

DOI:
УДК 328.74.15

Сергій Петков,

доктор юридичних наук, професор,
Секретаріат уповноваженого
Верховної Ради з прав людини
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4160-767X>

Євген Соболь,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових
дисциплін та адміністративного права
Центральноукраїнського державного
педагогічного університету
імені Володимира Винниченка
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0804-8354>

Олександр Михайлов,

професор кафедри права та правового
регулювання авіаційної діяльності
Льотної академії
Національного авіаційного університету

НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Досліджено основні напрями удосконалення вітчизняного законодавства. Зазначено, що головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їхнього розподілу по структурних частинах є предмет правового регулювання. Відповідно до цього, побудована система передбачає виокремлення правових інститутів, що об'єднуються в загальну, особливу та спеціальну частини адміністративного права.

Визначено наукові погляди щодо внутрішнього структурування адміністративного права як галузі права, через формування складових загальної, особливої та спеціальної частини.

Ключові слова: трансфер, кодекс, комунікативний кодекс, структура, правове регулювання, система.

Петков С., Соболь Є., Михайлов О.

Направления совершенствования отечественного законодательства

В статье исследованы основные направления совершенствования отечественного законодательства. Отмечено, что главным критерием объединения административно-правовых норм и их распределения по структурным частям является предмет правового регулирования. В соответствии с этим, построена система предусматривает выделение правовых институтов, объединенных в общую, особую и специальную части административного права.

Определены научные взгляды относительно внутреннего структурирования административного права как отрасли права, через формирование составляющих общей, особенной и специальной части.

Ключевые слова: трансфер, кодекс, коммуникативный кодекс, структура, правовое регулирование, система.

Petkov S., Sobol Ye., Mykhailov O.

Directions of improvement of national legislation

The article deals with the main directions of improvement of the domestic legislation. It is noted that the main criterion for the unification of administrative legal norms and their distribution by structural parts is the subject of legal regulation. Accordingly, the system in place provides for the separation of legal institutions, which are combined into general, peculiar and special parts of administrative law.

The scientific views on the internal structuring of administrative law as a branch of law have been determined through the formation of components of a general, peculiar and special parts. Emphasis has been placed on the priority of systematization in the structuring of legislation. It has been stated that the work should be carried out in two directions: external and internal structuring of legislation. The external structuring of legislation is to bring about the logical construction of branches of law and the harmonization of national legislation with international law.

Keywords: transfer, code, communication code, structure, legal regulation, system.

Постановка проблеми. Структурованість законодавства є гарантією ефективності його застосування. Розподіл на галузі та підгалузі законодавства, внутрішня будова норм має бути чіткою, прозорою та уніфікованою незалежно від правовідносин, які воно регулює, тобто має бути алгоритмізованим. За часів формування та дії моноструктурного радянського законодавства (без поділу на законодавство публічного та приватного права) відбулось хаотичне нагромадження законів і підзаконних актів, що створило в Україні ситуацію, коли пересічні громадяни, підприємці не мають можливості працювати відповідно до чинного законодавства через складність і непрозорість державного регулювання. Врешті, законодавство і бюрократичний апарат гальмують розвиток держави.

Проблематика удосконалення вітчизняного законодавства є предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців з теорії держави та права, конституційного, адміністративного, міжнародного та інших галузей права.

Метою статті є дослідження напрямів удосконалення вітчизняного законодавства через його внутрішнє та зовнішнє структурування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У статті проведено комплексний аналіз підходів до удосконалення вітчизняного законодавства. Вперше запропоновано авторський підхід до складових внутрішнього та зовнішнього структурування законодавства, через трансфер правових норм та створення комунікативних кодексів з трьохелементною структурою.

Більш детально розглянемо теоретичні основи реформаційних процесів у напрямі удосконалення вітчизняного законодавства. Традиційно головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їхнього розподілу по структурних частинах є предмет правового регулювання. Відповідно до цього, побудована система передбачає виокремлення правових інститутів, що об'єднуються в загальну, особливу та спеціальну частини адміністративного права. До загальної частини адміністративного права зараховують норми (у тому числі правові принципи), які діють у всіх сферах організації і функціонування публічного управління. Тобто вона об'єднує найбільш типове, загальне у правовому регулюванні зазначеної сфери. Особливу частину адміністративного права утворюють норми, що регулюють забезпечення адміністративного правопорядку. Спеціальну частину адміністративного права становить адміністративна деліктологія.

