

М. В. Федорчук

здобувач

Науково-дослідного інституту публічного права

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЗМІН

У межах даного дослідження запропоновано теоретичний аналіз систематизації як форми організації законодавства, наведено теоретичні наукові підходи до визначення змісту даного поняття та його ролі у формуванні правової системи України.

З'ясовано, що систематизацію слід вважати обов'язковим та необхідним етапом формування бази нормативно-правових актів будь-якої держави, оскільки саме систематизація спрямована на створення умов для уникнення протиріч між окремими положеннями чинного законодавства, уникнення дублювання таких положень, формування умов для зручного правозастосування.

Проаналізовано проекти альтернативних кодексів, які регулюють питання адміністративної відповідальності та порядку притягнення до неї, наведено їх структуру. Окремо відзначено досить вдалий правовий рівень останнього проекту Кодексу України про адміністративні проступки, який є найбільш наближеним до вимог Європейського Союзу та найбільш повно відповідає потребам суспільства та держави на сучасному етапі розвитку правової системи. Встановлено, що не варто ототожнювати систематизацію адміністративно-деліктного права та адміністративно-деліктного законодавства.

Зроблено висновки, що систематизацію слід вважати способом упорядкування нормативного матеріалу в межах системи права конкретної держави з метою уникнення дублювання положень законодавства, уникнення колізій, формування єдиної зручної та зрозумілої системи правових норм, застосування яких спрямоване на захист і охорону прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин.

Встановлено, що систематизація, незалежно від її форми, виконує роль концептуального формуючого чинника для формування подальшого уявлення про конкретну структурну одиницю системи права, що виконує вирішальну роль у частині визначення місця адміністративної відповідальності.

Роз'яснено, що систематизація адміністративно-деліктного законодавства є незакінченим етапом для сучасної системи права, а тому процес систематизації адміністративно-деліктних норм потребує подальшого дослідження та впровадження.

Ключові слова: систематизація, кодифікація, адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктне право, адміністративно-деліктне законодавство, адміністративне правопорушення, делікт.

Вступ. Систематизація як процес упорядкування елементів потребує виважених підходів та критеріїв впровадження, оскільки впливає на подальше правозастосування та правореалізацію. Систематизація як абсолютно природній органічний процес з часом зазнавав зовнішнього впливу та формування усталених унормованих підходів упорядкування правових норм, у зв'язку з чим і пов'язується виникнення та закріплення на теоретико-науковому рівні видів систематизації законодавства.

Що стосується адміністративно-деліктного законодавства, питання його систематизації продовжує залишатись у фокусі уваги учених та юристів-практиків, які щодня зіштовхуються з проблемами правозастосування адміністративно-деліктних норм. На превеликий жаль, на сьогодні адміністративно-деліктне законодавство потребує значного переосмислення та перегляду, оскільки діючий Кодекс України про адміністративні правопорушення 1984 року не відповідає повноцінно суспільним запитам та

потребам, а власне адміністративна відповідальність в системі національного законодавства не віднайшла свого остаточного місця, що додатково пов'язано із проблемами її нормативно-правового регулювання, одним із проявів якого є відсутність належної систематизації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання систематизації слід аналізувати через призму досліджень таких учених, як Ю. Безуса, І. Борщевський, В. Грищук, Ю. Коломієць, С. Меленко, О. Скакун, М. Хавронюк та ін. Додатково слід врахувати наукові доробки дослідників питань та проблем реалізації законодавства про адміністративну відповідальність, серед яких варто відзначити роботи таких учених, як О. Банчук, Ю. Битяк, І. Голосніченко, О. Губанов, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Є. Курінний, Д. Лук'янець, А. Селіванов, В. Чернишова та інших.

Наявність об'ємної науково-теоретичної бази не перешкоджає проводити подальші пошуки оптимальної моделі систематизації законодавства, тому запропонована тема не втрачає актуальності.

Метою статті є вироблення актуальних пропозицій щодо систематизації чинного адміністративно-деліктного законодавства.

Наукова новизна публікації полягає у формуванні дієвих пропозицій щодо зміни підходів до систематизації адміністративно-деліктного законодавства з урахуванням сучасного стану законодавства України та внесених змін.

Методи дослідження. Враховуючи, що методологічна основа є одним із обов'язкових елементів належного наукового дослідження, при підготовці даної роботи було застосовано сукупність методів наукового пізнання: методи аналізу та синтезу, системно-структурний метод, метод документального аналізу, формально-юридичний метод, метод аналогій, метод правового порівняння.

