

УДК 342:18(164)

Т. О. Коломоєць, Ш. Н. Гаджиева

**КОДЕКС ЯК ДЖЕРЕЛО
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ПРАВА УКРАЇНИ:
ПРІОРИТЕТИ РОЗРОБКИ В УМОВАХ СУЧАСНИХ ПРАВОТВОРЧИХ ПРОЦЕСІВ**

Слід зазначити, що виокремлення адміністративно-процедурного права як підгалузі адміністративного права вченими-адміністративістами почалося відносно недавно, як і вживання самого терміна «адміністративно-процедурне право». Узагальнений аналіз наявних різноманітних джерел свідчить, що традиційно увага дослідників зосереджувалася на процесуальних нормах і відносинах, а приблизно з початку ХХІ ст. все частіше можна зустріти використання цього терміна в наукових, навчальних, публіцистичних галузевих джерелах, а також певну спеціалізацію дослідження аналізованого поняття. Так, наприклад, автори навчального посібника «Основи адміністративного судочинства та адміністративного права» за загальною редакцією Р.О. Куйбіди та В.І. Шишкіна зазначають: «Адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ. Оскільки ця діяльність здійснюється публічною адміністрацією з використанням владних повноважень та з урахуванням публічних інтересів, їх ознакою є публічність, а також індивідуальний характер, оскільки рішення в справі стосується конкретних фізичних або юридичних осіб» [1, с. 174]. А.М. Школик адміністративною процедурою вважає «закріплений нормами адміністративного права порядок вчинення дій органами публічної адміністрації» [2, с. 123]. Визначаючи узагальнений характер наданого визначення, учений пропонує їх класифікацію та формулює висновок про їх багатоманітність і наявність певного переліку специфічних ознак [2, с. 123–124]. Варто обов'язково здійснювати розгляд адміністративних процедур у зв'язку з розглядом адміністративного процесу задля з'ясування їх ролі та значення. Якщо підтримувати позицію щодо широкого розуміння адміністративного процесу, то адміністративні процедури – це регламентована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів публічного адміністрування щодо розгляду індивідуальних справ, окрім тих, що розглядаються в порядку адміністративного судочинства. Якщо справу розглядати в площині визнання адміністративного судочинства адміністративним процесом, підтримавши нормативну дефініцію, позицію законодавця, тоді вищезазначене твердження отримує неабияке підтвердження своєї правильності.

Аналізуючи адміністративні процедури, їх види, адміністративісти зосереджують увагу на нормах адміністративного права, які покликані регулювати відповідні відносини, їх місце й роль у системі адміністративного права України. Усе частіше адміністративні процедури розглядаються у взаємозв'язку з відповідною сукупністю адміністративно-правових норм, яку називають «адміністративно-процедурним правом» (наприклад, роботи Н.В. Александрової, Р.О. Куйбіди, В.П. Тимошука, О.І. Миколенка, Р.С. Мельника, В.М. Бевзенка, О.В. Кузьменко та інших учених). За загального схвалення доцільності виокремлення адміністра-