На той час систему адміністративного права загалом можна представити таким чином.

Загальна частина адміністративного права – сутність адміністративного права визначає: понятійний апарат; об'єкт адміністративного права; адміністративно-правові відносини; принципи державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; суспільний договір; адміністративно-правовий метод; форми та функції; норми адміністративного права.

Особлива частина адміністративного права – адміністративна діяльність визначає: адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний тощо); адміністративні послуги; державну службу; дисциплінарну відповідальність; захист прав громадян; адміністративний примус; адміністративне судочинство.

Спеціальна частина адміністративного права – адміністративна деліктологія визначає: адміністративну відповідальність; адміністративні проступки; протидію проступкам посадових осіб; склад адміністративного проступку; провадження у справах про адміністративні проступки; статус публічного службовця; систему органів контролю.

Питання адміністративної реформи в Україні давно вийшли за межі теоретичних напрацювань і набули практичної – політичної, наукової, суспільної – актуальності. Після проголошення незалежності України тривав період широкомасштабних реформ, розпочатий ще за часів існування Радянського Союзу [12]. Водночас із прийняттям Конституції України 1996 р. реформаторські зусилля набули додаткового імпульсу [13].

З цього часу слід вести мову про певні кроки у напрямі трансферу норм у контексті зовнішнього структурування законодавства.

Висвітлення питання предмета адміністративного права в сучасних умовах потребує детального аналізу надбань правової науки загалом. Констатуючи зміни у правовій науці, які відбулись і відбуваються останніми роками, наголосимо на тому, що юриспруденція як наука не виконує, як би цього не хотілося політикам минулого і сьогодення, ролі «слуги» в державі, а навпаки, за допомогою правових механізмів корегує діяльність держави і спрямовує розвиток суспільства. Проте в умовах, коли суспільство і суспільні інститути підміняють дух права буквою закону, коли викривлена мораль стає підґрунтям злочинної діяльності, право окремої країни також частково втрачає свою істинну форму і зміст. Формули та алгоритми, що є базовими в теорії права, незалежно від устрою суспільства, в якому існує право, є незмінними. Вивчення фрактальної структури права і впровадження ідей до практичної діяльності – нагальне завдання сьогодення.

Відповідно систематизація законодавства України стає першим етапом його приведення до міжнародних стандартів. Фактично діяльність має вестись у двох напрямках: *зовнішнє і внутрішнє структурування законодавства*.

Зовнішнє структурування законодавства полягає у приведенні до логічної побудови галузей законодавства та гармонізація національного законодавства з міжнародним правом.

Першим кроком у такій діяльності є систематизація законодавства; створення електронних баз нормативно-правових актів за суспільно-економічними сферами; аналіз нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювання, колізій, пробілів і, як наслідок, скасування тих актів, що не відповідають положенням чинного законодавства.

Це завдання неможливо виконати без переміщення норм з одних нормативно-правових актів до інших. Водночас слід звернути увагу на те, що на сьогодні вже простежується тенденція до поділу суспільних відносин за сферами та їх відповідне нормативно-правове регулювання. Уже відбулося переміщення (трансфер) норм з Кодексу України про адміністративні правопорушення до Митного кодексу України [1]. Але наразі проступки називаються адміністративно-митними правопорушеннями, хоча мова йде про митні проступки.

Щодо поняття *трансфер норм*, то це переміщення правової норми або групи правових норм з одного нормативно-правового акта до іншого відповідно до предмета правового регулювання. Трансфер може відбуватись між нормативно-правовими актами різних рівнів. Критерієм трансферної діяльності в законодавстві має стати сфера суспільних відносин, в якій здійснюють регулювання відповідні нормативно-правові акти (предмет правового регулювання). Наразі такий трансфер є необхідним, він дасть змогу уникнути колізій, дублювань та значно зменшить кількість нормативних актів, які регулюють правовідносини у різних сферах суспільного життя.

Так само потрібно трансферувати (перенести) норми, що регламентують відповідальність за проступки, які містяться в КУпАП, до інших чинних кодексів: Водного кодексу України [3], Земельного кодексу України [2] тощо. Кінцевою метою трансферу є побудова цілісної системи законодавства із галузевою внутрішньою структурою.

