

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

CURRENT ISSUES OF SYSTEMATIZATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF UKRAINE

Муза О.В., д.ю.н., с.н.с.,
професор кафедри публічного та міжнародного права

*Навчально-науковий інститут «Юридичний інститут
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана»*

Сучасний розвиток галузі адміністративного права України супроводжується активним збільшенням адміністративно-правових норм, постійним переглядом підзаконних нормативно-правових актів, запровадженням нових адміністративно-правових галузевих інститутів. Цей процес обумовлює потребу у здійсненні ревізії системи адміністративного законодавства України з метою упорядкування та ефективного регулювання адміністративно-правових відносин.

У науці адміністративного права відсутні єдині теоретико-методологічні підходи до розуміння категорії «адміністративне законодавство», його систематизації, зокрема процесу кодифікації. Загалом варто стверджувати про необхідність розробки нового концептуального документу з ключових питань структури та рівності адміністративного законодавства України.

Ключовим законодавчим актом адміністративного законодавства України в кінцевому результаті процесу його систематизації має стати Адміністративний кодекс як базовий кодифікований акт, що врегулюватиме загальні питання адміністративно-правового регулювання. Доцільність його розробки та прийняття обґрунтовано Концепцією адміністративної реформи в Україні, аксіологічні ідеї якої до сих пір залишаються бути актуальними для науки адміністративного права та практики публічного управління.

Автором зроблено висновок, що на доктринальному рівні необхідно сформулювати нові концептуальні положення перспективного розвитку адміністративного законодавства України. Процес систематизації адміністративно-правових норм має бути всеохоплюючим та враховувати сучасний стан розвитку адміністративно-правової галузі. На першому етапі підготовки Адміністративного кодексу має з'явитися кодифікований акт, предмет якого повинен охоплювати загальне адміністративно-правове регулювання. На другому етапі – необхідно реалізувати спробу об'єднати основоположні акти адміністративного законодавства України в єдиний кодифікований акт з метою системного правового регулювання матеріальних, процедурних та процесуальних відносин, що охоплюються предметом адміністративного права України.

Ключові слова: адміністративне законодавство, систематизація, кодифікація, кодекс, нормотворчість.

The modern development of administrative law in Ukraine is accompanied by an active increase in administrative and legal norms, a constant revision of subordinate legal acts, and the introduction of new administrative and legal branch institutes. This process determines the need to revise the system of administrative legislation of Ukraine with a view to streamlining and effectively regulating administrative and legal relations.

The science of administrative law lacks unified theoretical and methodological approaches to understanding administrative legislation, its systematisation, including the process of codification. In general, there is a need to develop a new conceptual document on the key issues of structure and equality of administrative legislation of Ukraine.

The key legislative act of administrative legislation of Ukraine, as a result of its systematisation, should be the Administrative Code as a basic codified act that will regulate general issues of administrative and legal regulation. The expediency of its development and adoption is substantiated by the Concept of Administrative Reform in Ukraine, the axiological ideas of which are still relevant for the science of administrative law and public administration practice.

The author concludes that at the doctrinal level it is necessary to formulate new conceptual provisions for the prospective development of administrative legislation of Ukraine. The process of systematisation of administrative and legal norms should be comprehensive and take into account the current state of development of the administrative and legal law. At the first stage of preparation of the Administrative Code, a codified act should appear, the subject of which should cover general administrative and legal regulation. At the second stage, it is necessary to implement an attempt to consolidate the fundamental acts of administrative legislation of Ukraine into a single codified act with a view to systematic legal regulation of material, procedural and processual relations covered by the subject matter of administrative law of Ukraine.

Key words: administrative legislation, systematisation, codification, code, rulemaking.

Постановка проблеми. Доктринальне підґрунтя розвитку адміністративного права України ґрунтується на теоретичних положеннях сутності його принципів і категорій, формально-юридичних зв'язків між науковими концепціями адміністративно-правового регулювання.

У монографічних наукових дослідженнях завжди приділяється увага ефективності норм адміністративного законодавства України. Про необхідність прикладного зв'язку між науковими дослідженнями і законотворчістю неодноразово наголошувалося в юридичній науці, проте практичне втілення наукових пропозицій потребує врахування вимог і потреб правової практики, плану законопроектної роботи Верховної Ради України, стану реалізації державних політик у різних сферах суспільного розвитку, судової практики тощо.