тивно-процедурного права України дещо різними є підходи вчених-адміністративістів щодо того, чим же є воно на сьогоднішній день: інститутом чи підгалуззю адміністративного права. Поки що немає єдності доктринальних підходів до розуміння адміністративно-процедурного права, його місця в системі адміністративного права України, однак аналіз наявних джерел дає можливість стверджувати, що виокремлення вищезазначеного структурного елемента системи адміністративного права як його підгалузі набуває все більше прихильників. Так, наприклад, Т.О. Коломоець виокремлює в системі адміністративного права України адміністративно-процедурне право як підгалузь. З посиланням на роботи О.В. Кузьменко науковець зазначає, що відповідна сукупність адміністративно-правових норм є специфічною, вони не є процесуальними, оскільки в процедури «відсутня головна ознака процесу – продовженість у часовому вимірі», якщо явища процесу – це насамперед динаміка, безперервний рух, виражений у послідовних переходах від одного стану до іншого, тоді як процедура становить ніщо інше, як дискретність такого руху. Процедура не є явищем, наділеним часовою динамікою [3, с. 220]. Як підгалузь адміністративно-процедурне право розглядають Р.С. Мельник [4, с. 16], І.О. Каргузова та А.Ю. Осадчий [5, с. 19–25]. Останні вчені зазначають: «Сукупність усіх правових норм, що регламентують здійснення адміністративних процедур, становить адміністративно-процедурне право, яке є складовою адміністративного права України» [5, с. 23]. Хоча ця сукупність і не має самостійного предмета, притаманного галузі права, однак він є достатньо широким, характерним для підгалузі. Предмет формують суспільні відносини, що виникають, змінюються та припиняються під час прийняття нормативних адміністративних актів і під час розв'язання адміністративних справ органами публічного управління [5, с. 25]. Підгалузевий характер адміністративно-процедурного права визначають І.В. Зозуль [6, с. 142], Д.С. Астахов [7, с. 67–71], а також О.І. Миколенко, формулюючи теорію «адміністративного процедурного права» та навіть намагаючись обґрунтувати його галузевий характер, із чим навряд чи варто погоджуватися [8, с. 308]. Адміністративно-процедурне право як підгалузь адміністративного права виокремлює також С.Г. Стеценко, розглядаючи його як складову частину узагальнюючого явища «адміністративний процес» [9, с. 44–45]. Достатньо цікавим є підхід російських учених-адміністративістів, які розглядають адміністративну процедуру, адміністративно-процедурне право в нерозривному зв'язку з адміністративним процесом, виокремлюючи в останньому спірну та безспірну (адміністративно-виконавчу або адміністративно-процедурну та юрисдикційну або адміністративно-судову) складові [10, с. 11–12]. При цьому ґрунтовно зосереджуючи свою увагу на історичних аспектах формування адміністративного процесу, зарубіжному досвіді кодифікації процесуального законодавства, пропонується виокремлювати адміністративно-процесуальне право як галузь права, яка об'єднує дві підгалузі: адміністративно-виконавче (адміністративно-процедурне) та адміністративно-судове право. Їх предметом регулювання слід вважати суспільні відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням органами публічної адміністрації (органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування) у межах вирішення адміністративних справ типізованих адміністративно-правових заходів, спрямованих на забезпечен-

ня, дотримання й використання матеріальних норм адміністративного та інших галузей права громадянами, організаціями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами; а також суспільні відносини, що виникають у зв'язку із застосуванням судовими органами в межах вирішення адміністративних судових справ типізованих адміністративно-правових заходів, спрямованих на забезпечення виконання, дотримання й використання матеріальних норм адміністративного та інших галузей права громадянами, організаціями, публічними органами [10, с. 13]. Тобто предметом є суспільні відносини, які виникають у сфері діяльності органів публічної адміністрації щодо реалізації зазначених норм у формі адміністративних процедур, а також у діяльності судових установ щодо вирішення судових адміністративних справ. Отже, зосереджуючи увагу на адміністративно-процесуальному праві як галузі публічного права, російські вчені-адміністративісти виокремлюють адміністративно-процедурне право саме як підгалузь адміністративно-процесуального права.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці адміністративний процес, адміністративно-процесуальне право традиційно розглядається в системі адміністративного права, а не як самостійна галузь. Зв'язок адміністративно-процедурного та адміністративно-процесуального права, безперечно, простежується, однак яким саме він є та в чому полягає, залежить переважно від того, яким є підхід до розуміння адміністративного процесу, адміністративно-процесуального права. Ще раз варто підкреслити, що єдності поглядів вітчизняних учених-адміністративістів щодо цього питання й донині немає. Однак аналіз наявних джерел свідчить, що нормативне закріплення поняття «адміністративний процес» у Кодексі адміністративного судочинства України (далі – КАС України) певним чином сприяло формулюванню доктринальної пропозиції щодо асоціювання адміністративного судочинства з адміністративним процесом, адміністративно-процесуальним правом, натомість адміністративно-процедурне право пропонується розглядати як окрему підгалузь адміністративного права, не пов'язану з регулюванням відносин розгляду публічних спорів у порядку адміністративного судочинства. Саме акцент на розгляді спору в суді та відсутності розгляду такого спору (за участі суб'єкта публічного адміністрування) варто вважати базовим у розмежуванні адміністративного процесу та адміністративної процедури, відповідно, адміністративно-процесуального права та адміністративно-процедурного права. Також варто зазначити, що виокремлювати адміністративно-процесуальне право як самостійну галузь права (у розумінні, запропонованому російськими вченими-адміністративістами) навряд чи варто, як і вважати цілком виправдним, особливо якщо брати до уваги, що виокремлюватися будуть також численні адміністративно-процедурні норми, а відповідно, і суспільні відносини, на врегулювання яких вони зорієнтовані, які традиційно завжди були складовою предмета адміністративного права та не втрачають такі ознаки й сьогодні. Специфіка сфери регулювання, суб'єктного складу правовідносин, юридичних фактів та інші особливості саме адміністративно-процедурних відносин, адміністративно-процедурних норм не надають підстав для штучного об'єднання їх з адміністративно-процесуальними відносинами, адміністративно-процесуальними нормами, які характеризуються іншими особливос-

