

.....

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

.....

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2021.2.5>

К. В. Головка

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник,
завідувач відділу економіко-правових досліджень
Причорноморського науково-дослідного інституту економіки та інновацій

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Під час дослідження систем галузевого законодавства неодмінно виникає запитання, чи ґрунтується ця система на системі джерел відповідної галузі права чи ні. З цієї точки зору адміністративне законодавство не є винятком. Саме тому дослідження систематизації адміністративного законодавства має ґрунтуватися на аналізі адміністративного права конкретної країни та системі його джерел.

У наведеному контексті слід підкреслити, що мета статті пов'язана з систематизацією саме адміністративного законодавства України, тобто в центрі уваги перебувають питання систематизації зовнішньої форми права. У разі якщо систематизаційні дії вплинуть на удосконалення системи внутрішньої форми права, це буде додатковим позитивним ефектом від запропонованих заходів з подальшого вдосконалення системи адміністративного законодавства України.

Варто зауважити, що нині вчені, що пишуть не про систематизацію права, а про систематизацію законодавства, становлять більшість, і це попри широку відмову від ідеології позитивізму.

Однак у контексті дослідження перспектив систематизації адміністративного законодавства слід майже в усіх випадках свідомо застосовувати метод абстрагування щодо доктрини природного права, зосереджуючи увагу саме на позитивізмі.

Маючи справу з системою права, вчені найчастіше оперують такими структурними одиницями, як галузі, інститути та норми, тоді як досліджуючи систему законодавства, звертаються до таких структурних одиниць, як конституції, кодекси, закони тощо.

Фахівці з теорії права пояснюють тісний зв'язок між системою законодавства та системою права так: система законодавства та система права представляють дві сторони, два аспекти одного і того ж явища – права.

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. Адже непоодинокими є випадки, коли ототожнюються поняття «система нормативно-правових актів» та «законодавство». Навряд чи це є вірним (наприклад, навряд чи доцільно приділяти однакову увагу і законам, і підзаконним актам). Саме у цьому і вбачаються перспективи подальших досліджень у цьому напрямі – наприклад, як систематизація адміністративного законодавства України може сприяти вирішенню окресленої проблеми.

Ключові слова: адміністративне законодавство, адміністративне право, систематизація законодавства, систематизація права, законодавство.

Постановка проблеми. Під час дослідження систем галузевого законодавства неодмінно виникає запитання, чи ґрунтується ця система на системі джерел відповідної галузі права чи ні. З цієї точки зору адміністративне законодавство не є винятком. Саме тому дослідження систематизації адміністративного законодавства має ґрунтуватися на аналізі адміністративного права конкретної країни та системі його джерел.

Слід додати, що дослідження систематизації адміністративного законодавства України також пов'язано з історичним минулим, з перебуванням частин території сучасної України у складі Австро-Угорської Імперії, Російської Імперії, а більшу частину ХХ сторіччя – у складі СРСР як Української Радянської Соціалістичної Республіки. А тому навряд чи у цьому питанні можна застосовувати лише зарубіжний досвід та практику, слід звернутися і до національного досвіду, розробок українських вчених.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У статті йдеться про проблематику систематизації адміністративного законодавства України, проте публікацій фахівців з адміністративного права використано небагато (роботи Р.В. Ігоніна, В.М. Гаращук). Найбільше уваги приділено дослідженню думок фахівців з теорії держави і права – О.В. Петришина, Н.М. Крестовської, В.В. Сухоноса та інших дослідників.

Мета статті – окреслити теоретичне підґрунтя систематизації адміністративного законодавства України.

Виклад основного матеріалу. Р.В. Ігонін справедливо зауважив, що «адміністративне право як одна з провідних галузей публічного права найбільш об'ємна за предметом правового регулювання. Це пояснюється тим, що адміністративне право є управлінським правом, а його назва походить від латинського слова *administrare*, що означає – управляти (керувати). Отже, очевидно, що його виникнення й існування зумовлено необхідністю правового забезпечення основної функції держави – управління» [1, с. 46].