Виклад основного матеріалу. Систематизація як форма організації та структуризації законодавства по-різному тлумачиться ученими правниками. Учені справедливо зазначають, що упорядкування системи нормативно-правових актів має бути чітко спланованим процесом, кожен із етапів якого повинен здійснюватися комплексно та скоординовано на основі принципу верховенства права та європейських стандартів. Систематизація законодавства передбачає врахування динаміки розвитку суспільних відносин у нашій державі та усунення суперечностей, колізій, повторень,

прогалин, неузгодженостей у раніше прийнятих правових актах. Уся юридична інформація, закріплена в актах законодавства, потребує визначеності й організованості, зручності у практичному використанні [1, с. 6].

Досить вагомими є висновки Обушенко Н., яка розглядає систематизацію як спосіб реалізації правової політики, що реалізується через усунення колізій, застарілих і дублюючих норм; забезпечення уніфікації законодавства у певній сфері права; зменшення масиву нормативно-правових актів, спрямованих на врегулювання конкретної сфери суспільних правовідносин; упорядкування правових норм за певними критеріями; забезпечення зрозумілості та прозорості правових норм; поліпшення якості й ефективності нормотворчої діяльності уповноважених органів державної влади; створення рівного для всіх громадян доступу до нормативно-правової бази держави; підвищення правової культури громадян [2, с. 104].

Крім того, на думку дослідниці, систематизація виконує наступні функції у системі права: нормоутворююча функція, яка на відміну від нормоутворення є ширшим поняттям, оскільки відбувається й поза нормотворчістю держави, у межах громадянського суспільства – у правосвідомості, конкретних правовідносинах, правомірній поведінці, правових теоріях і т. ін.; стабілізаційна функція, що полягає у тому, що під час здійснення відповідної діяльності в нормативних актах закріплюються виключно ті положення, які є стабільними та дію яких розраховано на достатньо тривалий період часу; деколізійна функція, що реалізується у процесі виправлення або скасування колізійних норм; стимулююча функція для спонукати законодавця та вітчизняних науковців здійснювати подальшу роботу з удосконалення відповідного законодавства та забезпечення сталого розвитку правовідносин, на регулювання яких спрямовано норми законодавства; наукова функція, що підвищує ефективність її здійснення; прогностична функція, що проявляється в здатності прораховувати можливі історичні, соціальні та політичні наслідки тих чи інших соціальних дій і процесів та інформаційна функція [2, с. 104-105].

Іванченко О. М. при дослідженні сутності та юридичної природи систематизації нормативних правових актів зазначає, що під такою систематизацією слід розуміти діяльність з упорядкування нормативних актів, приведення їх у впорядковану, узгоджену систему, а метою

систематизації законодавства є приведення нормативно-правових актів, через їх впорядкування, в узгоджену систему, що найбільш об'єктивно відображає систему права. Авторка також розглядає систематизацію як складову правової політики України, з чим ми цілком погоджуємось. До того ж, як зазначає Іванченко О. М., систематизація відповідно є також складовою законодавчої політики, під якою розуміється державна діяльність, пов'язана з оформленням прийнятих політичних рішень у формі нормативних правових актів, оптимізацією процесу і техніки законотворення, оприлюдненням законів і підзаконних нормативних правових актів і їх систематизацією [3, с. 23].

Цікавим є те, що близько двадцяти років тому питання систематизації, залишаючись актуальним для правової системи України, сприймалось дослідниками як своєрідне очищення від рутини, застарілості, множинності та відомчої зарегламентованості. Учені зазначали, що з «початку процесу перебудови утворився значний правовий масив, що потребує упорядкування та узгодження. Зростання цього масиву може призвести до втрати системних властивостей законодавства та ерозії єдиного правового простору. Низька якість ряду законодавчих актів, поспішна їх зміна і навіть відміна, неузгодженість з програмами реформ призводять до втрати престижу закону у суспільстві. Деформована громадська думка спричинила зростання юридичних конфліктів, правовий нігілізм, розходження між вимогами законів та очікуваннями громадян» [4].

До основних завдань систематизації дослідники відносили:

- його упорядкування;
- структурне оновлення;
- визначення пріоритетних напрямів розвитку;
- вдосконалення процесу підготовки та прийняття законів, механізму їхнього виконання [4].

До того ж, важливим засобом здійснення систематизації є її техніко-інформаційне забезпечення. Для оперативного оновлення законодавчої бази та формування в Україні єдиного інформаційно-правового простору, що забезпечує правову інформованість всіх структур суспільства і кожного громадянина окремо [4].

Таким чином, наведене дає підстави вважати систематизацію обов'язковим та необхідним етапом формування бази нормативно-правових актів будь-якої держави. Систематизація покликана перш за все створити умови для уникнення

протиріч між окремими положеннями чинного законодавства, прибрати дублювання таких положень, створити умови для зручного правозастосування, основною метод якого стане належний рівень реалізації можливості захисту прав, свобод та інтересів приватних суб'єктів.