тями. Певне підґрунтя для такого об'єднання зумовлене, імовірно, «широким» підходом до розуміння адміністративного процесу, засновниками якого свого часу були корифеї радянської адміністративно-правової доктрини, серед яких чільне місце посідає В.Д. Сорокін [11, с. 207–222]. Однак зміна пріоритетів правотворчих і державотворчих процесів, особливості формування вітчизняної адміністративно-правової доктрини (з 90-х рр. ХХ ст.) не дозволяють штучно запозичити положення російської адміністративно-правової доктрини, у тому числі щодо розуміння адміністративного процесу, місця й ролі адміністративно-процедурного права в системі національного права. Тим більше, що відповідне питання є предметом поглибленого вивчення багатьох представників сучасної вітчизняної адміністративно-правової доктрини. Варто підтримати позицію тих адміністративістів, які вважають адміністративно-процедурне право все-таки підгалуззю сучасного адміністративного права та визначають його як «сукупність правових норм, що регламентують порядок прийняття нормативних актів, а також порядок вирішення адміністративних справ суб'єктами публічного адміністрування» [5, с. 24].

Щодо джерел адміністративно-процедурного права України слід зазначити, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці це питання є менш дослідженим, ніж поняття, предмет відповідної підгалузі, адміністративні процедури та їх види. Водночас варто зауважити, що специфіка підгалузі зумовлює також специфіку її джерел. Так, Д.С. Астахов, характеризуючи адміністративно-процедурне законодавство як зовнішню форму вираження адміністративно-процедурного права, зазначає: «Воно є множинним (за кількістю актів), різноманітним (за видами актів, які регламентують зазначені питання, при цьому серед них є законодавчі й підзаконні нормативно-правові акти), несистематизованим, із широкою сферою правового регулюючого впливу, з комплексним характером» [7, с. 69].

При цьому звертається увага, що єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акта немає, хоча нагальною є потреба в його прийнятті. І.О. Картузова та А.Ю. Осадчий серед джерел адміністративно-процедурного права виділяють різноманітні нормативно-правові акти, серед яких і Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), та зазначають, що нагальною є необхідність прийняття єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акта [5, с. 28–30].

Дійсно, варто погодитися, що в частині регламентації процедури розгляду справ про адміністративні правопорушення КУпАП можна розглядати як джерело адміністративно-процедурного права України. До речі, як і Митний кодекс України у відповідній частині. Певні процедурні норми наявні також у Земельному кодексі України, Лісовому кодексі України, Водному кодексі України, Кодексі цивільного захисту України. В іншому аспекті кодекс ніколи ще в історії нашої держави не був джерелом адміністративно-процедурного права. Щоправда, деякі положення Адміністративного кодексу 1927 р. містили адміністративно-процедурні (у сучасному їх розумінні) норми. Так, такими цілком можна вважати норми, що зосереджувалися в розділах II «Адміністративні акти», VII «Громадянство УРСР, його набуття і втрата» (з регламентацією відповідних процедур), VIII «Реєстрація та облік руху населення», IX «Товариства, спілки, клуби, з'їзди, збори» (з рег-

