

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті проаналізовано етапи підвищення відповідальності органів публічної влади за ефективність та сумлінність надання адміністративних послуг, що є вимогою сучасного українського суспільства, умовою збереження державності та однією з основоположних засад адміністративно-правової реформи. Визначено першочергові завдання, зокрема забезпечення чіткої ієрархії нормативних актів. Відповідність Кодексів не лише формі, а й змістові, що в них закладений, сприятиме ефективній реалізації принципів, передбачених Конституцією України.

Ключові слова: адміністративні послуги, адміністративно-правова реформа, адміністративно-правові норми, адміністративний примус, адміністративне судочинство.

В статті проводиться аналіз етапів підвищення відповідальності органів публічної влади за ефективність і добросовісність надання адміністративних послуг, що є вимогою сучасного українського суспільства, умовою збереження державності та однією з основоположних засад адміністративно-правової реформи. Визначено першочергові завдання, зокрема забезпечення чіткої ієрархії нормативних актів. Відповідність Кодексів не лише формі, а й змістові, що в них закладений, сприятиме ефективній реалізації принципів, передбачених Конституцією України.

Ключевые слова: административные услуги, административно-правовая реформа, административно-правовые нормы, административное принуждение, административное судопроизводство.

The article analyzes the stages of raising the responsibility of public authorities for the efficiency and integrity of the provision of administrative services, which is a requirement of modern Ukrainian society, a condition for the preservation of statehood and one of the fundamental principles of administrative and legal reform. In this connection, priority tasks are identified: ensuring a clear hierarchy of normative acts. The compliance of the Codes not only with the form but also with the content that they contain, will contribute to the effective implementation of the principles envisaged by the Constitution of Ukraine.

Key words: administrative services, administrative and legal reform, administrative law, administrative coercion, administrative legal proceedings.

Вступ. Після проголошення незалежності України [1] розпочався період широкомасштабних реформ, що повинен був завершитися перетворенням України радянського зразка на європейську державу. Із прийняттям Конституції України 1996 р. реформаторські зусилля на впровадження людиноцентристської ідеології набули додаткового імпульсу. Відповідно до ст. 5 Конституції України, «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування», а ст. 6 Конституції України визначає, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [2]. Саме для приведення у відповідність фактичного стану державної влади в Україні (із залишковими елементами радянської системи) до юридичного (закріпленого у Конституції незалежної України) у 1998 р. була ініційована адміністративна реформа, яка мала стати основою реформування не лише адміністративного законодавства, а й усього публічного права в Україні.

© ПЕТКОВ С.В. – доктор юридичних наук, професор, заступник директора департаменту, начальник відділу з питань національної безпеки (Департамент антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки Міністерства юстиції України)

Конституція України заклала підґрунтя для розбудови України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії, в якій діє принцип верховенства права, а всі суспільні відносини базуються на правових приписах. Відповідно до ст. 3 Конституції України, «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [2]. Основа демократичного розвитку – відповідальність особи перед суспільством і держави перед громадянами.

Та чи дійсно такий стан справ у нашій державі (з погляду пересічного громадянина)? Якщо під час розпаду Радянського союзу, на поч. 90-х рр., Україна претендувала на роль країни, що входить до десятки найрозвинутіших країн світу, то нині безвідповідальна внутрішня та зовнішня політика, що проводилася владою, призвели до падіння рівня економіки, зростання обсягу зовнішнього боргу, зубожіння населення. Корумпованість державного апарату призвела до втрати територій, виникнення збройних конфліктів, розкрадання державної власності. Проти українського народу, який є відповідно до ст. 5 Конституції України «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади», розпочато геноцид. В 1993 р. чисельність населення України складала 52,2 млн осіб, нині – 42,8 млн осіб. Якщо в 2014 р. кількість народжених склала 314 255, то 2015 р. – 273 884 немовлят. Тисячі українців переселяються за кордон у пошуках кращого життя за межами Батьківщини.

Ми вже не можемо ігнорувати фактичного стану речей, що зумовлений запереченням елементарних аксіом теорії права. Наразі ми опинилися в стані колапсу і розвалу, який характеризується такими термінами, як «правовий нігілізм громадян», «безвідповідальність посадових осіб», «нікчемність правових норм», «безпорадність громадянського суспільства» тощо.

Результати дослідження. 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) відбулося 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.

Традиційно головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їхнього розподілу за структурними частинами є предмет правового регулювання [3]. 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 т. ч. правові принципи), які діють у всіх сферах організації і функціонування публічного управління. Тобто вона об'єднує найбільш типові, загальні у правовому регулюванні зазначеної сфери. Особливу частину адміністративного права утворюють норми, що регулюють забезпечення адміністративного правопорядку. Спеціальну частину адміністративного права становить адміністративна деліктологія.

На цей 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 [4]; особлива частина (адміністративна діяльність) – адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний тощо), адміністративні послуги, державну службу, дисциплінарну відповідальність, захист прав громадян, адміністративний примус, адміністративне судочинство; спеціальна частина (адміністративна деліктологія) – адміністративну відповідальність, адміністративні проступки, протидію проступкам посадових осіб, склад адміністративного проступку, провадження у справах про адміністративні проступки, статус публічного службовця, систему контролюючих органів.