Що стосується систематизації адміністративно-деліктного законодавства, слід зазначити, що дане питання є доволі дискусійним та складним з точки зору пошуку єдиного правильного варіанта впровадження систематизаційних рішень. При чому, варто відмітити, що не варто ототожнювати систематизацію адміністративно-деліктного права та адміністративно-деліктного законодавства.

Після прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення 1984 року, в законодавчій площині було зафіксовано не одне на намагання суттєво переглянути та реструктуризувати єдиний кодифікований акт про адміністративні правопорушення (проступки).

У червня 2024 року до Верховної Ради було подано новий проєкт Кодексу України про адміністративні проступки. Пояснювальна записка до проєкту містить наступну аргументацію потреби у сутнісному перегляді діючого законодавства: «...з моменту прийняття КУпАП, більше ніж 300 законами до нього було внесені тисячі поправок, які в результаті змінили саму не лише його конструкцію, а повністю зруйнували той правовий фундамент та цілісність, які притаманні кодифікованим актам законодавства. Дев'ять разів положення КУпАП ставали предметом розгляду щодо конституційності з боку Конституційного Суду України та шість раз були визнані такими, що суперечать Основному Закону [5].

Окремо зазначається, що представлений проєкт Кодексу України про адміністративні проступки розроблено на виконання положень Закону України «Про деєрадіанізацію законодавства України» від 21.04.2022 р. № 2215-IX та відповідно до Рекомендації Ради Європи стосовно адміністративних санкцій та Пояснювальному меморандуму до неї, яка синхронізує вимогу конституційного положення визначення адміністративної відповідальності виключно на рівні законів, а не на рівні підзаконних нормативно-правових актів, що Україна має на сьогодні. До того ж, передбачається вилучення правопорушень, які мають цивільно-правовий характер або є предметом розгляду адміністративних судів, а також розмежування кримінальних та адміністративних правопорушень [5].

Новий проект Кодексу України про адміністративні проступки складається із 503 статей, які об'єднані у 9 розділів.

Загальна частина містить розділи:

1. Законодавство про адміністративні проступки.
2. Адміністративний проступок.
3. Правові наслідки адміністративного проступку.

Особлива частина містить розділи:

4. Адміністративні проступки у сфері праці, охорони здоров'я, моральності, культурної спадщини та благоустрою.
5. Адміністративні проступки у сфері забезпечення публічної безпеки, безпеки виробництва та будівництва і безпеки транспорту.
6. Адміністративні проступки у сфері забезпечення екологічної безпеки, громадського здоров'я, охорони довкілля, туризму та курортів.
7. Адміністративні проступки у сфері охорони власності та здійснення господарської і фінансової діяльності.
8. Адміністративні проступки управління в інформаційній сфері, сфері оборони, військового обов'язку, безпеки державного кордону України, а також забезпечення функціонування публічної служби [6].

Процедурна частина містить розділ 9. Провадження в справі про адміністративний проступок. Зазначені розділи проекту КУАП розподілені на 55 глав [6].

Варто також зазначити, що у 2004 році вже була спроба прийняти новий кодифікований акт про адміністративні проступки, який структурно також складався з трьох частин (Загальної, Особливої, Процесуальної). Позитивним слід визнати факт, що навіть у 2004 році було усвідомлення необхідності розмежування понять «правопорушення» та «проступок», і як зазначалось у пояснювальній записці до проекту 5558 від 26.05.2004: «Одне з них — термін «правопорушення» містить в собі два поняття: злочин і проступок, які відрізняються між собою за ступенем суспільної небезпеки. Проступок є менш суспільно небезпечним порушенням законодавства стосовно злочину, оскільки заподіяна ним шкода не спричиняє небезпеки для суспільства в цілому ... термін «адміністративне правопорушення» також містить в собі два поняття: адміністративний проступок, передбачений проектом Кодексу України про адміністративні проступки, і порушення відносин в сфері управління. Виходячи із того, що проект Кодексу передбачає тільки встановлення адміністратив-

ної відповідальності за вчинений адміністративний проступок, така назва Кодексу уявляється доцільною» [7].

Що стосується структури проекту, то вона складається з трьох частин: загальної, особливої та процесуальної. Загальна частина містила у собі 6 глав, в яких надавалося визначення поняття адміністративного проступку, адміністративної відповідальності та адміністративного стягнення, вини та її форми, обставин, що виключають адміністративну відповідальність, а також викладалися загальні правила накладення адміністративного стягнення за адміністративний проступок. У лютому 2005 році проект було відхилено [7].

