

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА. ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 340.134
DOI: 10.32342/2709-6408-2020-1-1-1

С.В. ПЕТКОВ,
*доктор юридичних наук, професор,
перший проректор з науково-педагогічної роботи
Університету імені Альфреда Нобеля (м. Дніпро)*

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ТА КОДИФІКАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ВИМІР

Статтю присвячено питанням систематизації та кодифікації законодавства, оскільки ці процеси є формою правотворчості і їх основне призначення полягає в забезпеченні найбільш повного правового регулювання певної сфери суспільних відносин шляхом прийняття логічно досконалих нормативних актів комплексно-узагальнюючого характеру. На підставі критичного аналізу норм пострадянської юриспруденції запропоновано сучасне розуміння сутності та ролі адміністративного законодавства з урахуванням його узгодженості з європейськими стандартами. Виділено основні проблемні питання, неузгодженості та юридичні колізії в цьому напрямі.

Акцентовано увагу на доцільності розмежування норм матеріального та процесуального права відповідно до теорії права та з урахуванням практичного досвіду роботи органів публічної влади, яке наразі в КУпАП не здійснено. Визначено, що ефективне правове забезпечення адміністративної реформи неможливе без подальшої систематизації адміністративного законодавства, яке має бути здійснене у формі кодифікації його норм. Подано пропозиції щодо оптимізації процесу стандартизації та кодифікації законодавства України.

Теоретично обґрунтовано, що приведення законодавства України у відповідність зі світовими стандартами можливе лише за умови комплексних і скоординованих дій. Поетапне втілення запропонованої програми не виключає можливості здійснення тих кроків, що передбачені на більш пізніх етапах, якщо це оптимізує весь процес уніфікації стандартизації та кодифікації законодавства України. Проте обов'язковим є постійний моніторинг результатів здійснених інновацій та за необхідності їх коригування.

Відкритість цього процесу має забезпечуватися широким обговоренням з громадськістю, науковим співтовариством і популяризацією законотворчих дій влади серед населення. Удосконалення законодавства України відповідно до концепції про взаємну відповідальність громадян і держави сприятиме подальшому розвитку українського права і суспільства.

Ключові слова: кодифікація, систематизація, адміністративне законодавство, світові стандарти, нормативно-правові акти.

Статья посвящена вопросам систематизации и кодификации законодательства, так как эти процессы являются формой правотворчества и их основное назначение состоит в обеспечении наиболее полного правового регулирования определенной сферы общественных отношений путем принятия логично совершенных нормативных актов комплексно-обобщающего характера. На основании критического анализа норм постсоветской юриспруденции предложено современное понимание сущности и роли административного законодательства с учетом его согласованности с европейскими стандартами. Выделены основные проблемные вопросы, неувязки и юридические коллизии в данном направлении.

Акцентируется внимание на целесообразности разграничения норм материального и процессуального права согласно теории права и с учетом практического опыта работы органов публич-

ной власти, которое сейчас в КУоАП не осуществлено. Определено, что эффективное правовое обеспечение административной реформы невозможно без дальнейшей систематизации административного законодательства, которое должно быть осуществлено в форме кодификации его норм. Представлены предложения по оптимизации процесса стандартизации и кодификации законодательства Украины.

Теоретически обосновано, что приведение законодательства Украины в соответствие с мировыми стандартами возможно только при условии комплексных и скоординированных действий. Поэтапное воплощение предложенной программы не исключает возможности осуществления тех шагов, которые предусмотрены на более поздних этапах, если это оптимизирует весь процесс унификации стандартизации и кодификации законодательства Украины. Однако обязательным является постоянный мониторинг результатов осуществленных инноваций и при необходимости их корректировка.

Открытость этого процесса должна обеспечиваться широким обсуждением с общественностью, научным сообществом и популяризацией законодательных действий власти среди населения. Совершенствование законодательства Украины согласно концепции о взаимной ответственности граждан и государства будет способствовать дальнейшему развитию украинского права и общества.

Ключевые слова: кодификация, систематизация, административное законодательство, мировые стандарты, нормативно-правовые акты.

