

Ненько С.С.

*к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного, кримінального права і процесу,
директор Інституту права ПВНЗ «Міжнародний університет бізнесу і права»*

ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ШЛЯХИ ЇХ УСУНЕННЯ

Постановка проблеми. Необхідною умовою інтеграції України в економічні і соціальні структури ЄС, що є важливим питанням сьогодення, є адаптація вітчизняного законодавства до нормативної бази Європейського Союзу. У січні 2009 року Верховна Рада України постановила затвердити Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, у якій наведено чимало завдань першого етапу виконання цієї Програми щодо українського законодавства. Це і розробка глосарію термінів, і дослідження відповідності вимогам Європейського Союзу, створення механізму адаптації. Проте вітчизняне законодавство не зможе бути досконало адаптованим, доки не будуть усунені всі суперечності, наявні в ньому.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Проблемам адміністративного законодавства присвятили свої праці такі вчені як Авер'янов В.Б., Коломоєць Т.О., Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Галуцько В.В. та ін.

Формулювання завдання дослідження. Метою даного дослідження є вивчення наявних суперечностей у адміністративному законодавстві та визначення етапів та шляхів їхнього подолання.

Виклад основного матеріалу. Різноманітні адміністративно-правові норми містяться в численних нормативних актах загального, місцевого й відомчого характеру, прийнятих у різний час. Весь цей нормативний матеріал вимагає певної систематизації, під якою розуміють упорядкування й удосконалення чинного законодавства шляхом його обробки й викладу за певною системою у вигляді збірників або зведених актів. Систематизація законодавства є об'єктивно необхідним еле-

ментом правової діяльності держави, її вдосконалення, зміцнення правової основи державного й громадського життя.

Кодифікація як найбільш досконалий, на нашу думку, напрямок систематизації адміністративного права здійснюється шляхом об'єднання в одному комплексному акті адміністративно-правових норм, стосовних до одного інституту, удосконалювання їхнього змісту, усунення застарілих норм, заповнення пробілів у адміністративно-правовому регулюванні з метою підвищення його ефективності, забезпечення належних умов для користування нормативним матеріалом. Але, на жаль, процес кодифікації адміністративного законодавства набуває значної складності з огляду на специфічні особливості даної галузі права.

Адміністративне право України, як одна з базових галузей публічного права регулює надзвичайно широке коло суспільних відносин. Це зумовлює величезну кількість нормативно-правових актів, як на рівні законів, так і підзаконних актів, що забезпечують регулювання цих відносин. Крім того, ці відносини є різноплановими з огляду на їх характер. Від інших фундаментальних галузей українського права адміністративне право принципово відрізняється тим, що воно не може структурно будуватися як моноцентрична галузь, тобто як така, що має єдиний нормоутворюючий центр. На цей час уже існують Кодекс про адміністративні правопорушення, Митний кодекс, створено проекти Адміністративного процесуального кодексу, Адміністративно-процедурного кодексу, Кодексу поведінки державного службовця. І це – далеко не останні приклади кодифікованих актів у складі адміністративного законодавства.

Відтак, принципова специфіка полягає в тому, що адміністративне право має поліцентричну структуру нормативного масиву, і цей факт вимагає відповідних підходів до визначення форм і шляхів кодифікації адміністративного законодавства. Зокрема, слід визнати об'єктивну неможливість проведення кодифікації норм адміністративного права шляхом створення якогось одного узагальнюючого акта з дуже зручною й привабливою назвою «Адміністративний кодекс», як здається, просто немає. Реальною є лише перспектива створення певних інкорпоративних зібрань по таких інститутах адміністративного права, які, з одного боку, мають споріднену спрямованість (наприклад, з питань адміністративної юрисдикції), а, з іншого, – не придатні для об'єднання в один кодекс. І, звичайно ж, аж ніяк не виключається доцільність поступового створення Зводу адміністративного законодавства.

І все ж таки величезне за обсягом і розгалуженістю адміністративне законодавство потребує певного базового документа, який би хоча б якоюсь мірою виконував системоутворюючі функції. Адже адміністративне право – це цілісне нормативне утворення, яке має усі ознаки «системи» у формально-логічному розумінні. Роль подібного документа міг би виконати, на мій погляд, узагальнюючий акт, який би кодифікував справді базові, засадничі положення механізму адміністративно-правового регулювання, що мають універсальне значення для всіх підгалузей та інститутів адміністративного права. Ці положення мали б визначити:

- 1) джерела, межі і принципи адміністративно-правового регулювання;
- 2) основні риси адміністративної правосуб'єктності фізичних і юридичних осіб;
- 3) види суб'єктів публічної адміністрації, принципи їх діяльності;
- 4) правові форми діяльності органів виконавчої влади і державних службовців;
- 5) види повноважень суб'єктів публічної адміністрації, основи їх розмежування, і деконцентрації, децентралізації та делегування;

6) вимоги до адміністративних актів та їх види;

7) засади застосування та особливості адміністративно-правових режимів;

8) види, структурні особливості адміністративно-правових відносин і адміністративних договорів;

9) поняття, види і умови надання суб'єктами публічної адміністрації послуг приватним особам;

10) вимоги щодо забезпечення інформованості населення та доступності органів виконавчої влади, прозорості їх діяльності;

11) засоби і об'єкти правового захисту порушених прав приватних осіб;

12) завдання і межі зовнішнього і внутрішнього контролю в сфері виконавчої влади;

13) правові гарантії забезпечення законності в адміністративно-правових відносинах.