У цьому ж напрямі розмірковує і В.М. Гаращук, стверджуючи, що «саме за допомогою норм адміністративного

права здійснюється державне управління, вирішуються повсякденні питання функціонування державних інститутів, розв'язуються проблеми пересічних громадян. Водночас назвати адміністративне законодавство таким, що відповідає вимогам часу, не можна» [2, с. 242]. Слід повністю погодитись з цим узагальненням.

Після виявлення предмета та методів правового регулювання галузі права надалі неодмінно виникають питання, тісно пов'язані з проблематикою форми права. О.В. Сурілов виокремлював внутрішню та зовнішню форми права. На його думку, «внутрішня форма права являє собою сукупність елементів, що його складають, та зв'язків між ними, ієрархію структур права різного рівня (галузей, інститутів, норм), а зовнішня форма – способи юридичного вираження права, його об'єктивації у належну юридичну оболонку» [3, с. 212]. Очевидно, що систематизація впливає здебільшого на зовнішню форму права. Однак О.В. Сурілов, з посиланням на А.А. Ушакова та С.А. Щербакова, доводить: систематизаційні дії здатні впливати не тільки на зовнішню, але й на внутрішню форму права. Вчений пише, що «становлення та розвиток внутрішньої форми права відбувається і в процесі систематизації законодавства, яке є нормативною основою права. «Застосовуючи засоби систематизації, – пишуть А.А. Ушаков і С.А. Щербаков, – законодавець «формує форму права». Як зазначають ці автори, у науково обґрунтованій систематизації права закладена його пластичність, осяжність, зручність його застосування. «Систематизація права є радикальним засобом кількісної та якісної концентрації правового матеріалу, що полегшує його освоєння, а відповідно, і його реалізацію. Від рівня досконалості форми права немало залежить його ефективність, інформативні, регулятивні, охоронні та інші можливості» [3, с. 213].

У наведеному контексті слід підкреслити, що мета статті пов'язана з систематизацією саме адміністративного законодавства України, тобто в центрі уваги перебувають питання систематизації зовнішньої форми права. У разі якщо систематизаційні дії вплинуть на удосконалення

системи внутрішньої форми права, це буде додатковим позитивним ефектом від запропонованих заходів з подальшого вдосконалення системи адміністративного законодавства України.

Варто зауважити, що нині вчені, що пишуть не про систематизацію права, а про систематизацію законодавства, становлять більшість, і це попри широку відмову від ідеології позитивізму.

Однак у контексті дослідження перспектив систематизації адміністративного законодавства слід майже в усіх випадках свідомо застосовувати метод абстрагування щодо доктрини природного права, зосереджуючи увагу саме на позитивізмі. Важливість цього можна проілюструвати такою цитатою. Розмірковуючи про теорію правового позитивізму та її співвідношення з конституційним правом, С.В. Шевчук пише: «У континентальній Європі традиція правового позитивізму походить із рецепції наприкінці XI століття римського права – *Corpus Juris Civilis*, що слугувало ідеї централізації державної влади. Їй притаманне розуміння права як норм, зафіксованих у кодексах як єдиному джерелі права. Щоб надати цьому джерелу права універсального характеру, юридична наука бере на озброєння філософію правового позитивізму, яка обстоює єдину можливість існування права – у нормативному тексті (кодексі) <...> Відповідно до цієї тези правовий позитивізм набуває нового значення у XVIII–XIX століттях у запропонованих кодифікаціях нормативного матеріалу як інструмента просування правових реформ» [4, с. 19]. Аналогічної думки дотримуються й інші вчені (дивись, наприклад, [5; 6]).

С.В. Петков, досліджуючи проблеми кодифікації адміністративного законодавства України, зауважив: «Сьогодні відбувається подальше взаємопроникнення та взаємонаповнюваність різних підгалузей права. Так, ми можемо констатувати викристалізацію цілих підгалузей права, які регулюють відносини <...> в муніципальній сфері: будівниче, муніципальне, житлово-комунальне, архітектурне право» [7, с. 101]. Ці міркування можна за аналогією застосувати і до усіх інших видів систематизації адміністративного законодавства.