Постановка проблеми. Зростання напруження в суспільстві, збільшення кількості проступків з боку громадян в усіх сферах суспільно-економічного життя, погіршення ставлення до органів державної влади з боку громадськості, зменшення керованості як у системі органів державної влади, так і з боку самих органів державної влади суспільними процесами, що відбуваються в країні, зумовлює необхідність оновлення нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної влади та наближення його до світових стандартів. Водночас українське законодавство у процесі його аналізу вже давно ні в кого не викликає занепокоєння та стурбованості. Здивування та сум – ось ті почуття, які з'являються під час коментування тих або інших нормативно-правових актів.

Чому так відбувається? Щоб відповісти на це питання, слід декілька слів сказати про рецепцію радянського права. Радянське право при своєму становленні на початку 20-х років ХХ ст. категорично відмовилося від цивілізаційних надбань у побудові власної правової системи. Як наслідок, 70 років воно обслуговувало адміністративно-командну систему державного управління і цілком задовольняло потреби тогочасного суспільства. Починаючи з 90-х років, разом з прахом тоталітарної адміністративно-командної системи, мали відійти у минуле і норми, що її цементували. Але сталося навпаки. Все, що було негативного у радянському праві, наразі спотворює ті надбання сучасних вітчизняних юристів, якими ми повинні пишатися. Вони стають на заваді прогресивній новелізації українського права, і особливо це відчувається у сфері соціального захисту населення.

Рецепція радянського права проявляється у застарілих концептуальних підходах, муміфікації та реанімації нікчемних норм, у використанні регресивних підходів у навчанні. І все це, помножене на тотальну корупцію, призводить до вкрай негативних наслідків у житті суспільства. Цей процес відбувається попри те, що ще у 1998 р. Указом Президента України було взято за основу реформування державного управління Концепцію адміністративної реформи [1]. Вона стала вираженням людиноцентристського підходу у відносинах держави і громадянина, розробленого академіком В.Б. Авер'яновим, і фактично мала стати основою реформування не лише адміністративного законодавства, але і всього публічного права в Україні [2].

Реформування інституту відповідальності за вчинення проступків є потребою часу. Окрім правозахисної та правозабезпечувальної функції, оновлення процесуального законодавства щодо притягнення винних у вчиненні проступків до відповідальності завдяки прогнозованому зменшенню кількості проступків сприятиме збільшенню надходжень коштів за рахунок штрафних санкцій до бюджетів усіх рівнів.

Кодифікація є найбільш досконалою формою систематизації законодавства. На сьогодні під кодифікацією законодавства прийнято розуміти форму систематизації, яка здійснюється уповноваженими органами державної влади у процесі законотвор-

чості та підзаконної нормотворчості, результатом чого стає прийняття нового як за формою, так і за змістом кодифікаційного нормативно-правового акта [3, с. 54].

До речі, В.Л. Кобалевський ще у 1924 р. зазначав: «Некодифіковане і розсіяне в численних законодавчих актах адміністративне право потребує більш, ніж будь-яка інша галузь правових норм, систематизації і теоретичного висвітлення» [4]. Проте наразі, на жаль, не тільки пересічному громадянину, але і професійним юристам досить складно зорієнтуватися у такій кількості законів та підзаконних актів, які регламентують ту чи іншу сферу діяльності.

Стан дослідження. Теоретичні питання систематизації та кодифікації законодавства стали предметом наукових досліджень таких вчених, як П.М. Рабінович, Н.М. Оніщенко, О.І. Ющик, Є.В. Погорелов, О.Я. Рогач, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.О. Кузьменко та ін. Питання, що пов'язані з кодифікацією адміністративного законодавства, досліджувалися такими вченими-адміністративістами, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.А. Гетьман, Т.О. Коломоєць, С.А. Комісаров, І.О. Федоров та ін.

Метою статті є виокремлення основних проблемних питань щодо систематизації та кодифікації адміністративного законодавства та надання дійових пропозицій щодо оптимізації процесу стандартизації та кодифікації законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р., схвалені Указом Президента України 30.09.2019 № 722/2019, визначили проведення структурних реформ та, як наслідок, підвищення стандартів життя одним з векторів розвитку України [5]. Таким реформам, у першу чергу, має бути піддано чинне законодавство, що переважно дісталось нам у спадок від командно-адміністративної системи. Нормативні акти (закони та підзаконні акти) мають проходити ретельну перевірку на відповідність демократичним засадам. Дії кожного чиновника мають постійно контролюватись і перевірятись громадськістю, будь-яким громадянином. А в разі виявлення найменших порушень у законі або рішенні, діяннях посадової особи органу публічної влади, такий акт має бути скасовано, потерпілі мають отримати компенсацію. Кожне правопорушення, кожна спроба викривити саму сутність права, мають бути зупинені, а винні покарані.

