

Сарибаєва Г. М.,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО СИСТЕМАТИЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ДОСВІД ГАЛУЗІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

Анотація. У статті зазначено, що в результаті аналізу найновіших напрацювань у сфері систематизації конституційного законодавства України було виявлено, які з них можуть бути застосовані під час систематизації адміністративного законодавства. Виявлено: а) що наразі є актуальною систематизація не тільки конституційного, але й адміністративного законодавства України; б) доцільність звернути особливу увагу на дослідження Р.Л. Анахасяна, О.М. Чашина, А.І. Граціанова, Р.Г. Галука, С.Г. Меленка, Л.М. Добробог, які можуть стати в нагоді під час аналізу перспектив систематизації адміністративного законодавства; в) необхідність визначитись із поняттями «законодавство» та «систематизація законодавства»; г) доцільність уважати міжгалузевим завданням систематизації сприяння послідовній реалізації принципів сучасного українського конституціоналізму; д) необхідність замінити поняття «кодекс збери» на більш вдале, коли йдеться про інкорпорацію галузевого законодавства.

Ключові слова: систематизація адміністративного законодавства, систематизація, інкорпорація, адміністративне законодавство, адміністративне право, джерела адміністративного права.

Постановка проблеми. Проведення конституційної та адміністративної реформи привертає неабияку увагу до питань систематизації законодавства. У зв'язку із цим особливого значення набувають питання, пов'язані з удосконаленням законодавства відповідних галузей. До 2017 р. по відношенню до конституційного законодавства України було вірним твердження про відсутність системних праць із питань систематизації галузевого законодавства. Але в 2017 р. відбувся публічний захист дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук Наталії Михайлівни Кошіль на тему «Систематизація конституційного законодавства України». За умов відсутності аналогічних напрацювань для адміністративного законодавства та враховуючи тісний зв'язок між конституційним та адміністративним законодавством, важливою науковою задачею є аналіз авторських напрацювань Н.М. Кошіль із метою виявлення тих рекомендацій та висновків, які можуть стати в нагоді під час систематизації адміністративного законодавства України.

Аналіз досліджень. До числа авторів, які публікували свої напрацювання про систематизацію конституційного законодавства України, належать О.В. Батанов, А.Р. Крусян, Н.В. Мішина, М.П. Орзіх, В.Л. Федоренко, інші. Але їхні праці представлені у вигляді розділів у монографіях, присвячених більш загальним питанням, або у вигляді статей у наукових часописах. У зв'язку з тим до захисту Н.М. Кошіль дисертаційного дослідження на тему «Систематизація конституційного законодавства України» відповідне питання на монографічному рівні

не досліджувалось. Так само, поки що ані на монографічному рівні, ані на рівні статей не приділялась увага виявленню пропозицій, сформульованих для систематизації конституційного законодавства України, які могли б стати в нагоді під час систематизації адміністративного законодавства України.

Метою статті є аналіз пропозицій щодо систематизації конституційного законодавства України, які могли б стати в нагоді під час систематизації адміністративного законодавства України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Н.М. Кошіль, проводячи дослідження на тему «Систематизація конституційного законодавства України», обґрунтувала актуальність своєї роботи такими положеннями:

1) постійним розвитком конституційного законодавства внаслідок проведення конституційної, адміністративної, судової, муніципальної реформ, а також європейськими інтеграційними прагненнями України;

2) динамічністю розвитку конституційного законодавства України;

3) необхідністю усунення суперечностей між національними актами конституційного законодавства та інших дефектів, заповнення прогалин у конституційному праві, зменшення кількості актів конституційного законодавства для полегшення доступу до них та підвищення зручності користування ними – не тільки юристів, але й пересічних громадян, які не є фахівцями в галузі права, але часто виступають як суб'єкти конституційно-правових відносин;

4) нагальністю уніфікації дефініцій [1, с. 1].

Коли йдеться про систематизацію адміністративного законодавства України, актуальність наукового забезпечення відповідних процесів так само можна обґрунтувати і постійним розвитком адміністративного законодавства внаслідок проведення низки реформ, понад усе – триваючою адміністративною реформою і триваючою інтеграцією до Європейського Союзу – до речі, адміністративне законодавство України у зв'язку з нею вимагає значно більше змін, ніж конституційне законодавство України. Що ж до динаміки розвитку, то навряд чи конституційне законодавство України оновлюється та доповнюється новими актами більш активно, ніж адміністративне. І цілком зрозуміло, що активний розвиток адміністративного законодавства робить ймовірним появу дефектів, прогалин, а також необхідність зменшення кількості існуючих актів законодавства. Що ж до проблем із визначенням термінів в актах конституційного законодавства України, то вони не обмежуються виключно законодавством цієї галузі, а зачіпають і галузь адміністративного законодавства, і акти інших галузей законодавства.