Галузь законодавства має тяжіти до максимального спрощення – скасування нормативно-правових актів, що дублюють один одного; заміна декількох актів, що регулюють схожі правовідносини, одним, загальним; об'єднання декількох нормативно-правових актів із суміжних правовідносин в один. Раціонально, коли один комунікативний кодекс регулює суспільні відносини у визначеній сфері. Така структура системи законодавства не створює жодних суперечностей. Вона є простою, зрозумілою, такою, що відповідає аксіомам теорії права.

Чітка ієрархія законів та підзаконних актів надасть можливість оптимізації національної системи законодавства.

Водночас зазначимо, що реформування законодавства, відповідно до теорії права, має відбуватися одночасно у двох напрямках: зовнішнішньому та внутрішньому.

Законодавство – це формально визначені норми права. Відтак, на внутрішню будову норм права зі сторони фахівці звертають прискіпливу увагу. В теорії права, яка сформувалась протягом останніх трьох тисячоліть на науковому рівні, перевіреному часом та практичною діяльністю поколінь юристів, викристалізовані правила, презумції, принципи, які можуть розглядатись, як аксіоми права.

Аксіоми права взаємопов'язані і в певній конфігурації складаються в теореми. На науковому рівні їх матеріальним вираженням є погляди, концепції, наукові підходи, наукові школи. В суспільному сенсі вони мають вигляд інститутів, режимів, галузей законодавства. В праворегулювальній та правозастосовній сфері вони виявляються у вигляді норм, законів, кодексів і правових систем. Взаємопов'язаність та взаємовплив цих виявів безсумнівна.

Основою правової системи, звісно, є ідея. Ідея верховенства права – основа праворозуміння, правотворення і правозастосування. Справедливість – наріжний камінь відносин у суспільстві, який виявляється на всіх рівнях суспільної будови і генетично відчувається кожною людиною на ментальному рівні. І має виражатись в усіх виявах права: від кремої правової норми до всієї системи законодавства.

Теорія права акцентує на важливості тричленної побудови норми права (гіпотеза, диспозиція, санкція), єдності та взаємодії їх частин. Конструювання норм права має відбуватися шляхом обов'язкової наявності всіх трьох елементів в одному нормативно-правовому акті. Такий підхід забезпечує логічність та завершеність правового регулювання, спрощує правозастосування та зменшує ступінь зарегульованості суспільних відносин, оскільки зникає необхідність «плодити» численні підзаконні акти.

Нагадаємо, що норма права не обов'язково має міститися в одній (окремій) статті нормативно-правового акта. Гіпотеза, а іноді й диспозиція можуть знаходитись в одній частині закону чи підзаконного акта, а санкція – в іншому, наприклад в окремому розділі «Відповідальність в сфері...». Проте пережно норма права має знаходитись в межах одного нормативно-правового акта. Лише за деякими винятками, коли є необхідність врахувати специфічні правові відносини, можна використовувати бланкетні норми.

Таким чином комунікативний кодекс за своєю структурою має складатись із таких частин:

Загальна частина (загальні положення – терміни, що використовуються, правила поведінки у суспільно-економічній сфері); Особлива частина (матеріальні норми – проступки та санкції за їх вчинення);

Спеціальна частина (особливості провадження у справах про проступки саме в суспільно-економічній сфері, що регулюється цим комунікативним кодексом).

В монографіях та навчальних посібниках науковці ототожнюють галузі законодавства з галузями права. На основі аналізу нормативних актів доходять до висновків про існування господарсько-адміністративного, фінансово-адміністративного і навіть адміністративно-земельного права. Зокрема, фінансове право своїм народженням зобов'язане конституційному, адміністративному, приватному праву й економічній науці. Фінансове право регулює відносини у сфері фінансової діяльності держави, насамперед діяльності щодо акумулювання і розподілу коштів, які становлять національний дохід держави. Для регулювання відносин, які в такому разі виникають, використовується адміністративно-правовий метод. Однак фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу й використання коштів у державних інтересах має велике значення і специфічні особливості. Таким чином, коли йдеться про розподіл фінансів – це фінансове право; коли про організацію роботи державних фінансових органів – це адміністративне право.