Категорія «адміністративне законодавство» відіграє подвійну роль у доктрині адміністративного права. Так, адміністративне законодавство складає сукупність актів, в яких формалізовано норми регулювання адміністративних відносин. Разом з тим, зміст і система адміністративного законодавства України впливає на теоретичне обґрун-

тування сучасного адміністративного права з огляду на існуючі невирішені проблеми даної галузі. Наприклад, можна вести мову про визначення предмета адміністративного права, обґрунтування системи адміністративного права, чітке розмежування матеріального, процедурного та процесуального аспектів адміністративно-правового регулювання. Крім цього варто підкреслити, що відсутність єдиних критеріїв визначення Особливої частини адміністративного права (особливого адміністративного права) потребує структурно-предметної оцінки адміністративного законодавства України, оскільки визначення адміністративного права як галузі права і, як галузі законодавства різняться.

Метою цієї статті є визначення актуальних питань та напрямів систематизації адміністративного законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Систематизація адміністративного законодавства України нерозривно пов'язана із загальнотеоретичними уявленнями про нормотворчість. Сарібаєва Г. М. зауважує, що «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» [1, с. 21].

Питання систематизації адміністративного законодавства України залишається актуальним напрямом розвитку адміністративного права.

Власне сама категорія «адміністративне законодавство» потребує наукової оцінки з точки зору існуючої проблеми системи адміністративного права. У даній статті висвітлюються актуальні питання систематизації адміністративно-правових норм. Стан підзаконних нормативно-правових актів, що також належать до адміністративного законодавства України, потребує проведення окремого аналізу. Варто також погодитися з тим, що «для сучасних адміністративно-правових досліджень навряд чи правильним буде застосовувати поняття «законодавство» у вузькому значенні та обмежитись лише класифікацією законів України, які регламентують суспільні відносини, що становлять предмет адміністративного права. Рекомендовано приділити увагу також нормативно-правовим актам органів та посадових осіб місцевого самоврядування та іншим документам. Застосування поняття «законодавство» у широкому розумінні, тобто не тільки як сукупності законів України, ставить питання визначення кола тих нормативно-правових актів які будуть охоплюватись цим поняттям» [2, с. 52].

У Концепції адміністративної реформи 1998 року визначено систематизацію адміністративного законодавства ключовим елементом ефективного правового супроводження змін в сфері адміністративно-правового регулювання.

Варто нагадати, що процес систематизації адміністративного законодавства планувалося провести у формі поетапної кодифікації за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. Так, «кожний етап цього процесу мав завершитися 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» [3].

Гетьман Є. А. визначає кодифікацію адміністративного законодавства як «форму систематизації, яка здійснюється у процесі законотворчої діяльності, результатом чого має стати прийняття нового кодифікаційного акта (Адміністративного кодексу України)» [4, с. 99].

У Законі України «Про правотворчу діяльність» поняття кодексу визначено як «закон, який створений шляхом систематизації норм права, містить загальні засади, на підставі яких комплексно регулює однорідну сферу суспільних відносин, забезпечуючи стабільність правового регулювання» (ч. 1 ст. 11). Крім цього, цей Закон зобов'язує розробляти концепцію проекту кодексу (абз. 1 ч. 2 ст. 27) [5].

Оцінка реалізації положень Концепції адміністративної реформи дає підстави викласти наступні тези.

1. Ідея прийняття Адміністративного кодексу видається найбільш ефективним способом кодифікації загальних положень адміністративного права.

Адміністративне право є провідною галуззю національної правової системи України, при цьому не має до сих пір врегульованих на законодавчому рівні визначення основних категорій адміністративного права, принципів

публічного управління та адміністративних правовідносин, загального регулювання правового статусу суб'єктів адміністративного права, компетенційної характеристики суб'єктів публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень), сутності адміністративних повноважень, адміністративного розсуду та адміністративного правонаступництва, порядку делегування владних повноважень, законодавчого визначення адміністративно-правових режимів та інших питань загального адміністративного права. Мають лише завдяки окремим положенням, які містяться у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), законах України «Про державну службу», «Про адміністративні послуги», «Про адміністративну процедуру», «Про доступ до публічної інформації» тощо в управлінській діяльності є законодавчо передбачені можливості застосування основоположних категорій адміністративного права і при цьому не без останньої ролі та впливу висновків адміністративно-правової доктрини. З іншої сторони, такий стан законодавчої неврегульованості має і зворотній ефект щодо розуміння положень та категорій загального адміністративного права.