Важливість виявлення актуальності дослідження обраної проблематики привертає увагу до того, на що мають бути спрямовані зусилля з систематизації законодавства, у

т.ч. адміністративного законодавства, а тому заслуговують на пильну увагу.

Н.М. Кошіль поставила за мету своєї роботи «Систематизація конституційного законодавства України» характеристику систематизації конституційного законодавства України, її форм та видів, а також розробку та обґрунтування науково-практичних рекомендацій щодо інкорпорації, консолідації та кодифікації конституційного законодавства України [2, с. 6]. Отже, виходячи з мети дослідження, воно представляє собою науково-практичну «адаптацію» напрацювань вчених з теорії права та держави щодо систематизації законодавства до систематизації саме конституційного законодавства.

Враховуючи тісний зв'язок між конституційним та адміністративним правом, напрацювання Н.М. Кошіль у цій сфері можуть стати в нагоді під час систематизації не тільки конституційного законодавства України, але й адміністративного законодавства України. Щодо зв'язку між цими галузями, слід погодитись В.К. Колпаковим, який зазначив: «Найтісніше адміністративне право взаємодіє з конституційним правом. Конституційне право закріплює основи організації і функціонування суб'єктів публічної влади, їхнє місце в державному механізмі; права і свободи людини. Адміністративне право деталізує і конкретизує норми конституційного права. Така деталізація і конкретизація полягає в тому, що адміністративне право визначає юридичний механізм реалізації громадянами своїх прав і свобод; компетенцію структур публічної влади; адміністративно-правові засоби захисту відповідних відносин; форми і методи виконавчо-розпорядчої діяльності публічної адміністрації; основи її галузевої, міжгалузевої, регіональної і місцевої організації» [3, с. 34].

Розділ I своєї дисертаційної роботи Н.М. Кошіль присвятила теоретичним основам дослідження систематизації конституційного законодавства України. У підрозділі 1.1 вона здійснила огляд сучасних досліджень про систематизацію конституційного законодавства. Варто зазначити, що ознайомлення із цим підрозділом свідчить про вірність сформульованого нею висновку: дослідження систематизації конституційного законодавства України на монографічному рівні не проводились. В якості теоретичного підґрунтя у цій сфері автор звертається до праць таких зарубіжних вчених, як В.О. Сивицький та О.М. Босова (фахівці з конституційного права) та Р.Л. Анахасяна та О.М. Чашина (фахівці з питань теорії права та держави у частині відповідно інкорпорації та кодифікації як форм систематизації законодавства). Що ж до досліджень українських вчених, то Н.М. Кошіль звернула увагу на праці здебільшого фахівців з теорії права та держави (А.І. Граціанова, Р.Г. Галюка, С.Г. Меленка, Л.М. Добробог). Враховуючи тісний зв'язок між адміністративним та конституційним правом, під час дослідження перспектив систематизації адміністративного законодавства України доцільно ретельно проаналізувати праці тих фахівців із теорії права та держави, яких відмітила Н.М. Кошіль.

Підрозділ 1.2 аналізованої дисертації має назву «Поняття, мета й завдання систематизації конституційного законодавства України». На його початку авторка цілком логічно зауважує: «Визначаючи поняття «систематизація конституційного законодавства», треба почати з того, як саме розуміти прикметник «конституційне» та іменники «систематизація» й «законодавство» [2, с. 36]. Ознайомлення з міркуваннями Н.М. Кошіль із цього приводу привертає увагу до того факту, що вона відокремлює «законодавство» у вузькому розумінні від «законодавства» в широкому розумінні. При цьому цікаво, що авторка

не формулює власної думки щодо того, яке саме визначення поняття «законодавство» (в широкому чи у вузькому розумінні) слід закріпити в Законі України «Про нормативно-правові акти», ідею прийняття якого вона підтримує. Н.М. Кошіль лише констатує, що за відсутності нормативного визначення поняття «законодавство», слід починати дослідження законодавства в цілому та / або законодавства конкретної галузі з визначення цього поняття [2, с. 44]. Слід погодитись із таким підходом та застосовувати його під час окреслення перспектив систематизації адміністративного законодавства України.