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 [5]. Із прийняттям Конституції України 1996 р. реформаторські зусилля набули додаткового імпульсу [2].

Висвітлення питання предмета адміністративного права в сучасних умовах потребує детального аналізу надбань правової науки в цілому. Констатуючи зміни у правовій науці, які відбулися і відбуваються останніми роками, наголосимо на тому, що юриспруденція як наука не виконує, як би цього не хотілося політикам минулого і сьогодення, ролі прислуги в державі, а навпаки, за допомогою правових механізмів корегує діяльність держави і спрямовує розвиток суспільства. На жаль, в умовах, коли суспільство і суспільні інститути підмінюють 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.

Систематизація законодавства України є першим етапом його наближення до міжнародних стандартів. Фактично робота має вестися у двох напрямках: зовнішнє і внутрішнє структурування законодавства.

Зовнішнє структурування законодавства полягає у логічній побудові галузей законодавства та гармонізації національного законодавства з міжнародним правом. Першим кроком у такій роботі є систематизація законодавства: створення електронних баз нормативно-правових актів за суспільно-економічними сферами [6]; аналіз нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювання, колізій, пробілів і, як наслідок, скасування тих актів, що не відповідають положенням діючого законодавства.

Це завдання неможливо виконати без переміщення норм з одних нормативно-правових актів до інших. Слід звернути увагу, що сьогодні вже спостерігається тенденція до поділу суспільних відносин за сферами та їх відповідне нормативно-правове регулювання. Уже відбулося переміщення (трансфер) норм із Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) до Митного кодексу України. Але наразі проступки називаються адміністративно-митними правопорушеннями, хоча йдеться про митні проступки.

Трансфер норм – це переміщення правової норми або групи правових норм із одного нормативно-правового акту до іншого відповідно до предмету правового регулювання. Трансфер може відбуватися між нормативно-правовими актами різних рівнів. Критерієм трансферної діяльності в законодавстві має стати сфера суспільних відносин, у 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 перенести норми, що регламентують відповідальність за проступки, які містяться в КУпАП, до інших чинних кодексів:

- Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI. Відомості Верховної Ради України. 2012. № 44–45, № 46–47, № 48. – Ст. 552;
- Кодекс про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 36. Ст. 340;
- Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27;
- Водний кодекс України від 06 червня 1995 р. № 213/95-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1995. № 24. Ст. 189;
- Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI. Відомості Верховної Ради України. 2011. № 48–49. Ст. 536.

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 та соціології.

Чітка ієрархія законів та підзаконних актів надасть можливість оптимізувати національну систему законодавства.

Законодавство – формально визначені норми права. Це посилює інтерес фахівців до внутрішньої будови норм права. У теорії права, яка сформувалася протягом останніх трьох тисячоліть,

перевіреній часом та практичною діяльністю юристів, виокремлено ряд правил, презумцій, принципів, які можуть розглядатися як аксіоми права.

Аксіоми права пов'язані між собою і в певній конфігурації складаються в теореми. На науковому рівні їх матеріальним вираженням виступають погляди, концепції, наукові підходи, наукові школи. У суспільному сенсі вони мають вигляд інститутів, режимів, галузей законодавства. У праворегуючій та правозастосовній сфері вони проявляються у вигляді норм, законів, кодексів і правових систем. Взаємопов'язаність та взаємовплив цих проявів не викликають сумніву.

Основою правової системи є ідея. Ідея верховенства права – основа праворозуміння, право творення і правозастосування. Справедливість – наріжний камінь відносин у суспільстві – проявляється на всіх рівнях суспільної будови, він генетично відчувається кожною людиною на ментальному рівні і має бути в усіх проявах права – від окремої 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 йти 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 відпадає необхідність «плодити» численні підзаконні акти.

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

Таким чином, комунікативний кодекс за своєю структурою має складатися з 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 даним комунікативним кодексом).

У ряді монографічних досліджень та навчальних посібників галузі законодавства ототожнюються з галузями права. На основі аналізу нормативних актів робляться висновки 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 тут виникають, використовується адміністративно-правовий метод. Однак фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу і 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.

Невідворотна євроінтеграція України зумовлює рішучі дії всередині держави щодо 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. Результатом внутрішнього і зовнішнього структурування має стати законодавство, що відповідає всім канонам нормотворчої техніки з мінімальним використанням бланкетних та відсилних норм. Єдиний алгоритм «цілого» повторюється у всіх його «частинах». 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 змістові, що в них закладений, сприятиме ефективній реалізації принципів, передбачених Конституцією України.

Список використаних джерел:

1. Про проголошення незалежності України : Постанова Верховної Ради Української РСР. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/>.
2. Конституція України. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.
3. Остапенко О.І., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. Адміністративне право: навч. посіб. К.: Правова Єдність, 2008. 536 с.
4. Васильев А.С. Административное право Украины: (Общая часть): учеб. пособ. Харків: Одиссей, 2001. 287 с.
5. Про проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР. URL: <http://gska2.rada.gov.ua/>.
6. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.