Маючи справу з системою права, вчені найчастіше оперують такими структурними одиницями, як галузі, інститути та норми, тоді як досліджуючи систему законодавства, звертаються до таких структурних одиниць, як конституції, кодекси, закони тощо.

Фахівці з теорії права переконані: «Вплив системи права на систему законодавства найповніше проявляється в галузевій (горизонтальній) структурі законодавства. Це стосується як процесу диференціації правового регулювання, так і зустрічного йому процесу інтеграції правової регламентації» [8, с. 616]. Вони також виявили основну причину певного занепаду досліджень систематизації законодавства в останні десятиріччя, а саме: «разом з характерною для 70-х і 80-х рр. XX ст. стабільністю в державному і громадському житті з монографій, підручників з теорії права на ціле десятиліття пішла тема законності, а з нею і проблеми розвитку основи нормативної бази законності – системи законодавства. Тим часом саме система законодавства є орієнтиром, зразком, керуючись яким, і повинна здійснюватися систематизація законодавства, починаючи від найпростішої інкорпорації і закінчуючи кодифікацією» [8, с. 592].

Вчені відзначають «генетичний зв'язок» системи законодавства із системою права [9, с. 188], а також те, що «система права є первинною стосовно системи законодавства; система законодавства є вторинною стосовно системи права, виникає на її основі» [9, с. 190].

Фахівці з теорії права пояснюють тісний зв'язок між системою законодавства та системою права так: «система законодавства та система права представляють дві сторони, два аспекти одного і того ж явища – права. Вони співвідносяться між собою як форма і зміст («система права характеризує зміст права (сукупність норм права), система законодавства характеризує зовнішню форму права (сукупність нормативно-правових актів)» [10, с. 190]). О.В. Сурілов влучно зауважив, що «система права і система законодавства утворюються законодавцем, але в результаті різних його дій. Система права складається історично, на базі основоположних

політичних рішень законодавства, що немовби окреслюють основні лінії, напрями розвитку нормативно-правового регулювання. Для її виникнення не є обов'язковими кодифікація і навіть консолідація правових норм. Для утворення ж галузей законодавства завжди характерна його впорядкованість, виражена у суворій систематизації» [3, с. 212].

Відмінність системи права та системи законодавства полягає в такому:

1) первинним елементом системи права є норма, а первинним елементом системи законодавства – стаття (пункт) нормативно-правового акта;

2) система права складається об'єктивно (стихійно) відповідно до наявних суспільних відносин, а система законодавства формується за волею законодавця;

3) система права має лише горизонтальну (галузеву) будову, а система законодавства ще й вертикальну (ієрархічну);

4) система права відображає внутрішню будову права, а система законодавства – зовнішню форму права;

5) система права і система законодавства розрізняються за обсягом. Система права включає, крім законів, інші джерела права (правові звичаї, юридичні прецеденти, нормативні договори, загальні принципи права)» [11, с. 354].

Вчені по-різному визначають поняття «система законодавства». У контексті дослідження проблематики систематизації адміністративного законодавства України слід звернутися до найбільш популярних та типових визначень поняття «система законодавства»:

– «система законодавства – це сукупність законодавчих актів, розміщених у певному ієрархічному порядку» [11, с. 354];

– «система законодавства – це цілісна, внутрішньо узгоджена сукупність чинних нормативно-правових актів» [10, с. 188];

– «система законодавства – цілісний і погоджений комплекс нормативно-правових приписів, що містяться в законах і розподілені залежно від предмета і метода правового регулювання по галузях та інститутах законодавства» [12, с. 317].

