий спектр проаналізованих автором – Е. Шмідт-Ассман – питань (їх перелік у Змісті займає 14 сторінок [3, с. VI–XXII]), жодної інформації про досвід ФРН та ЄС у сфері систематизації адміністративного законодавства до неї не увійшло.

Ще одним прикладом може слугувати підручник, написаний українськими авторами на замовлення Координатора проєктів ОБСЄ в Україні в межах однієї з програм. Це книга «Загальна теорія права» за загальною редакцією професора М.І. Козюбри. До авторського колективу, очолюваного редактором видання, увійшли також професор С.П. Погребняк, доцент О.В. Цельєв та Ю.І. Матвєєва.

У вступі до книги Національний менеджер проєктів Координатора проєктів ОБСЄ в Україні Н. Ступницька зазначила, що «у рамках діяльності Координатора проєктів ОБСЄ в Україні було проведено комплексне дослідження щодо стану юридичної освіти та науки в Україні. За результатами дослідження основними напрямками діяльності стала розробка стандарту юридичної освіти та поліпшення навчально-методичного забезпечення за рахунок видання відповідних підручників» [4, с. 3–4]. У книзі не згадується систематизація законодавства як така.

Другий підхід був дуже поширеним за радянських часів. Його можна проілюструвати на прикладі підручника О.В. Сурілова «Теорія держави і права» (м. Київ, м. Одеса, видавництво «Вища школа», 1989 р.). Здавалося би, цей підручник, виданий за два роки до проголошення незалежності України, вже багато в чому застарів. Але ретельний підхід до опрацювання літератури, який був притаманний авторові, робить його книги, у тому числі і цей підручник, надзвичайно актуальними та корисними. Власне систематизації у підручнику приділено лише кілька сторінок, але з позиції цього дослідження цікавим є те місце, на якому вчений розмістив відповідну інформацію.

Положення про систематизацію у цілому та її види зокрема розміщені у Главі 4 «Сутність, зміст та форма права». Ця глава містить 12 структурних частин, у тому числі щодо генези права та проблем його сутності, змісту права, співвідношення між змістом та сутністю права, поняття правової форми життя суспільства та форми права, авторські напрацювання щодо зовнішньої форми права, а також огляд дискусії про внутрішню форму права, матеріали про галузь права, систему

права та систему законодавства, про інтеграцію законодавства та її відображення у науці. І тільки після цього, одинадцятим параграфом, розміщено матеріали про систематизацію законодавства та систему права [5, с. 190–235].

Такий підхід демонструють і сучасні українські фахівці, зокрема фахівці з адміністративного права. Так, у другому виданні популярного підручника з адміністративного права «Курс адміністративного права» (м. Київ, видавництво «Юрінком Інтер», 2013 р.) авторський колектив починає загальну частину з теми «Поняття адміністративного права», після якої розміщено тему «Адміністративно-правові норми та відносини». Після цього логічним було би присвятити кілька сторінок адміністративному законодавству у цілому та проблемам його систематизації зокрема. Але автори одразу переходять до Темі 3 «Суб'єкти адміністративного права», у темах 4–6 послідовно аналізують окремі групи суб'єктів адміністративного права, а потім зупиняють свою увагу на формах та методах публічного адміністрування (теми 7–8). Після цього розміщено Тему 9 «Адміністративна реформа в Україні», і лише у ній кілька сторінок – фактично три – присвячені аналізованому питанню частково (автори не аналізують систематизацію у цілому, а лише кодифікацію, пропонуючи розробку та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, Кодексу адміністративної відповідальності (розгляд справ про адміністративні проступки), Кодексу поведінки і дисциплінарної відповідальності державних службовців, Кодексу державної служби, і, нарешті, – Кодексу загального адміністративного права [6; с. 278]).

Автори, які дотримуються третього підходу, вибудовують такий логічний ланцюжок: «система права – система законодавства – нормотворчість – систематизація нормативно-правових актів».

Наприклад, у підручнику «Теорія держави і права. Академічний курс» за редакцією О.В. Зайчука та Н.М. Оніщенко (м. Київ, видавництво «Юрінком Інтер», 2006 р.) матеріал, про який йдеться у цій статті, уміщено в Розділі III «Теорія права», який скомпоновано таким чином:

– спочатку розміщено положення про праворозуміння, соціальне регулювання, сутність і соціальне призначення права, про правове регулювання як особливу форму соціального регулювання, про функції та джерела права (глави 9 – 14);

– Главу 15 присвячено правотворчості та законотворчості (розглянуто поняття і ознаки правотворчості, принципи правотворчості, види правотворчості і, нарешті, – поняття і стадії правотворчого (законотворчого) процесу);

– у Главі 16 розглянуто норми права, а у Главі 17 – систему права і систему законодавства, включаючи загальну характеристику основних галузей права України та співвідношення між системою права та системою законодавства, які традиційно входять до підручників із цього предмету;

– у Главі 18 «Сутність і призначення систематизації законодавства» аналізуються ок-

ремо систематизація законодавства у цілому, а потім послідовно – облік нормативних актів і його форми, інкорпорація, консолідація та кодифікація [7; с. 225–415].