ламентациєю процедури їх створення, припинення діяльності, контролю за їх діяльністю), X «Правила про культури», XI «Прилюдні видовища, розваги та ігри», XII «Користування державним прапором УРСР і печатками» (з елементами регламентації дозвільних процедур), XIII «Нагляд адміністративних органів у галузі промисловості», XIV «Нагляд адміністративних органів у галузі торгівлі» (у регламентації процедури нагляду), XV «Порядок оскарження дій місцевих адміністративних органів» (процедура адміністративного оскарження) [12, с. 109–111]. Хоча відповідні положення містили різні приписи, вони мали переважно ознаки процедурних норм. У подальшому, на жаль, не було жодного єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акта, і про це зазначає Д.С. Астахов, досліджуючи кодифікацію адміністративно-процедурного законодавства, у тому числі генезу дослідження цього питання у вітчизняній адміністративно-правовій науці, та формування адміністративно-процедурного законодавства [7, с. 35–57]. Саме тому можна стверджувати, що в сучасних умовах про кодекс як провідне джерело адміністративно-процедурного права України мова йти не може, акцентування уваги можливе лише в аспекті розробки й прийняття відповідного кодексу в майбутньому, обговорення, аналізу наявних зразків перспективної кодифікаційної підгалузевої нормотворчості. Про кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України мова може вестися також в аспекті окремих процедурних положень КУпАП, Кодексу цивільного захисту України, Митного кодексу України, поодиноких положень Земельного кодексу України, Повітряного кодексу України, Водного кодексу України, Кодексу України про надра тощо.

Отже, одностайною є позиція вчених-адміністративістів щодо доцільності кодифікації адміністративно-процедурних норм та зосередження їх у єдиному Адміністративно-процедурному кодексі України. Такої позиції дотримуються Д.С. Астахов [7, с. 205–207], А.М. Школик [2, с. 122, 139–140], І.О. Картузова, А.Ю. Осадчий [5, с. 29–31], О.І. Миколенко [8, с. 213], Н.В. Галіцина [13, с. 15–16], А.А. Довгополик [14, с. 15], Е.Ф. Демський, Ю.В. Костюк [16, с. 4], Ю.А. Дорохіна [15, с. 16] та інші науковці. Наявні навіть проекти відповідного кодексу, які вже більше десяти років знаходяться в полі зору юристів-учених, юристів-практиків, громадськості. Принаймні, як слушно зазначають Т.О. Коломоець і Д.С. Астахов, мову можна вести про декілька проектів, розроблених представниками Центру політико-правових реформ (далі – ЦППР) та Міністерством юстиції України [7, с. 182–186]. Кожен із них має свої позитивні положення, а також положення, які варто вважати дискусійними, недоліками проектної діяльності, що багато в чому пов'язується насамперед із «новаційним» характером відповідного кодексу, оскільки немає підстав для врахування досвіду попередніх кодифікаційних підгалузевих робіт. Окрім того, не варто забувати й про те, що кодифікації підлягає досить значний обсяг різноманітних нормативно-правових актів, покликаних врегулювати різноманітні відносини (заявні, втручальні, зовнішні, внутрішні, спірні, безспірні відносини) за участю різноманітних суб'єктів. Це багато в чому обумовлює наявність значної кількості проблемних положень у наявних зразках перспективної підгалузевої кодифікаційної діяльності. Так, наприклад, наявні зразки проектної кодифікаційної адміністративно-процедурної діяльності свідчать про певну одностайність підходів

розробників до назви майбутнього кодексу: Адміністративно-процедурний кодекс України [17; 16, с. 4], Адміністративний процедурний кодекс України [18, с. 11]. Хоча саме ті зразків, які було запропоновано експертній спільноті й громадськості, мають назву Адміністративно-процедурний кодекс України. Це слід визнати цілком виправданим, таким, що узгоджується з базовою термінологією, назвою підгалузі та не зумовлює появу підстав для можливого довільного тлумачення (якщо «адміністративний», то може бути й інший тощо). Структуру проектів не можна визнати досконалою. Варто відзначити розмаїття підходів розробників проектів до цього питання. Так, наприклад, проект, підготовлений ЦППР, складається із шести розділів, які поділено на глави, які у свою чергу містять 74 статті. При цьому матеріал розподілено в межах розділів так:

1. Загальні положення.
2. Провадження за заявою.
3. Провадження за ініціативою адміністративного органу.
4. Адміністративний акт, його чинність та виконання.
5. Адміністративне оскарження.
6. Прикінцеві положення [17].