Неабиякий інтерес представляє і надане Н.М. Кошіль визначення поняття «систематизація законодавства» (поняття «систематизація конституційного законодавства вона визначає за аналогією, з урахуванням предмету конституційного права, тому в контексті застосування її напрацювань до систематизації адміністративного законодавства України воно представляє менший інтерес). На її думку, «систематизація законодавства – це результат впорядкування та зведення до єдності положень нормативно-правових актів та міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України» [2, с. 62]. Слід відмітити креативний підхід до доволі традиційного визначення цього поняття, адже в юридичній літературі поки що ніколи не йшла мова про те, що систематизація законодавства – це результат певних дій. Як правило, поняттям «систематизація» охоплювалась систематизаційна діяльність, а не її кінцевий результат. Але аргументи Н.М. Кошіль є доволі переконливими – аналізуючи численні спроби прийняття Конституції України до 1996 р., а також Виборчого кодексу України, Муніципального кодексу України, вона стверджує, що навряд чи має сенс вести мову про процес, наслідком якого не став запланований результат.

Привертає увагу і те, як Н.М. Кошіль підійшла до питання визначення переліку завдань систематизації конституційного законодавства. У висновках до Розділу I вона зазначила, що «до завдань систематизації конституційного законодавства України зараховано:

- 1) сприяння послідовній реалізації принципів сучасного українського конституціоналізму (концептуальне завдання); серед таких принципів авторка назвала принципи верховенства права; верховенства Конституції й законів України; пріоритету прав людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами; конституційної законності (конституційності); конституційного демократизму;
- 2) забезпечення доступу до конституційного законодавства та зручності користування ним;
- 3) усунення дефектів законодавства і прогалин у конституційному законодавстві» [2, с. 63].

Адміністративне законодавство України, так саме як і конституційне законодавство, поки що не є вільним від дефектів та прогалин, а тому слід взяти до уваги виокремлене Н.М. Кошіль відповідне завдання систематизації конституційного законодавства. Так само актуальним під час здійснення систематизації адміністративного законодавства буде й виявлене Н.М. Кошіль завдання, що полягає в забезпеченні доступу до галузевого законодавства та зручності користування ним. Це завдання є важливим особливо тому, що за своїм обсягом конституційне законодавство України істотно більше, ніж конституційне законодавство України.

Нарешті, останнє виявлене Н.М. Кошіль завдання систематизації конституційного законодавства – сприяння послідовній реалізації принципів сучасного українського конституціона-

Схема неофіційної часткової інкорпорації конституційного законодавства й судових рішень

Конституція України	Закони України й міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України	Підзаконні акти	Рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини
...

лізму, яке вона назвала «концептуальним» – доцільно було б іменувати «міжгалузевим». Адже не тільки для галузі конституційного права є актуальним дотримання принципів верховенства права, верховенства Конституції й законів України, пріоритету прав людини перед іншими соціальними цінностями та інтересами, законності (в Н.М. Кошіль – конституційної законності), демократизму (в Н.М. Кошіль – конституційного демократизму). Аналізуючи ці принципи, можна дійти висновку, що кожен із них може бути врахований і під час систематизації адміністративного законодавства України, і під час систематизації законодавства будь-якої іншої галузі.

З двох наступних розділів дисертаційного дослідження Н.М. Кошіль із точки зору доктринального потенціалу для дослідження проблем систематизації адміністративного законодавства України представляє інтерес лише підрозділ 2.1, в якому автор аналізує потенціал інкорпорації по відношенню до конституційного законодавства України.

Аналізуючи ті напрацювання Н.М. Кошіль, які можуть стати в нагоді під час здійснення інкорпорації адміністративного законодавства України, слід наголосити на тому, що авторка істотно розвинула ідеї так званого «кодексу зебри» (детальніше про нього див. [4; 5]) про те, що:

1) такий інкорпораційний підхід доцільно застосовувати не лише до міжнародних документів, але й до актів національного законодавства;

2) доцільно разом з актами законодавства інкорпорувати і рішення Конституційного Суду України та Європейського суду з прав людини з того чи іншого питання, і разі їхньої наявності.

Також, слід скористатись таблицею, яку запропонувала Н.М. Кошіль (табл. 1 [2, с. 77]). Доцільно навести її повністю.

Застосування такого підходу до інкорпорації адміністративного законодавства України представляється перспективним. Слід також підкреслити важливість дотримання запропонованих Н.М. Кошіль меж такої інкорпорації. Авторка цілком вірно підкреслила, що «кодекс зебри» стане в нагоді під час здійснення саме неофіційної інкорпорації (класифікація за суб'єктами), а також саме часткової інкорпорації (класифікація за колом охоплених актів).