Найбільш спірним з наведеного переліку є останнє визначення. Зазвичай систему

законодавства розглядають як сукупність законів (законодавчих актів, коли поняття «законодавство» застосовують у вузькому значенні) або як сукупність певних нормативно-правових актів (коли поняття «законодавство» застосовують у широкому значенні, причому кожний вчений формує перелік видів нормативно-правових актів, які пропонує включати до цього поняття, виходячи з власного розуміння та мети дослідження).

Варто зауважити, що навряд чи методологічно вірним буде вести мову про «адміністративно-правове законодавство» – дивись, наприклад [13].

Також слід підкреслити, що з погляду систематизації адміністративного законодавства України навряд чи правильним буде застосовувати поняття «законодавство» у вузькому значенні та обмежитись лише класифікацією законів України, які регламентують відповідні правові відносини.

Ці міркування підтверджуються дослідниками питань систематизації законодавства. Так, фахівець із теорії права Р.Г. Галюк у статті «Співвідношення системи права та системи законодавства» узагальнив, що найчастіше в юридичній літературі «під системою законодавства розуміється система нормативних правових актів, якій притаманна єдність та яка включає як закони, так і прийняті для їх реалізації підзаконні нормативні правові акти. Для системи законодавства, на відміну від системи права, «подвоєння» структури шляхом виділення в ній комплексних галузей залишається дискусійним, притаманна наявність у числі структурних елементів також горизонтальної структури, яка включає комплексні галузі законодавства» [14, с. 196]. Варто зауважити, що ми обстоюємо тезу щодо комплексності галузі адміністративного законодавства України.

Комплексність галузі адміністративного права є передумовою того, що галузь адміністративного законодавства (зовнішню форму вираження норм галузі адміністративного права) слід також уважати комплексною. Проте, аналізуючи ознаки комплексності галузі адміністративного законодавства, слід враховувати не тільки характеристики галузі адміністративного

права, але й ті ознаки, які фахівці з теорії права сформулювали для комплексних галузей законодавства. Наприклад, М.М. Рассолов справедливо вважає, що «особливістю комплексних галузей законодавства є їх інтегративний характер. Чітко простежується активна роль нормативних актів, розвиток яких призводить до утворення комплексної галузі законодавства. В системі законодавства можна виділяти вертикальну і горизонтальну частини, які являють собою сукупність різних типів зв'язків. І особливою своєрідністю вирізняється структура законодавства у федеративних державах, бо відображає співвідношення законів федерації і таких, що входять до неї, суб'єктів» [15, с. 235].

З урахуванням того, що у процесі систематизації адміністративного законодавства України слід аналізувати як загальнодержавні, так і місцеві нормативно-правові акти, варто звернути увагу на другу частину міркувань М.М. Рассолова. Навряд чи можна повністю погодитись з його пропозицією щодо вертикальної та горизонтальної частин законодавства, але цілком коректно говорити про різні типи зв'язків – вертикальні та горизонтальні. Очевидно, що комплексний підхід до систематизації адміністративного законодавства України поглибить наявні та утворить нові горизонтальні зв'язки між нормативно-правовими актами як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях. Що ж до вертикальних зв'язків, то вони утворюються між нормативно-правовими актами загальнодержавного та місцевого рівнів, з огляду насамперед на те, що місцеві нормативно-правові акти мають відповідати Конституції та законам України.

Автори підручника «Загальна теорія права» (2016 р.) ведуть мову не про систему права і систему законодавства, а про систему права і систему нормативно-правових актів (див. розділи 8 та 10) [16, с. 142]. На їхню думку, «система нормативно-правових актів – це сукупність ієрархічно взаємопов'язаних актів, які приймаються компетентними правотворчими органами (суб'єктами владних повноважень)» [16, с. 173].

Висновки. 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. Адже непоодинокими є випадки, коли ототожнюються поняття «система нормативно-правових актів» та «законодавство». Навряд чи це є вірним (наприклад, навряд чи доцільно приділяти однакову увагу і законам, і підзаконним актам). Саме у цьому і вбачаються перспективи подальших досліджень у цьому напрямі – наприклад, як систематизація адміністративного законодавства України може сприяти вирішенню окресленої проблеми.