Проект, підготовлений Міністерством юстиції України, містить 8 розділів, розподілених на глави, які об'єднують 126 статей [5, с. 213–271]. Підтримуючи позицію розробників стосовно потреби дотримання вимог щодо структурування кодифікованого матеріалу в межах розділів із розподілом їх на глави та статті (хоча Д.С. Астахов пропонує власну орієнтовну структуру Адміністративно-процедурного кодексу України з її розподілом на книги, розділи, підрозділи, глави, статті [7, с. 199–200]), не можна погодитися з тим, що загальний обсяг кодексу, зокрема, враховуючи той обсяг суспільних відносин, які повинен врегульовувати Адміністративно-процедурний кодекс, складає 74 або 126 статей. Очевидно, регламентація відповідних відносин буде фрагментарною, узагальненою, а результат кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України – неефективним. Підтвердженням цього може слугувати те, що в проекті ЦППР взагалі відсутні положення, присвячені адміністративним договорам, наглядовому провадженню, децю узагальненим є підхід до регламентації ініціативних (заявних) процедур. Проект більше нагадує закон, а не кодекс, тим більше, що за основу розробники взяли саме відповідний закон ФРН. Професор О. Люхтергандт також зазначає, що має бути прийнято Адміністративно-процедурний закон, оскільки кодифікація «має бути не такою далекосяжною, спрямовуватися на визначення загальних адміністративних процедур, компактне розміщення відповідних норм, щоб заповнити у вигляді *lex generalis* ті прогалини, які залишили спеціальні закони, виходячи зі спеціалізації процедурного регулювання в окремому випадку» [18, с. 28]. Із цим погодитися не можна. Саме завдяки кодифікації адміністративно-процедурного законодавства передбачається усунення того розмаїття й чисельності чинних нормативно-правових актів, які на сьогодні регулюють відповідні відносини, інколи навіть суперечать один одному, ускладнюють правозастосування та контроль за ним. Прийняття узагальненого закону проблему не вирішить, особливо зважаючи на правила вирішення правових колізій у випадку їх виникнення. Саме об'єднан-

ня всіх адміністративно-процедурних норм у єдиному кодифікованому акті сприятиме прозорості, визначеності відповідного регулювання, спрощенню правозастосування, дієвості контролю за діяльністю суб'єктів публічного адміністрування в аналізованій сфері відносин.

Структура проекту, запропонованого Міністерством юстиції України (№ 2789 від 18.07.2008 р.), хоч і є дещо деталізованою порівняно з вищезазначеним аналогом, також не позбавлена недоліків. Не можна погодитися з тим, що назва розділу не узгоджується в повному обсязі з його змістом (що притаманно більшості розділів), деталізація регламентації одних видів адміністративних проваджень (саме такий термін вживається) передбачається одночасно з фрагментарною регламентацією інших у межах одного розділу, детальне зосередження уваги на статусі одних суб'єктів адміністративно-процедурних відносин одночасно має місце поряд з узагальненим підходом щодо визначення статусу інших, засад їх участі, що не можна визнати виправданим. Узагальнений аналіз проекту Міністерства юстиції України не дозволяє вести мову про зважений, обґрунтований підхід розробників до його підготовки та прогнозування результатів застосування цього документа. Структура має бути логічною, послідовною, з майже об'єктивно зумовленим однаковим обсягом матеріалу щодо різновидів адміністративних процедур, зважаючи на те, що розробники в пояснювальній записці зазначили про важливість кожного різновиду адміністративної процедури, їх поширеність, необхідність їх детальної регламентації. У цьому аспекті незрозумілою є пропозиція щодо структури відповідного кодифікованого акта, сформульована Д.С. Астаховим, коли він пропонує зафіксувати окремі книги («Загальні положення», «Звернення осіб», «Адміністративні послуги», «Адміністративний договір», «Адміністративне оскарження», «Прикінцеві та перехідні положення» [7, с. 200]) та водночас залишає поза увагою всі втручальні адміністративні процедури, а їх кількість і розмаїття є достатньо значними. Із цим згодні представники російської адміністративно-правової науки, оскільки відповідним кодифікованим актом має бути врегульовано не лише відносини з «надання публічних благ, адміністративного санкціонування», а й «адміністративного нагляду та контролю, досудового вирішення конфліктних управлінських ситуацій, реалізації поліцейських функцій, адміністративно-казуальні відносини, пов'язані із застосуванням адміністративно-правових заходів, спрямованих на попередження, нейтралізацію адміністративно-правових казусів (надзвичайних ситуацій) технічного та природного характеру» [10, с. 13–14]. Отже, не лише заявні, а й втручальні адміністративно-процедурні відносини повинні бути врегульованими. Більшість вітчизняних учених-адміністративістів погоджуються з тим, що майбутній кодифікований адміністративно-процедурний акт має врегулювати «відносини щодо розгляду заяв приватних осіб, а також так звані втручальні провадження» [21, с. 200]. Варто починати із загальних положень (мети, завдання, предмета регулювання такого кодексу, базових (основних) понять, принципів адміністративних процедур тощо), визначення їх різновидів, специфіки процедур із поступовим регламентуванням у межах окремих розділів, із зазначенням специфіки підвидів у межах підрозділів, глав, засад відповідних процедур (усіх без винятку різновидів адміністративних процедур) аж до прикінцевих, перехідних

