

УДК 340

С. В. Петков

*доктор юридичних наук, професор,
заступник директора департаменту, начальник відділу з питань національної безпеки
Департаменту антикорупційного законодавства та з питань юстиції і безпеки
Міністерства юстиції України*

КОДИФІКАЦІЯ ЯК КІНЦЕВА МЕТА РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАКОНОДАВСТВА

Ефективне правове супроводження адміністративної реформи передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації. Реформа завжди пов'язана з глибоким і всебічним переробленням чинного законодавства та внесенням до нього суттєвих змін. Кодифікація забезпечує внутрішню погодженість, цілісність, системність і повноту правового регулювання відповідних відносин.

Сьогодні слід констатувати, що в адміністративному праві пострадянського періоду відбулися значні зрушення. Від загального масиву адміністративного права відколовся цілий материк теорії державного управління. І це в той час, коли саме відносини в державному управлінні є об'єктом дослідження адміністративного права. Але таке зрушення призвело й до інших наслідків. У надрах адміністративного права зародилися нові правові галузі: фінансове, інформаційне, митне, медичне право. Вони динамічно розвиваються, а в науковому й практичному сенсі досягли значних результатів. Це сприяє новому циклічному руху: учені констатують наявність у цих галузях дуальної природи – публічної та приватної. Це значить, що вони не можуть бути складовими частинами адміністративного права. Адміністративне право є суто публічним. Чи є тут протиріччя? Аж ніяк.

Поглянемо на сам перелік так званих адміністративних (управлінських) проступків: ст. 45 «Ухилення від обстеження й профілактичного лікування осіб, хворих на венеричну хворобу», ст. 178 «Розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв у заборонених законом місцях або поява у громадських місцях у п'яному вигляді», ст. 176 «Виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення». Але ж адміністративна відповідальність – це відповідальність управлінська, тобто відповідальність особи, наділеної владними повноваженнями та відповідним адміністративно-правовим статусом, тоді як у більшості статей ми бачимо публічні правовідносини, що не пов'язані з невиконанням чи неналежним виконанням обов'язків. Очевидно, що в такому разі відповідальності адміністративної (управлінської) особа не може нести, бо не є суб'єктом владних повноважень, не виконує відповідних адміністративних функцій.

Бачимо, що в законодавстві нехтуються елементарні базові положення теорії права. Але відбуваються й інші нелогічні речі. Ідеться про явище, суть якого полягає в такому. Представники певних відомств, бізнес-групи, помічники депутатів тощо відповідно до своїх «світоглядних підходів» розробляють новели до законодавства. Про якість таких новел свідчить низка економічних і політичних криз, які потрясають останні тридцять років держави пострадянського простору. Сумно, але монографії та підручники з права сьогодні перетворилися на перелік маститих учених та їхніх думок «на тему» в суміші з коментарями до законодавства. Наразі не практика спирається на науково доведені постулати, перевірені часом, а вчені обґрунтовують і теоретично «підкріплюють» нормативно-правові акти.

Наголосимо, що базові основи права є незмінними, незважаючи на зміни в суспільних відносинах. Це стосується як права в цілому, так і адміністративного права зокрема. Тому, переглядаючи основи законодавства, слід спиратися, по-перше, на базові постулати права, по-друге, урахувати ті зміни, які відбулися в суспільстві (зміна соціалістичного ладу на капіталістичний).

Спроби дати відповіді на складні запитання, пов'язані з переформатуванням суспільних відносин у новітніх умовах, учені здійснюють, базуючись на сучасних концепціях, сутністю яких є фрактальна парадигма побудови сфер, інститутів, галузей тощо. Олексій Алмазов у книзі «Фрактальна теорія. Як змінити погляд на ринки» запропонував засіб використання фракталів в аналізі біржових котувань; із фрактальних позицій аналізує законодавство Ендрю Моррісон Стампа у роботі «Законодавство – це фрактал. Спроба передбачити все».

Адміністративне право – один з елементів цілісної системи. Так само, як і інші частини права, адміністративне право видозмінюється за загальними правилами існування систем, а отже, трансформацію адміністративного права можна прогнозувати, аналізувати, обчислювати й знаходити в ньому певні неузгодженості, усувати протиріччя тощо.

Застосування алгоритмічного методу можливе на всіх рівнях юриспруденції, у науковому вимірі

для пізнання сутності правових явищ, у правотворчості для вдосконалення наявних формул (норм, законів) і доведення нових, у правозастосовній діяльності правоохоронних і судових органів для правильного вирішення спорів, що виникають між різними суб'єктами правовідносин. Так само, як інші науки пізнають навколишній світ за допомогою різних методів, інструментів, реактивів тощо, правова наука вивчає відносини в суспільстві. Велика кількість питань залишається за межею нашого пізнання як у природознавчих, так і в суспільних галузях. Ми не можемо зі стовідсотковою вірогідністю спрогнозувати наслідки тих чи інших наших дій. Багато питань раніше залишалися, а інші залишаються й зараз поза законом. Те, що раніше було нормальним для суспільства, наприклад, зрізання скальпів, нині засуджується. Якщо раніше дії володаря, навіть якщо вони були аморальними, сприймалися як прояв Божої волі, нині вони викликають осуд суспільства.