Незважаючи на це, в низці нормативних актів залишаються чинними норми, які зазнавали критики ще за радянських часів. Для прикладу, ст. 196 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) «Порушення правил навчання карате» вилучена з кодексу в 2016 р.! [6]. Окрім того, до цього часу використовуються терміни, які суперечать правилам української мови. Наприклад, ст. 198 «Умисне зіпсуття паспорта чи втрата його з необережності». «Зіпсуття» – термін, що використовується як позначення хворобливого, нужденного стану [7]. А тут має бути використано термін «псування». «Умисне псування», «псування паспорта з необережності» тощо.

Але є і більш цікаві норми, які можна пояснити, але складно сприймати. Наприклад, відповідно до ч. 3 ст. 255 КУпАП, особи, які мають право складати протокол про адміністративні правопорушення, – «власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган (ст. 51 КУпАП «Дрібне викрадення чужого майна»; ст. 179 КУпАП «Розпивання пива, алкогольних напоїв на виробництві»). Ця норма, як і багато інших норм КУпАП, з'явилась у радянські часи, коли все навкруги належало державі, а директор заводу чи керівник «бахчевої артелі» був представником держави [6].

Варто акцентувати увагу на доцільності розмежування норм матеріального та процесуального права відповідно до теорії права та з урахуванням практичного досвіду роботи органів публічної влади. У той же час підкреслимо – в КУпАП таке розмежування не здійснено.

Але повернемося до питання розмежування злочину і проступку. За радянським підходом будь-які порушення вважались такими, що порушують порядок управління. І тому ні в кого не викликало сумнівів, що суб'єктами адміністративного правопорушення можуть бути громадяни – особи, які не наділені владними управлінськими функціями, і не є представниками держави. Усі громадяни були рядовими на «великій стройке» комуністичного майбутнього. І хоча у 2015 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалі-

лістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки», досі зі свідомості громадян та політиків, підручників і нормативних актів не вивітрилися ідеї та підходи, які ми можемо іменувати «рецепцією радянського права».

У сучасних реаліях розбудови держави, слід визнати, що на сьогодні адміністративна відповідальність має бути відповідальністю суб'єкта владних повноважень за невиконання чи неналежне виконання своїх повноважень. Це відповідатиме суті адміністративної відповідальності.

Так само викликає заперечення положення ст. 9 КУпАП «Поняття адміністративного правопорушення», за яким адміністративне правопорушення визнається синонімом проступку. Таке ототожнення є просто неприпустимим як з точки зору юридичної техніки, так і з позицій теорії права. Адже правопорушення (делікт) – це і проступок (суспільно шкідливе діяння), і злочин (суспільно небезпечне діяння), і межею є наявність або відсутність суспільної небезпеки. А за загальним правилом юридичної техніки, один термін має позначати лише одне явище [8].

Відповідно, ціла низка норм, які є пережитками радянської системи права, залишаються чинними і продовжують негативно впливати на суспільно-економічні процеси. Але до викривлених підходів та помилок минулого додаються нові. Так, вже стало звичним у діловому мовленні та в засобах масової інформації словосполучення «кримінальний злочин», яке у фахівців-юристів викликає посмішку. Бо злочин він і є злочин «crime», і посилення значущості іменника «злочин» прикметником «кримінальний» не несе нового змістового навантаження.

У цей же час використання у Кримінальному процесуальному кодексі (далі – КПК) законодавцем терміна «кримінальний проступок» у ст. 215 «Досудове розслідування злочинів і кримінальних проступків», а потім у главі 25 КПК «Особливості досудового розслідування кримінальних проступків» [9] не відповідає теорії права, де чітко встановлюються види правопорушень. Проступок не може бути кримінальним! Тільки суспільно небезпечне діяння є злочином!

Такі норми складно назвати помилкою законодавця. Насправді ми маємо справу з проявами невігластва і правового нігілізму на найвищому правотворчому і правозастосовному рівні.