положень, враховуючи ту специфіку правозастосування, яка матиме місце в разі прийняття новаційного кодексу.

Варто зазначити, що саме адміністративно-процедурні відносини – це ті відносини, на врегулювання яких має орієнтуватися Адміністративно-процедурний кодекс України. Не варто зосереджувати в ньому норми, покликані регламентувати інші відносини. У цьому аспекті слід уникати практичної реалізації пропозицій, які можна зустріти в сучасних наукових галузевих джерелах, сутність яких полягає в тому, щоб в Адміністративно-процедурному кодексі України визначити засади адміністративно-судочинських відносин, продублювати деякі положення КУпАП тощо [19, с. 44]. Не варто також запозичувати досвід деяких зарубіжних країн, які пішли шляхом прийняття єдиних кодифікованих актів, що об'єднують адміністративно-процедурні та адміністративно-процесуальні норми (наприклад, Закон Нідерландів «Про загальне адміністративне право» 1994 р., Адміністративно-процесуальний кодекс Латвії, Адміністративно-процесуальний кодекс Польщі, Адміністративно-процесуальний кодекс Болгарії, Кодекс адміністративного провадження та адміністративного судочинства Колумбії 2011 р. тощо [10, с. 8]). Незважаючи на те, що в сучасних умовах відносини з надання адміністративних послуг врегульовано окремим законодавчим актом (Законом України «Про адміністративні послуги» від 06.09.2012 р.), більш дієвою слід вважати раніше сформульовану пропозицію щодо включення й цих норм до кодифікованого адміністративно-процедурного акта з огляду на те, що адміністративні послуги є різновидом заявних адміністративних процедур [16, с. 200].

Цілком імовірними є включення положень Закону України «Про адміністративні послуги» до кодифікованого адміністративно-процедурного акта та втрата чинності згаданим законом у разі прийняття кодексу. Тим самим можна уникнути деталізованого нормативного регулювання окремих різновидів (оскільки таким шляхом можна йти в напрямі регламентацій засад та інших адміністративних процедур) адміністративно-процедурних відносин. Доцільним є включення до Адміністративно-процедурного кодексу України також норм, зорієнтованих на врегулювання відносин адміністративного оскарження, хоча у вітчизняних галузевих наукових джерелах можна зустріти й інші пропозиції (щодо включення цих норм до КАС України, враховуючи досвід ФРН [16, с. 200]). У цьому аспекті можна підтримати авторів монографії «Демократичні засади державного управління та адміністративне право», які зазначають: «Адміністративне оскарження є факультативною стадією, і стадією саме адміністративної процедури, адже скарги в адміністративному порядку розглядаються в межах публічної адміністрації (вищими органами або спеціально створеними органами). Адміністративне оскарження є продовженням розгляду адміністративної справи, а її вирішення на цій стадії також здійснюється через прийняття адміністративного акта. Крім того, адміністративне оскарження можна розглядати як вид адміністративного провадження, зокрема, якщо взяти за основу для класифікації вид звернення, яким ініціюється провадження» [16, с. 200–201].

Назва кодексу має в певному обсязі узгоджуватися з його змістом, відповідно, у ньому повинні зосереджуватися лише адміністративно-процедурні норми, він

має бути зорієнтованим лише на врегулювання адміністративно-процедурних (усіх без винятку різновидів) відносин.