Список використаної літератури:

1. Ігонін Р.В. До питання предмета адміністративного права. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право.* 2010. № 1. С. 46–51.
2. Гаращук В.М. Проблеми вдосконалення адміністративного законодавства України. *Проблеми законності.* Вип. 100. Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого, 2009. С. 242–251.
3. Сурилов А.В. Теория государства и права : учебное пособие. Киев; Одесса : Выща шк., 1989. 439 с.
4. Шевчук С.В. Основи конституційної юриспруденції. Харків : Консум, 2002. 296 с.
5. Mishyna N. Ukrainian Municipal Reform: Constitutional Basis. *Конституційно-правові академічні студії.* 2020. № 3. Р. 85–91.
6. Мішина Н.В. Органи самоорганізації населення у контексті теорій про природу місцевого самоврядування. *Електронне наукове видання «Аналітично-порівняльне правознавство».* 2021. № 1. С. 26–30.
7. Петков С.В. Кодифікація адміністративного законодавства як основа реформування публічної влади в Україні. *Держава та регіони. Серія «Право».* 2010. № 2. С. 100–103.
8. Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. Т. 2. Право. Москва : Норма, 2007. 816 с.
9. Теорія держави і права : підручник для студ. юрид. вищ. навч. закл. / О.В. Петришин, С.П. Погребняк, В.С. Смородинський та ін. ; за ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2014. 368 с.
10. 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. Харків : Право, 2014. 368 с.
11. Крестовська Н.М., Матвеєва Л.М. Теорія держави і права : підручник. *Практикум. Тести* : підручник. Київ : Юріком Інтер, 2015. 584 с.
 12. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 3-тє видання. Київ : Алерта, 2012. 524 с.
 13. Кізь С. Недоліки адміністративно-правового законодавства, що негативно позначаються на діяльності спеціалізованої антикорупційної прокуратури. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2019. № 1. С. 63–73.
 14. Галюк Р. Співвідношення системи права та системи законодавства. *Юридичний вісник*. 2014. № 5. С. 194–198.
 15. Рассолов М. М. Проблемы теории государства и права : учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция». Москва : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. 413 с.
 16. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред.. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2016. 392 с.

Holovko K. Theoretical fundamentals of the systematization of the administrative legislation of Ukraine

When studying the systems of branch legislation, the question inevitably arises whether this system is based on the system of sources of the relevant branch of law or not. From this point of view, administrative legislation is no exception. That is why the study of systematization of administrative legislation should be based on the analysis of administrative law of a particular country and the system of its sources.

In this context, it should be emphasized that the purpose of the article is to systematize the administrative legislation of Ukraine, ie the focus is on the systematization of the external form of law. If the systematization actions affect the improvement of the system of internal law, it will be an additional positive effect of the proposed measures to further improve the system of administrative legislation of Ukraine.

It is worth noting that today scholars who write not about the systematization of law, but about the systematization of legislation, make up the majority, despite the widespread rejection of the ideology of positivism.

However, in the context of studying the prospects of systematization of administrative legislation, in almost all cases the method of abstraction in relation to the doctrine of natural law should be consciously applied, focusing on positivism.

When dealing with the legal system, scholars often operate with such structural units as industries, institutions and norms, while when studying the legal system, they turn to such structural units as constitutions, codes, laws, and so on.

Legal theorists explain the close connection between the legal system and the legal system as follows: the legal system and the legal system represent two sides, two aspects of the same phenomenon – law.

The application of the concept of "legislation" in a broad sense, ie not only as a set of laws of Ukraine, raises the question of defining the range of regulations that will be covered by this concept. After all, there are many cases when the concepts of "regulatory system" and "legislation" are identified. This is hardly true (for example, it is hardly appropriate to pay equal attention to laws and bylaws). This is where the prospects for further research in this direction are seen – for example, how the systematization of administrative legislation of Ukraine can help solve this problem.

Key words: *administrative legislation, administrative law, systematization of legislation, systematization of law, legislation.*