Кодифікація є найбільш досконалою формою систематизації законодавства. Правовою метою кодифікації є впорядкування нормативної основи права, забезпечення найбільш ефективного процесу реалізації права, поліпшення структури кодифікаційних актів, удосконалення їхньої логіки, мови, стилю. Зазвичай кодифікація (на відміну від інкорпорації) ґрунтується на системі права, хоча повністю може з нею й не збігатися.

Кодифікація є важливим системотворчим і стабілізуючим фактором усієї правової системи й сприяє організованому розвитку права, проймає його єдиними принципами, загальними правовими поняттями та категоріями. Прийняття кодифікаційних актів як результатів кодифікації спрямоване на посилення в законодавстві елемента стійкості та формування стабільної нормативно-правової бази.

Кодифікація – впорядкування правових норм, яке супроводжується переробленням їхнього змісту, зі скасуванням одних і ухваленням інших норм права, що можливо лише в процесі правотворчості. У результаті кодифікації видається єдиний, логічно і юридично цілий нормативно-правовий акт. Тому кодифікація завжди має офіційний характер і може проводитися тільки правотворчим органом.

Норми, сформовані в надрах адміністративного права в часи найбільшого розвитку державоцентристського підходу, сьогодні відіграють роль синергуючого каталізатора формалізації правових норм у різних соціально-економічних сферах. Поява нової системи українського права з поділом за сферами використання (медична, протипожежна, будівельна, спортивна тощо), як науки, як законодавства, як практичної правореалізуючої діяльності наразі цілком відповідає реаліям.

Кодифікація – це діяльність, що здійснюється законотворчим органом. Виділяються певні види кодифікації:

– за обсягом: загальна, у результаті якої утворюється кодифікований нормативний акт з основних галузей права (звід законів); галузева, яка охоплює нормативно-правові акти певної галузі законодавства (основи законодавства, кодекси); міжгалузева та підгалузева (інституційна), що розповсюджується на кілька галузей (Повітряний кодекс) чи інститутів (Митний кодекс);

– за формою вираження: основи (головні застави) законодавства; кодекси; положення; статuti.

Кодифікаційні нормативні акти діляться на такі:

– основи законодавства – кодифікаційний акт, що містить найбільш загальні норми й визначає цілі та принципи правового регулювання певної групи суспільних відносин;

– кодекс – єдиний, зведений, юридично й логічно цілісний, внутрішньо узгоджений нормативно-правовий акт, що забезпечує регулювання суспільних відносин у відповідній галузі чи підгалузі законодавства.

На відміну від норм деяких галузей права, об'єднати всі норми адміністративного права в одному чи навіть у декількох комплексних (кодифікованих) актах неможливо з об'єктивних причин. Адміністративне право регулює широке коло суспільних відносин. Його норми містяться в численних актах різної юридичної сили. Крім того, нормотворчість в управлінській сфері характеризується високим рівнем динамічності, частим виникненням нових норм, що ускладнює зміст і структуру правового матеріалу й обмежує можливість його кодифікації.

Слід пам'ятати й те, що та чи інша галузь права, на відміну від галузі законодавства, не повинна мати «власні» кодекси. Наприклад, процедурне право охоплює всю діяльність державних органів, господарську й інші види діяльності. Той або інший кодекс може охоплювати декілька галузей права. Так, ліцензійне право регулює питання про видачу ліцензій для видобутку корисних копалин, продаж медикаментів тощо, а дозвільне право – про використання зброї, керування транспортними засобами, допуск до певних видів діяльності. Між собою вони тісно пов'язані.

Уже з'явилася низка кодексів: Митний кодекс, Податковий кодекс та інші. Українською є систематизація законодавства про охорону здоров'я населення. Структура й зміст Медичного кодексу вже наводилися в низці досліджень. Провідні науковці та практики наголошують на створенні Дорожньо-транспортного кодексу та Реєстраційного кодексу. Головною відмінністю оновленого законодавства стане його

відповідність сучасним стандартам і алгоритмам теорії права. Так, у структурі кожного нормативного акта необхідно дотримуватися принципу поновлення норми, тобто гіпотеза, диспозиція й санкція міститимуться в одному кодифікаційному акті. Окремі напрацювання зазначеного напрямку систематизації адміністративного законодавства у формі його кодифікації неодноразово аналізувалися в працях провідних і молодих учених [1]. Уже неодноразово наголошувалося на необхідності прийняття Виборчого кодексу. Саме до нього мають бути внесені проступки проти виборчих прав громадян [2].