Висновки. Таким чином, результатом внутрішнього і зовнішнього структурування має стати законодавство, що відповідає всім канонам нормотворчої техніки з мінімальним використанням бланкетних та відсильних норм. Єдиний алгоритм «цілого» повторюється у всіх його «частках». Відтак досягається ефект саморегуляції системи правового регулювання – найбільш об'єктивний, аполітичний і теоретично вивірений її формат. Чітка ієрархія нормативних актів, відповідність Кодексів не лише формі а й їхньому змісту, сприятиме ефективній реалізації принципів, що закладені до Конституції України. Відтак, ст. 8 «Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» набуде свого реального наповнення.

Список використаних джерел

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44–45. № 46–47, № 48. Ст. 552.
2. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
3. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
4. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48–49. Ст. 536.
5. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
6. Петков С. В., Армаш Н. О., Соболев Є. Ю. Адміністративна діяльність органів публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку : навч. посіб. Київ: КНТ, 2015. 207 с.
7. Адміністративна деліктологія: сучасна модель відповідальності посадових осіб органів публічної влади : навч. посіб. / С. В. Петков, Н. О. Армаш, Є. Ю. Соболев. Київ : КНТ, 2015. 153 с.
8. Петков С. В., Армаш Н. О., Соболев Є. Ю. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї : навч. посіб. Київ : КНТ, 2015. 148 с.
9. Петков С. В. Теорія адміністративного права : навч. посіб. Київ : КНТ, 2014. 304 с.
10. Остапенко О. І., Кісіль З. Р. Адміністративне право : навч. посіб. Київ : Правова Єдність, 2008. 536 с.
11. Васильев А. С. Административное право Украины: (Общая часть): учеб.пособ. 2-е изд. Харьков : Одиссей, 2001. 287 с.
12. Про проголошення незалежності України: *Постанова Верховної Ради Української РСР*. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/> (дата звернення: 12.11.2019).
13. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

References

1. Митний кодекс України [The Customs Code of Ukraine]: Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. (2012). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 44-45, 46-47, 48, art. 552 [in Ukrainian].
2. Земельний кодекс України [Land Code of Ukraine]: Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III (2002). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 3-4, art. 27 [in Ukrainian].
3. Водний кодекс України [Water Code of Ukraine]: Закон України від 6.06.1995 р. № 213/95-VR. (1995). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24, art. 189 [in Ukrainian].
4. Повітряний кодекс України [Air Code of Ukraine]: Закон України від 19.05.2011 р. № 3393-VI. (2011). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 48-49, art. 536 [in Ukrainian].
5. Коломоєць, Т. О. (2011). *Адміністративне право України. Академічний курс [Administrative law of Ukraine. Academic course:]*: підруч. Київ: Юрінком Інтер [in Ukrainian].
6. Pietkov, S. V., Armash, N. O., Sobol, Ye. Yu. (2015). *Адміністративна діяльність органів публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку [Administrative Activity of Public Authorities: Current Status and Prospects for Development]*: навч. посіб. Київ: КНТ [in Ukrainian].
7. Pietkov, S. V., Armash, N. O., Sobol, Ye. Yu. (2015). *Адміністративна деліктологія: сучасна модель відповідальності посадових осіб органів публічної влади [Administrative delictology: a modern model of responsibility of officials of public authorities]*: навч. посіб. Київ : КНТ [in Ukrainian].
8. Pietkov, S. V., Armash, N. O., Sobol, Ye. Iu. (2015). *Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї [Administrative Law: Topical Issues and Innovative Ideas]*: навч. посіб. Київ: КНТ [in Ukrainian].
9. Pietkov, S. V. (2014). *Теорія адміністративного права [Administrative Law Theory]*: навч. посіб. Київ : КНТ [in Ukrainian].
10. Ostapenko, O. I., Kisil, Z. R. et al. (2008). *Адміністративне право [Administrative Law]*: навч. посіб. Київ: Правова Єдність [in Ukrainian].
11. Vasylev, A. S. (2001). *Адміністративне право України (Обшчаїа част) [Administrative Law of Ukraine (Common Part)]*: учеб.пособ. 2-е изд. Харьков: Одыссеї [in Russian].
12. Pro proholoshennia nezalezhnosti Ukrainy [On the declaration of independence of Ukraine]: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24.08.1991 № 1427-XII. Дата опублікування: 24.08.1991. Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1427-12> [in Ukrainian].
13. Конституція України [The Constitution of Ukraine]: Закон України від 28.06.1998 р. № 254к/96-ВР. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy – Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 30 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 02.12.2019.