Аналогічний підхід демонструє О.Ф. Скакун у своєму підручнику «Теорія права і держави». Його третє видання (м. Київ, видавництво «Алерта», 2012 р.) містить наведену вище логіку розміщення матеріалу.

Відповідні авторські напрацювання розміщено у частинах шостій та сьомій цього підручника. Частина шоста «Теорія системи права і системи законодавства. Типологія правових систем світу» складається з трьох розділів, які мають таку структуру:

- Розділ 14 «Право як системне утворення» (у тому числі підрозділи про поняття системи права, її структуру, аналіз поділу права на публічне та приватне право, галузевий поділ системи права та загальна характеристика галузей права, а також огляд інститутів та підгалузей права і норм найвищого рівня – міжнародного права);

- Розділ 15 «Система законодавства» (у тому числі поняття і ознаки системи законодавства, співвідношення системи права і системи законодавства, структура системи законодавства та її види, а також поділ системи законодавства на галузі та інститути);

- Розділ 16 «Правові системи. Основні типи (сім'ї) правових систем світу».

Частина сьома «Теорія нормотворчості та систематизація нормативно-правових актів» має таку структуру:

- Розділ 17 «Нормотворчість» (автор включила до цього розділу поняття та ознаки нормотворчості, функції нормотворчості, принципи нормотворчості, види нормотворчості держави і суспільства, нормотворчий процес, нормотворчу техніку як вид юридичної техніки, а також матеріали про нормотворчу технологію, правові дефініції, юридичні конструкції та юридичні помилки в нормотворчій діяльності);

- Розділ 18 «Нормативно-правові акти та їх систематизація» (у цьому розділі послідовно викладено матеріали про нормативно-правовий акт, його ознаки та співвідношення з піднормативними актами, про юридичну силу нормативно-правових актів та їх види, про закон та його ознаки, проаналізовано співвідношення понять «закон» і «законодавчий акт». Після цього розглянуто види законів, підзаконний нормативно-правовий акт, дію нормативно-правових актів у часі, у просторі та за колом осіб, і наприкінці розділу – поняття і форми систематизації нормативно-правових актів) [8; с. 348–389].

Аналогічний підхід вбачаємо у підручнику «Теорія держави і права» за редакцією О.В. Петришина (м. Харків, видавництво «Право», 2014 р.). Авторський колектив умістив проблематику систематизації у Частину четверту «Нормативна основа правового регулювання», яка поділена на такі розділи:

- Розділ 15 «Норми права» (складається з чотирьох підрозділів, у яких розглянуто поняття і загальні ознаки норм права, види норм права, структуру норм права, спеціалізовані норми права);

- Розділ 16 «Система права» (охоплює поняття і структуру системи права, публічне і приватне право, матеріальне і процесуальне право, галузі й інститути права, а також співвідношення міжнародного і національного права);

- Розділ 17 «Система законодавства» (у тому числі поняття системи законодавства, її співвідношення з системою права, структуру системи законодавства та чинники формування і розвитку системи законодавства);

- Розділ 18 «Нормативно-правові акти»;

- Розділ 19 «Нормотворчість» (поняття, види, функції, принципи нормотворчості, стадії створення нормативно-правових актів та поняття і елементи нормотворчої техніки, а також юридична термінологія);

- Розділ 20 «Систематизація законодавства» (у тому числі поняття систематизації законодавства, аналіз обліку, інкорпорації та консолідації законодавства, а також окреслення проблематики співвідношення між кодифікацією законодавства та створенням зводу законів) [9; с. 158–230].

У підручнику Н.М. Крестовської та Л.М. Матвеевої «Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести» (м. Київ, видавництво «Юрінком Інтер», 2015 р.), на наш погляд, матеріал щодо систематизації нормативно-правових актів розміщено у максимальній відповідності з сучасними викликами, коли йдеться про удосконалення саме адміністративного законодавства України. А саме:

- матеріал розміщено у Розділі IV «Теорія права»;

- з позиції цього дослідження важливо, що спочатку автори розглянули норми права, потім – систему права та форми права;

- після цього вони проаналізували нормативно-правовий акт як основну форму права у сучасних державах (Тема 18), а також суб'єктів права (Тема 19);

- і лише після цього перейшли до Теми 20, яка отримала назву «Правоутворення, правотворчість, законотворчість» [10; с. 289–393].