Питання Адміністративного кодексу на теперішній час не вважається першочерговим при розгляді проблем систематизації адміністративного законодавства України. Представники адміністративно-правової науки переконують у тому, що об'єктивно сформувати концепцію та структуру проекту Адміністративного кодексу вкрай складно з огляду на достатньо велику кількість адміністративно-правових норм. З цим можна погодитися, але частково. Як контраргумент, можна навести приклад підготовки Закону України «Про адміністративну процедуру», який спочатку вважався складною реальністю адміністративно-процедурного регулювання, однак визначений підхід щодо одночасного застосування цього Закону та спеціального адміністративного процедурного законодавства через обов'язкове застосування принципів, категорій і правил загальної адміністративної процедури дало можливість дійти компромісу щодо існування цього базового законодавчого акта. Тому ідеї, принципи та категорії загального адміністративного права повинні бути відображені в Адміністративному кодексі. Це сприятиме подальшому розвитку науки адміністративного права, узагальненню існуючих теоретичних положень, формування об'єднуючих підходів серед різних адміністративно-правничих наукових шкіл.

У контексті розробки та прийняття у майбутньому єдиного Адміністративного кодексу пропонується провести спеціальну (інституційну) кодифікацію адміністративно-правових норм. Так, «...після впорядкування окремих інститутів та підгалузей адміністративного законодавства можливим стане проведення загальної кодифікації адміністративного законодавства і створення всеохоплюючого кодексу кодексів. Безперечно, що підготовка єдиного кодифікаційного акта адміністративного законодавства – завдання не просте та досить далекої перспективи, але воно уявляється цілком реальним, доцільним і корисним. Розробка єдиного Адміністративного кодексу України можлива лише після завершення адміністративної реформи та прийняття значної кількості нормативних актів...» [4, с. 100].

Петков С. В. пропонує власні поетапні кроки систематизації адміністративного законодавства України, які варті уваги науковців:

1-й етап – систематизація законодавства, що включає в себе такі кроки: моніторинг законодавства, трансфер норм (мається на увазі приведення законодавства згідно з нормами проєктувальної техніки до належного стану, з мінімальним використанням бланкетних та відсильних норм до інших галузей законодавства);

2-й етап – кодифікація законодавства, що включає в себе такі кроки: удосконалення комунікативних кодексів, включення прийнятих законів до вже існуючих кодифікованих актів; створення нових регулятивних законів,

кодифікація існуючих правил, норм, приписів, стандартів, що регулюють суспільно-економічну сферу в одному комунікативному нормативно-правовому акті;

3-й етап – оптимізація законодавства, що включає в себе такі роки: поліпшення процесуального законодавства, внесення змін до законодавства про адміністративні провадження у справах про проступки; оптимізація процесуальних кодексів, конкретизація та спрощення процедур у провадженнях у справах про проступки, підвищення відповідальності посадових осіб за прийняті рішення, усунення протиріч між кодексами, що регулюють процес;

4-й етап – стандартизація законодавства, що включає в себе такі кроки: інтеграція всієї української правової системи до світової, імплементація норм міжнародних нормативно-правових актів до оновлених комунікативних кодексів згідно із сучасними реаліями, внесення змін та доповнень до законів України з урахуванням світових стандартів, міжнародних договорів, пактів та угод; новелізація законодавства на основі поєднання теоретичних надбань та передового практичного досвіду, розробка та прийняття нових кодексів, законів та підзаконних актів відповідно до європейських стандартів [5, с. 9–10].

2. Реалізація завдань з поетапної кодифікації адміністративного законодавства в Україні відбулася наступним чином:

у 2005 році було прийнято КАСУ, який на законопроектному етапі називався Адміністративно-процесуальним кодексом;

у 2015 році з'явився новий Закон України «Про державну службу»;

у 2022 році було прийнято Закон України «Про адміністративну процедуру», який визначив принципи і правила загальної адміністративної процедури; на жаль кодифікувати усі спеціально-правові норми адміністративної процедури вдалося вкрай складно.

3. Про необхідність оновлення адміністративно-деліктного законодавства України неодноразово наголошувалося в адміністративно-правовій науці. Робота з підготовки та адвокації цього кодифікованого акта з певними перервами у часі триває з початку 2000-х років, однак так і не досягла свого результату. У цьому є певна схожість з історією прийняття Закону України «Про адміністративну процедуру».