Перелічені та деякі інші положення формують так звану загальну частину адміністративного права. Кодифікація відповідних норм була б дуже корисною з огляду на те, що саме в наведених вище положеннях багато непорозумінь, суперечностей, прогалин тощо. Подібний інтегральний акт адміністративного законодавства і міг би мати назву «Адміністративний кодекс», хоча найбільш точним мало б бути його визначення як Кодексу загального адміністративного права. Його підготовка – завдання подальшої перспективи, проте вона уявляється цілком реальною, доцільною і корисною.

Закінчуючи цю тему, нагадаю, що на сьогодні сформувалось дві базові позиції щодо подальшого розвитку законодавства про адміністративну відповідальність. Прихильники однієї переконують у доцільності збереження status quo, тобто, має бути збереженим місце та роль чинного Кодексу про адміністративні правопорушення, який закріплює загальні правила матеріального та процесуального характеру у цій сфері. А паралельно функціонують цілий ряд спеціальних законів, що встановлюють адміністративну відповідальність. Апологети ж другої позиції відзначають необхідність

повної кодифікації та включення до нової редакції Кодексу про адміністративні проступки усіх складів цих проступків.

Обидві позиції мають свої переваги та недоліки. Зокрема, збереження існуючого стану є не надто зручним для правозастосування. З іншого боку, зведення усіх складів адміністративних проступків до єдиного кодифікаційного акту може призводити до потреби постійного внесення змін та доповнень до нього, як це відбувається сьогодні. Адже чинний Кодекс про адміністративні правопорушення з часу його прийняття у 1984 році став чи не найчастіше змінюваним нормативно-правовим актом.

Висновки. Резюмуючи, ще раз відзначимо основні напрями кодифікації адміністративного законодавства в Україні на цьому етапі:

1) удосконалення системності законодавства про адміністративну відповідальність через прийняття нової редакції Кодексу України про адміністративні проступки;

2) прийняття найближчим часом Адміністративного процесуального кодексу, який

регулюватиме порядок здійснення адміністративного судочинства;

3) доопрацювання та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який регулюватиме процедури функціонування органів публічної адміністрації.

Реалізація цих трьох напрямів кодифікації дозволить вивести адміністративне законодавство України на якісно новий рівень та наблизити його до європейських і світових стандартів. Чіткі «правила гри» для органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, рівно ж як і судового контролю за їх діяльністю є, без перебільшення, суспільно необхідними у нашій країні. Загалом можна говорити про довготривалий і поетапний характер кодифікації українського адміністративного законодавства. Кожний етап цієї кодифікації має завершуватися підготовкою окремих кодексів, серед яких місце своєрідного стрижня, ядра міг би посісти майбутній Адміністративний кодекс України (у наведеному вище розумінні).

Анотація

На основі узагальненого аналізу діючого адміністративного законодавства України та наукових досліджень вчених юристів запропонований підхід до вирішення проблем адміністративного права щодо суперечності, застарілості, відомчої зарегламентованості норм, їх поліцентричності й неможливості удосконалення шляхом проведення повної кодифікації. Для розв'язання вищезазначених проблем запропоновано основні напрями кодифікації й положення, що мають увійти до Адміністративного кодексу.

Ключові слова: гармонізація, реформування, систематизація законодавства, кодифікація, адміністративний кодекс.

Аннотация

На основе общего анализа действующего административного законодательства Украины и научных исследований ученых юристов предложен подход к решению проблем административного права относительно противоречивости, устаревания, ведомственного зарегламентирования норм, их полицентричности и невозможности усовершенствования путем проведения полной кодификации. Для решения вышеуказанных проблем предложены основные направления кодификации и положение, которые должны войти в Административный кодекс.

Ключевые слова: гармонизация, реформирование, систематизация законодательства, кодификация, административный кодекс.

Nenko S.S. Problems of administrative legislation and ways of their elimination

Summary

Based on a common analysis of the current Administrative Code of Ukraine and scientific research of the legal scholars, the approach was proposed as to solving the problems of the administrative law such as inconsistency, obsolescence, polycentricism of the departmental regulation and its inability to be improved through a complete codification. To solve the above problems, the basic directions and positions of the codification that must be included into the Administrative Code were proposed.

Key words: harmonization, reform, systematization of legislation, codification, Administrative Code.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / Відповід. ред. В.Б. Авер'янов: Т.1: Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2007 – 591 с. Т.2: Особлива частина. – К. : Юридична думка, 2009 – 600с.
2. Адміністративне право України: Підручник / Т.О. Коломєць (заг.ред.). – К.: Істина, 2009. – 475с.
3. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
4. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи: [кол. моногр.] / Алексєєв В.М., Андрійко О.Ф., Бабич О.М., Гончарук Н.Т., Гудима Н.В., Дніпренко Н.К. / Секретаріат Кабінету Міністрів України / Ніна Романівна Нижник (заг.ред.), Наталія Трохимівна Гончарук (заг.ред.). – [Д.] : [Монолит], 2009. – 383 с.
5. Концепція реформи адміністративного права (Проект) // Український правовий часопис. – № 4. – 1999. – С. 35 – 60.