Але викликає певні зауваження сама назва – «кодекс зебри». На наш погляд, доцільніше було б підшукати більш наукообразну назву для такого вдалого підходу. Це сприяло б його більшій популяризації серед фахівців-теоретиків та практиків. Наприклад, можна було б вести мову про доцільність супроводження збірки інкорпорованого матеріалу не тільки звичайним змістом (перелік включених до неї матеріалів та номери відповідних сторінок), але й таблицею, що вказує на вид включеного до збірки джерела права та на його юридичну силу. Тому краще вести мову не про «кодекс зебри», а про необхідність класифікації інкорпорованого матеріалу та уміщення результатів у наглядну табличну форму.

Крім того, є цілком очевидним, що коли здійснюється інкорпорація, навряд чи доцільно до назви включати посилання на «кодекс». Адже кодекс ні за яких умов не може виступати результатом інкорпораційної діяльності.

Висновки. У результаті аналізу найновіших напрацювань у сфері систематизації конституційного законодавства України було виявлено, які з них можуть бути застосовані під час систематизації адміністративного законодавства. Виявлено: а) що наразі є актуальною систематизація не тільки конституційного, але й адміністративного законодавства України; б) доцільність звернути особливу увагу на дослідження Р.Л. Анахасяна, О.М. Чашина, А.І. Граціанова, Р.Г. Галука, С.Г. Меленка, Л.М. Добробог, які можуть стати в нагоді під час аналізу перспектив систематизації адміністративного законодавства; в) необхідність визначитись із поняттями «законодавство» та «систематизація законодавства»; г) доцільність уважати міжгалузевим завданням систематизації сприяння послідовній реалізації принципів сучасного українського конституціоналізму; д) необхідність замінити поняття «кодекс зебри» на більш вдале, коли йдеться про інкорпорацію галузевого законодавства.

Література:

1. Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України : автореф. дис. ... канд. юрид наук : 12.00.02 / Н.М. Кошіль. – Одеса, 2017. – 22 с.
2. Кошіль Н.М. Систематизація конституційного законодавства України : дис. ... канд. юрид наук : 12.00.02 / Н.М. Кошіль. – Одеса, 2017. – 187 с.
3. Курс адміністративного права України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сушенко та ін. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с.
4. Мішина Н. Проблеми доктринального супроводження розвитку конституційної юстиції в Україні / Н. Мішина // Вісник Конституційного Суду України. – 2015. – № 4. – С. 122–126.
5. Мішина Н. «Кодекс зебри» як модельна схема інкорпорації європейських стандартів прав людини / Н. Мішина // Актуальні проблеми правознавства : науковий збірник ЮФ ТНЕУ / редкол.: М.О. Баймуратов та ін. – Тернопіль : Вектор, 2013. – Вип. 3. – С. 113–120.

Сарыбаева А. Н. Современные подходы к систематизации административного законодательства: опыт отрасли конституционного права

Аннотация. В статье отмечено, что в результате анализа новейших работ в сфере систематизации конституционного законодательства Украины было выявлено, какие из них могут быть применены при систематизации административного законодательства. Доказано: а) что в настоящее время является актуальной систематизация не только конституционного, но и административного законодательства Украины; б) целесообразность обратить особое внимание на исследования Р. Анахасяна, А. Чашина, А. Грацианова, Р. Галука, С. Меленко, Л. Добробог, которые могут быть полезны при анализе перспектив систематизации административного законодательства; в) необходимость определиться с понятиями «законодательство» и «систематизация законодательства»; г) целесообразность считать межотраслевой такую задачу систематизации, как содействие последовательной реализации принципов современного украинского конституционализма; д) не-

обходимость заменить понятие «кодекс зебры» на более удачное, когда речь идет об инкорпорации отраслевого законодательства.

Ключевые слова: систематизация административного законодательства, систематизация, инкорпорация, административное законодательство, административное право, источники административного права.

Sarybaeva G. Modern Tendencies in Systematization of Administrative Legislation: Constitutional Experience

Summary. The article notes that as a result of the analysis of the latest developments in the field of systematization of the constitutional legislation of Ukraine, it was discovered which of them could be applied in the systematization of administrative legislation. These are such thesis: a) that the current sys-

tematization of not only constitutional but also administrative legislation of Ukraine is relevant; b) expediency to pay special attention to the research of R. L. Anahasyan, O.M. Chashin, A.I. Grazianov, R.G. Galuk, C.G. Melenko, L.M. Dobrobog that may be useful in analyzing the prospects for the systematization of administrative legislation; c) the need to define the concepts “legislation” and “systematization of legislation”; d) the expediency of respecting the intersectoral task of systematizing the promotion of the consistent implementation of the principles of modern Ukrainian constitutionalism; e) the need to replace the notion of “zebras code” with a more successful one when it comes to incorporation of sectoral legislation.

Key words: systematization of administrative legislation, systematization, incorporation, administrative legislation, administrative law, sources of administrative law.