Усе це свідчить про глобальні процеси систематизації (інкорпорації та кодифікації), що відбуваються в нашій країні. Значних змін знало й саме адміністративне право, як на теренах України, так і на всьому пострадянському просторі й навіть у провідних країнах світу. Такі процеси цілком відповідають багатовіковій правовій традиції й сучасній світовій практиці [3]. Це необхідно зробити для формування сучасного законодавства, яке регулюватиме публічно-правові відносини відповідно до сучасних світових стандартів і конституційних положень. Крім цього, норми й низка різних підзаконних актів під час кодифікації знайдуть своє місце в законодавстві, що спростить їх застосування.

У сукупності завдяки визначеному підходу до публічного права ми досягнемо таких цілей: гуманізації правової системи, відповідності законодавства положенням конституції України. Отже, законодавство відповідатиме сутності громадянського права. Простота й зрозумілість законів для громадян буде свідчити про демократизацію суспільства.

Зростання напруги в суспільстві, збільшення кількості проступків із боку громадян в усіх сферах суспільно-економічного життя, погіршення ставлення до органів державної влади з боку громадянськості, зменшення керованості як у системі органів державної влади, так і з боку органів державної влади суспільними процесами, що відбуваються в країні, робить нагально необхідним оновлення нормативно-правового забезпечення діяльності органів державної влади та їх наближення до світових стандартів.

Так, для забезпечення суспільної безпеки та громадського порядку є безліч правил і норм поведінки, установлених нормативно-правовими актами різних рівнів (Правила пожежної безпеки, Положення про порядок організації та проведення масових заходів, Закон України «Про заходи щодо попередження та зменшення вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення» та ще багато інших). Через кількість і розпорошеність деліктних норм з'являються колізії та труднощі в їх

застосуванні. Тож узгодження правил поведінки в суспільстві й основ відповідальності за їх порушення з єдиним стандартом, закріпленим в одному нормативно-правовому акті, значно підвищить ефективність охорони та підтримання громадського порядку. Виходом є прийняття Кодексу України про громадський порядок, що сприятиме подальшому розвитку українського законодавства в напрямі адміністративних принципів захисту прав і свобод людини й громадянина відповідно до світових стандартів, вихованню громадян у дусі поваги до права закону й держави.

Ефективне правове супроводження адміністративної реформи передбачає подальшу систематизацію адміністративного законодавства, насамперед шляхом його кодифікації. Оскільки провести кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами й інститутами адміністративно-правового регулювання. Сьогодні для нормального функціонування суспільно-економічних сфер необхідним є створення нових регулятивних законів. Кодифікація правил, норм, приписів, стандартів, що регулюють суспільно-економічну сферу в одному комунікативному нормативно-правовому акті – потреба сьогодення. Наголосимо, що впорядкування адміністративного права має здійснюватися шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами й інститутами адміністративно-правового регулювання.

Література

1. Народний суверенітет як основа адміністративно-правової реформи в Україні: навч. посіб.; за заг. ред. В.П. Петкова. К.: Дакор, 2012. 216 с.
2. Циверенко Г.П. Народне волевиявлення в Україні: навч. посіб. К.: СКІФ, 2012. 144 с.
3. Кабріяк Р. Кодификации / пер. с фр. Л.В. Голловко. М.: Статут, 2007. 476 с.

Анотація

Петков С. В. Кодифікація як кінцева мета реформування системи законодавства. – Стаття.

У статті проаналізовані зміни в доктрині права, розуміння якого ґрунтується на об'єктивній природі й утілює принципи розумності, моральності та справедливості; підноситься цінність людини в державі, її свобода й гідність, наголошується на важливості подальшого формування взаємної відповідальності публічної влади та громадян. На основі здійснення критичного аналізу постулатів пострадянської юриспруденції пропонується сучасне розуміння ролі й змісту норм адміністративного законодавства, а також комплексна, зв'язана й послідовна ревізія законодавства, узгодження його із сучасними європейськими стандартами.

Ключові слова: кодифікація, систематизація, право, державна влада, громадськість.

Аннотация

Петков С. В. Кодификация как конечная цель реформирования системы законодательства. – Статья.

В статье проанализированы изменения в доктрине права, понимание которого основывается на объективной природе и воплощает принципы разумности, нравственности и справедливости; возвышается ценность человека в государстве, его свобода и достоинство; делается акцент на дальнейшем формировании взаимной ответственности между публичной властью и гражданами. На основе осуществления критического анализа постулатов постсоветской юриспруденции предлагается современное понимание роли и содержания норм административного законодательства, а также комплексная, взвешенная и последовательная ревизия законодательства, согласование его с современными европейскими стандартами.

Ключевые слова: кодификация, систематизация, право, государственная власть, общественность.

Summary

Petkov S. V. Codification as the ultimate goal of reforming the system of legislation. – Article.

The article analyzes the changes in the doctrine of law, the understanding of which is based on objective nature and embodies the principles of reasonableness, morality and justice; the value of a person in the state, his freedom and dignity and the further formation of mutual responsibility between public authorities and citizens are raised. On the basis of the critical analysis of the postulates of post-Soviet jurisprudence, a modern understanding of the role and content of the norms of administrative law, as well as a comprehensive, weighted and consistent revision of legislation, bringing it to current European standards is proposed.

Key words: codification, systematization, law, state power, public.