Упродовж 15 років було проведено роботу з розробки концепції взаємної відповідальності громадян і держави, опубліковано низку монографій, статей, навчальних посібників, захищено кандидатські дисертації, подано низку пропозицій до законодавства [8]. На основі проведених досліджень сутності правопорушень і складання принципової двовимірної схеми поділу деліктів за видо-родовою ознакою можна констатувати, що це найпростіше рівняння для суспільних відносин, в якому використовуються такі величини: делікт (правопорушення) поділяється за ступенем суспільної небезпеки на злочин (основний критерій – небезпечність) та проступок (основний критерій – шкідливість); об'єктом правопорушення (за видовою ознакою) є суспільні відносини; коло суспільних відносин (правил поведінки), за порушення яких настає відповідальність (особа, вина якої доведена, несе покарання), визначається законом; об'єктом правопорушення за родовою ознакою є сфера суспільних відносин, у якій (проти правил, норм, що регулюють ці відносини) вчинено делікт; безпосередні об'єкти правопорушень також можна групувати, поєднувати, виокремлювати в різні групи, види, підгрупи залежно від певних ознак.

Також для уточнення такої схеми в деліктологічних дослідженнях ми можемо вводити в це рівняння й інші складові: інститути, режими чи суб'єктивні ознаки тощо. При відповідному логічному й послідовному аналізі, внаслідок таких дій ми отримуємо більш об'ємне відображення досліджуваного явища.

Ефективне правове забезпечення адміністративної реформи неможливе без подальшої систематизації адміністративного законодавства, яке має бути здійснене у формі кодифікації його норм.

1-й етап. Систематизація законодавства.

1-й крок. Моніторинг законодавства. Аналіз нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювання, колізій, пробілів. Створення електронних баз нор-

мативно-правових актів за суспільно-економічними сферами. Скасування підзаконних нормативно-правових актів, що не відповідають положенням чинного законодавства. Паралельно має йти оптимізація дозвільних процедур та процедур щодо ліцензування з метою усунення дублювання. Забезпечення відкритості та простоти отримання адміністративних послуг за допомогою технічних засобів, зменшення вимог, тощо.

2-й крок. Трансфер норм. Приведення законодавства згідно з нормами проектувальної техніки до належного стану, з мінімальним використанням банкетних та відсильних норм до інших галузей законодавства. Приклад: Митний кодекс (з Кодексу України про адміністративні правопорушення здійснено трансфер норм щодо відповідальності за проступки у митній сфері). За тією ж схемою норми, що регулюють відповідальність у лісовій сфері, мають бути перенесені в Лісовий кодекс України; у сфері надрокористування – Кодекс України про надра, використання повітряного простору – Повітряний кодекс України тощо.

2-й етап. Кодифікація законодавства.

3-й крок. Удосконалення комунікативних кодексів. Включення прийнятих законів до вже існуючих кодифікованих актів. Кодифікація законів, що регулюють одну суспільно-економічну сферу, внесення змін, правок та доповнень до кодексів. Приклад: Кодекс законів про працю України. До цього нормативного акту доцільно включити окремими розділами Закон України «Про заробітну плату», Закон України «Про відпустки», Закон України «Про колективні договори і угоди», які конкретизують норми кодексу.

4-й крок. Створення нових регулятивних законів. Кодифікація існуючих правил, норм, приписів, стандартів, що регулюють суспільно-економічну сферу в одному комунікативному нормативно-правовому акті. Приклад: Податковий кодекс України. Так само слід кодифікувати норми, що регулюють виборчі, медичні та інші правовідносини.

3-й етап. Оптимізація законодавства.

5-й крок. Поліпшення процесуального законодавства. Внесення змін до законодавства про адміністративні провадження у справах про проступки. Норми сучасного КУпАП після перенесення матеріальних складів до базових кодексів можуть стати основою оновленого Кодексу України про адміністративні провадження. Визначення поняття проступку, відповідальності за його вчинення, послідовності дій посадових осіб органів державної влади, щодо припинення та забезпечення усунення наслідків протиправних дій дисциплінуватиме не лише громадян, а й посадовців, які, звісно повинні нести відповідальність за свої дії або бездіяльність.

Бо саме така бездіяльність і призводить до негативних наслідків. І саме халатність, порушення прав інших осіб, хабарництво, розкрадання державного майна і є адміністративними правопорушеннями, які, залежно від ступеня суспільної небезпеки, мають поділятися на адміністративні (посадові) проступки і адміністративні (посадові) злочини.