У 2024 році у Верховній Раді України було зареєстровано новий текст проекту Кодексу про адміністративні проступки (реєстр. № 11386). Як випливає із пояснювальної записки, основними новаціями цього проекту є: об'єднання в КУАП всіх норм, які передбачають склади адміністративних проступків; вилучення зі сфери адміністративного деліктного законодавства правопорушень, які мають цивільно-правовий характер або є предметом розгляду адміністративних судів; розмежування кримінальних та адміністративних правопорушень; визнання суб'єктами вчинення адміністративних проступків фізичних та юридичних осіб; зміна підходів до визначення вини; запровадження презумпції невинуватості у справах про адміністративні проступки; наповнення новим змістом принципу законності, згідно з яким особи підлягатимуть відповідальності за порушення правил, вимог, режимів, лімітів, порядків, нормативів, норм, технологій, строків, обмежень, передбачених цим Кодексом, які встановлені виключно на

підставі закону України; впорядкування системи суб'єктів притягнення до відповідальності; оновлення переліку адміністративних стягнень та інших правових наслідків вчинення адміністративних проступків [6].

Слушним є висновок вчених про те, що «для проведення дерадіанізації законодавства України недостатньо замінити КУАП на КУАП, бо від зміни назв радянська сутність закону не змінюється, а потрібно провести скрупульозну роботу, щодо трансферу норм до базових кодексів і законів України, розробка Кодексу проваджень щодо проступків, проведення подальшої кодифікації нормативних актів в різних суспільно-економічних сферах у відповідності з вимогами сьогодення та для забезпечення подальшого руху нашої держави європейським курсом» [7, с. 93]. З цим варто погодитися у тій частині, що новий проект Кодексу про адміністративні проступки хоча й приводить до відповідності категорії адміністративно-деліктного законодавства, але чи змінює цей проект уявлення про призначення та мету адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності?

4. Концепція адміністративної реформи абсолютно не передбачала, яким чином має відбутися систематизація норм адміністративного законодавства України, що регулюють суспільні відносини, які включені до Особливої частини адміністративного права (Особливого адміністративного права). Зазначене питання є вкрай назрілим та методологічно впливає на подальший доктринальний розвиток адміністративного права України. З огляду на невирішеність систематики Особливої частини адміністративного права є вкрай складною справою визначити конкретні цілі та результати систематизації адміністративно-правових норм різних сфер публічного адміністрування. Не виключено, що саме кодифікація може виступити найбільш ефективним способом систематизації. Як приклад, наразі ведеться активна робота з розробки Містобудівного кодексу України. Таким шляхом може піти законодавець, систематизуючи й інші адміністративно-правові норми Особливої частини адміністративного права. Разом з тим, чи вдасться у такому разі методологічно зберегти цілісність та єдність Особливого адміністративного права?

Висновки. Таким чином, на доктринальному рівні необхідно сформулювати нові концептуальні положення перспективного розвитку адміністративного законодавства України.

Процес систематизації адміністративно-правових норм має бути всеохоплюючим та враховувати сучасний стан розвитку адміністративно-правової галузі.

Кодифікація адміністративного законодавства України як основна форма систематизації все ж таки повинна завершитися розробкою та прийняттям Адміністративного кодексу. На першому етапі такої кодифікації має з'явитися кодифікований акт, предмет якого повинен охоплювати загальне адміністративно-правове регулювання. На другому етапі кодифікації адміністративного законодавства України необхідно за прикладом Цивільного кодексу України реалізувати спробу об'єднати основоположні акти адміністративного законодавства України в єдиний кодифікований акт з метою системного правового регулювання матеріальних, процедурних та процесуальних відносин, що охоплюються предметом адміністративного права України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Сарибаява Г. М. Систематизація адміністративного законодавства України та нормотворчість. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2016. Вип. 6. Том 3. С. 21-24.
2. Головка К. До питання визначення поняття «адміністративне законодавство України». *Юридичний вісник*. 2021. № 3. С. 49-54.
3. Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98#Text>
4. Гетьман Є. А. Кодифікація адміністративного законодавства України: загальна характеристика, історичні етапи, види. *Право та інновації*. 2017. № 1 (17). С. 97-102.
5. Закон України «Про правотворчу діяльність» від 24.08.2023 року № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>
6. Петков С. В. Систематизація та кодифікація законодавства: концептуальний вимір. *Вісник Університету імені Альфреда Нобеля*. 2020. № 1(1). С. 6-11.
7. Проект Кодексу про адміністративні проступки від 28.06.2024 року № 11386. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44507>
8. Пектов В., Петков С. Рекодифікація Кодексу України про адміністративні правопорушення в умовах дерадіанізації українського права. *Публічне право*. 2022. № 4 (48). С. 88-94.