На наш погляд, запропонований у 2024 році проект Кодексу України про адміністративні проступки є найбільш вдалим після прийняття Кодексу України про адміністративні правопорушення 1984 року. Особливо позитивним слід відзначити вирішення питань систематизації шляхом уникнення суперечностей між адміністративними правопорушеннями, порушеннями, які тяжіють до природи цивільно-правових деліктів, а також злочинами і кримінальними проступками, що впливає на формування предмету адміністративно-деліктного права та визначення його місця в системі права України. До того ж, досить вдалим слід відзначити вирішення колізії нормативного регулювання адміністративної відповідальності, а саме припинення регулювання підзаконними нормативно-правовими актами, що прямо суперечило приписам Конституції України.

Висновки. Отже, провівши теоретико-правовий аналіз систематизації законодавства, слід сформулювати наступні висновки.

По-перше, систематизацію слід вважати способом упорядкування нормативного матеріалу в межах системи права конкретної держави з метою уникнення дублювання положень законодавства, уникнення колізій, формування єдиної зручної та зрозумілої системи правових норм, застосування яких спрямоване на захист і охорону прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин.

По-друге, систематизація, незалежно від її форми, впливає не лише на процес правозастосування, а й на побудову логічної системи концептуального уявлення про конкретну структурну одиницю системи права.

По-третє, систематизація адміністративно-деліктного законодавства є незакінченим етапом для сучасної системи права, оскільки жоден із запро-

понованих кодифікованих варіантів актів, які були подані у якості проєктів до Верховної Ради України, не отримали підтримки. Тому, процес систематизації адміністративно-деліктних норм потребує подальшого дослідження та впровадження, а тому тематика потребує подальших наукових пошуків та доробок. Варто відзначити досить вдалим останній проєкт Кодексу України про адміністративні проступки, який є найбільш наближеним до вимог Європейського Союзу та найбільш повно відповідає потребам суспільства та держави на сучасному етапі розвитку правової системи.

Список використаної літератури:

1. Систематизація законодавства України як важлива складова правотворчої діяльності в умовах євроінтеграції: збірник наукових праць / за заг. ред. О. О. Кота, А. Б. Гриняка, Н. В. Міловської. Київ : Алерта, 2024. 248 с.
2. Обушенко Н. Суть і значення систематизації законодавства в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 4. С. 101-106. DOI: 10.31733/2078-3566-2020-4-101-106
3. Ivanchenko O. M. The essence and legal nature of the systematization of legislation.
4. Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення: Монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003. 220 с.
5. Пояснювальна записка до Проекту Кодексу про адміністративні проступки № 11386 від 28.06.2024. *Верховна Рада України. Законопроекти* : вебсайт. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44507> (дата звернення: 29.07.2024).
6. Проєкт Кодексу про адміністративні проступки вже у Раді: основні новації документа. *LIGAZAKON. Юрліга* : вебсайт. URL: https://jurliga.ligazakon.net/news/228836_prokt-kodeksu-pro-adminstrativn-prostupki-vzhe-u-rad-osnovn-novats-dokumenta (дата звернення: 26.07.2024).
7. Пояснювальна записка до Проекту Кодексу України про адміністративні проступки № 5558 від 26.05.2004. *Верховна Рада України. Законопроекти* : вебсайт. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5558&skl=5 (дата звернення: 23.07.2024).

Fedorchuk M. V. Systematization of administrative-tort legislation: prospects for implementing changes

Within the framework of this study, a theoretical analysis of systematization as a form of organization of legislation is proposed, theoretical scientific approaches to determining the content of this concept and its role in the formation of the legal system of Ukraine are presented.

It is found that systematization should be considered a mandatory and necessary stage in the formation of the base of regulatory legal acts of any state, since it is systematization that is aimed at creating conditions for avoiding contradictions between individual provisions of current legislation, avoiding duplication of such provisions, and creating conditions for convenient law enforcement.

The drafts of alternative codes that regulate the issue of administrative liability and the procedure for bringing to it are analyzed, and their structure is given. Separately, the rather successful legal level of the latest draft of the Code of Ukraine on Administrative Offenses is noted, which is the closest to the requirements of the European Union and most fully meets the needs of society and the state at the current stage of development of the legal system. It is established that the systematization of administrative tort law and administrative tort legislation should not be identified.

It is concluded that systematization should be considered a way of organizing regulatory material within the legal system of a particular state to avoid duplication of legislative provisions, avoid conflicts, and form a single convenient and understandable system of legal norms, the application of which is aimed at protecting and safeguarding the rights, freedoms, and interests of participants in public relations.

It is established that systematization, regardless of its form, plays the role of a conceptual forming factor for the formation of a further understanding of a specific structural unit of the legal system, which plays a decisive role in determining the place of administrative liability.

It is explained that the systematization of administrative tort legislation is an unfinished stage for the modern legal system, and therefore the process of systematizing administrative tort norms requires further research and implementation.

Key words: systematization, codification, administrative liability, administrative tort law, administrative tort legislation, administrative offense, tort.