6-й крок. 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. Приклад: Кодекс адміністративного судочинства України. Але нині слід не зупинятися на досягнутому, а йти далі. Доречно викласти норми щодо судочинства в одному кодексі. Загальна частина такого кодексу має встановлювати порядок здійснення судочинства. А особлива – особливості адміністративного, цивільного, господарського та кримінального судочинства.

4-й етап. Стандартизація законодавства.

7-й крок. Інтеграція всієї української правової системи до світової. Імплементация 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.

8-й крок. Новелізація законодавства на основі поєднання теоретичних надбань та передового практичного досвіду. Розробка та прийняття нових кодексів, законів та підзаконних актів відповідно до європейських стандартів.

Поетапне втілення такої програми не виключає можливості здійснення тих кроків, що передбачені на більш пізніх етапах, якщо це оптимізує весь процес уніфікації стандартизації

та кодифікації законодавства України. Проте обов'язковим є постійний моніторинг результатів здійснених інновацій та за необхідності їх коригування.

Запропонований підхід має створити теоретичну основу для створення системи нормативно-правових актів у сфері відповідальності за публічні проступки. Відповідно до ієрархії нормативно-правових актів побудова цієї системи має йти від базового Закону, що охоплюватиме основні принципи, поняття та стадії проваджень у справах про публічні проступки. У подальшому потребуватимуть технічного доопрацювання закони та підзаконні акти, що прийняті на виконання положень базового Закону відповідно до вимог нормопроектної техніки та міжнародних стандартів.

Побудова демократичної правової соціальної держави, подальший розвиток громадянського суспільства потребують упровадження нових концептуальних засад діяльності органів публічної влади, що ґрунтуються на міжнародних стандартах. У сучасних економічних, політичних, соціальних умовах, перед державою стоїть першочергове завдання – удосконалити чинне законодавство у напрямі підвищення його ефективності з метою забезпечення керованості діяльністю органів державної влади, покращання управління всіма суспільно-економічними сферами життя країни, забезпечення виконання урядом взятих на себе зобов'язань та вимог міжнародних організацій.

Невідворотна євроінтеграція України зумовлює рішучі дії всередині держави на приведення чинного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів захисту прав і свобод людини і громадянина у відносинах з державою. Підвищення відповідальності органів публічної влади за ефективність та сумлінність надання адміністративних послуг є вимогою сучасного українського суспільства, умовою збереження державності та однією з основоположних засад адміністративно-правової реформи, започаткованої відповідною Концепцією ще у 1998 р.

Висновки. Здійснення кроків щодо приведення законодавства України у відповідність до світових стандартів, створення міцної нормативно-правової бази, що відповідає вимогам сучасності, має відбуватися комплексно та скоординовано і не створювати додаткових колізій у правовій системі країни. Відкритість цього процесу має забезпечуватися широким обговоренням з громадськістю, науковою спільнотою та популяризацією законотворчих дій влади серед населення.

Удосконалення законодавства України відповідно до концепції про взаємну відповідальність громадян і держави сприятиме подальшому розвитку українського права і суспільства у напрямі підвищення відповідальності органів публічної влади, зменшення проявів корупції та захисту прав та свобод людини і громадянина, вихованню громадян у дусі поваги до закону, права та держави.

Список використаної літератури

1. Про заходи щодо впровадження адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. *Офіційний вісник України*. 1999. № 21. С. 32.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у 2 т. Т. 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). К.: Юридична думка, 2004. 584 с.
3. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: загальна характеристика, особливості, види: монографія. Х.: Право, 2012, 192 с.
4. Бельский К.С. Ученый-административист В.Л. Кобалевский: жизнь, труды, основные научные положения (к 110-летию со дня рождения). *Государство и право*. 2002. № 12. С. 82.
5. Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року: Указ Президента України від 30.09.2019 № 722/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8074-10-ВР. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122, 1123.
7. Юридична енциклопедія. К., 1998. Т. 1. С. 127.
8. Петков С.В. Теорія адміністративного права. К.: КНТ, 2014. 304 с.
9. Кримінальний процесуальний кодекс від № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 9-10. № 11-12. № 13. Ст. 88.