Варто зазначити, що цей підручник не є таким, що містить максимально розгорнуту інформацію про систематизацію нормативно-правових актів – цьому питанню присвячено лише кілька сторінок, із 384 по 387. Але сама логіка розміщення матеріалу привертає увагу своєю виваженістю. Зокрема, Тема 20 послідовно розкриває такі питання, як:

- правоутворення – соціальний процес формування права;

- правотворчість: поняття, ознаки, функції;

- принципи правотворчості;

- види правотворчості;

- законодавчий процес;

- і нарешті – систематизація нормативних актів [10; с. 378–393].

Висновки. У статті досліджено позиції вчених щодо наявності або відсутності зв'язків між систематизацією законодавства і нормотворчістю, а також виявлено концепції, які були б ефективними у систематизації адміністративного законодавства України на сучасному етапі його розвитку. Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у до-



слідженні зв'язку між систематизацією та нормотворчістю, про який йдеться у працях фахівців із публічного права, наприклад [11].

ЛІТЕРАТУРА:

1. Вовк Ю. Проблема кодифікації адміністративного законодавства України: історичний досвід / Ю. Вовк // Право України. – 2003. – № 12. – С. 120–122.
2. Петков С.В. Кодифікація адміністративного законодавства як основа реформування публічної влади в Україні / С.В. Петков // Держава та регіони. Сер. Право. – 2010. – Вип. 2. – С. 100–103.
3. Шмідт-Ассман Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассман; відп. ред. О. Сиройд. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.
4. Загальна теорія права: підручник / За заг. ред. М.І. Козюбри. – К.: Ваіте, 2016. – 392 с.
5. Сурилов А.В. Теория государства и права: Учеб. пособие. – К.; Одесса: Выща шк., 1989. – 439 с.

6. Курс адміністративного права України : підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко та ін. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
7. Теорія держави і права. Академічний курс: Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : Підручник / О.Ф. Скакун. – 3-тє видання. – К.: Алерта, 2012. – 524 с.
9. Теорія держави і права: підруч. для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін.; за ред. О.В. Петришина. – Х.: Право, 2014. – 368 с.
10. Крестовська Н.М. Теорія держави і права. Підручник. Практикум. Тести: підручник / Н.М. Крестовська, Л.М. Матвеева. – К.: Юріком Інтер, 2015. – 584 с.
11. 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.

УДК 343.13

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИБОРЧИХ ПРАВ

Сердюк Є.В., к. ю. н.,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін
Інститут права та суспільних відносин університету «Україна»

У статті досліджено стан законодавчого врегулювання виборчого права в Україні. Узагальнені наукові погляди з приводу вітчизняного виборчого законодавства. Викладено історичний аспект законодавчого розвитку виборчого права у порівнянні із зарубіжним досвідом; внесено авторську пропозицію щодо змін виборчого права.

Ключові слова: виборче право, законодавчий зарубіжний досвід.

В статье исследовано состояние законодательного урегулирования избирательного права в Украине. Обобщены научные взгляды по поводу отечественного избирательного законодательства. Изложен исторический аспект законодательного развития избирательного права по сравнению с зарубежным опытом; внесено авторское предложение об изменениях избирательного права.

Ключевые слова: избирательное право, законодательный зарубежный опыт.

Serdiuk Ye.V. FOREIGN EXPERIENCE OF PROVIDING VOTING RIGHTS

The article examines: the state of the legislative regulation of the election law in Ukraine. Summarizes the scientific views on the national electoral legislation. It sets out the historical aspect of the legislative development of the right to vote, compared with foreign experience; the author made a proposal to change the electoral law.

Key words: suffrage, legislative international experience.

Постановка проблеми. Дотепер вітчизняне виборче законодавство не дає гарантій створення умов для проведення об'єктивних виборів із найменшими затратами для держави. У юридичній літературі, наукових колах відбуваються дискусії щодо практики реалізації виборчого законодавства України, оптимізації і лібералізації виборчих і референдумних процедур та проведення на цій основі їх уніфікації шляхом кодифікації.

Мета статті – дослідити сучасний стан законодавчого врегулювання виборчого законодавства та у порівнянні із зарубіжним законодавчим досвідом провести аналіз і запропонувати шляхи удосконалення адміністрування виборчої системи України.

Виклад основного матеріалу. На слушну думку О. Волощука, саме кодифікація – це шлях до сталого, досконалого та ефективного виборчого законодавства, адже у процесі кодифікації відбувається змістовне вдосконалення законодавства, скасування застарілих і неефективних, вироблення нових норм, заповнення прогалів, усунення дублювання, розбіжностей і протиріч. У процесі кодифікації можливе усунення дублювання і суперечностей між нормативно-правовими актами, зокрема між чотирма профільними законами – «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим, сільських, селищних, міських голів і місцевих