Увагу доцільно зосередити на понятійному апараті майбутнього кодексу. Слід зазначити, що наявні проекти відповідного кодифікованого акта, на жаль, визначеною термінологією не відрізняються. Варто погодитися з Д.С. Астаховим у тому, що наявні проекти містять суперечливу, узагальнюючу термінологію [7, с. 190–195], а Е.Ф. Демський та Ю.В. Костюк взагалі стверджують, що «зміст багатьох дефініцій відірваний від теоретичних напрацювань у зазначеній сфері» [16, с. 4]. Це повною мірою стосується дефініцій «адміністративна процедура», «адміністративний орган», «адміністративна справа» тощо. Не варто забувати, що сфера регулювання майбутнього кодифікованого адміністративно-процедурного акта буде достатньо широкою, специфічною, відповідно, і перелік основних термінів має бути розширеним, усунувши потребу тлумачення тих чи інших понять. Окрім того, термінологія кодифікованого акта має узгоджуватися з доктринальним термінологічним рядом («приватна особа», «суб'єкт публічного адміністрування», «адміністративна процедура» тощо), враховуючи те, що будь-яка кодифікаційна діяльність повинна ґрунтуватися на наявних доктринальних напрацюваннях, базисі, здійснюватися з дотриманням принципу науковості. Для прикладу можна навести визначення поняття «адміністративний орган» (стаття 2 проекту Міністерства юстиції України), яке за змістом та за назвою суперечить як доктринальним галузевим правовим положенням, так і положенням чинного законодавства – поняттю «суб'єкт владних повноважень» (стаття 3 КАС України) [16, с. 4]. Доцільним вважаємо мінімальне використання в тексті кодифікованого адміністративно-процедурного акта оціночних понять, наявність яких на практиці зумовлює передумови для реалізації розсуду суб'єктом правозастосування, довільність тлумачення тих або інших положень, що визнати виправданим не можна. Варто погодитися з Д.С. Астаховим, що наявні проекти кодифікованого адміністративно-процедурного акта переобтяжені оціночними поняттями («добросовісність», «законологіка», «здоровий глузд», «розумний строк», «обґрунтоване рішення», «очевидно безпідставне прохання», «зручний спосіб звернення», «баланс між цілями та завданнями» тощо) [7, с. 189–190]. Цілком слушною є його пропозиція щодо істотного зменшення таких понять [7, с. 190] у кодифікованому акті та прагнення абсолютного (за можливості) визначення змісту адміністративно-процедурних норм. При цьому цілком доречним є виважений підхід до використання термінології в кодифікованому акті, насамперед підгалузевої, щоб уникнути помилкового використання невідгалузевої термінології. Так, наприклад, незрозумілим є підхід розробників проекту Міністерства юстиції України щодо використання терміна «штраф як адміністративне стягнення» для застосування до «зобов'язаної особи» у випадку, якщо адміністративний акт не виконується нею у встановлений органом строк, а передбачена ним дія не може бути виконана іншою особою (стаття 118) [5, с. 267–268]. Має місце підміна понять, оскільки застосуванню адміністративного стягнення має передувати юридико-фактична підстава – вчинення адміністративного правопорушення [16, с. 4]. У цьому разі використання терміна «адміністративне стягнення» є зайвим.

Доречно підтримати вже запропоновані вітчизняними вченими-адміністративістами пропозиції щодо усунення недоліків наявних зразків перспективної коди-

фікованої адміністративно-процедурної нормотворчості: закріплення безкоштовності розгляду адміністративної справи поряд з іншими принципами розгляду [16, с. 4], інших видів представництва [16, с. 4], деталізації засад відводу [7, с. 193–194], засад адміністративного оскарження [7, с. 195–198; 20, с. 259–260], регламентації засад розгляду звернень громадян, замінивши таким кодифікованим актом положення чинного Закону України «Про звернення громадян» [7, с. 198]. Безперечно, варто за можливості уникати бланкетних посилянь на інші нормативно-правові акти («передбачене іншими законодавчими актами», «крім випадків, передбачених законом», «в інших передбачених законом формах» тощо [16, с. 4]), тим самим усунувши будь-які передумови для розсуду й довільного тлумачення, сприяючи визначенню моделей поведінки суб'єктів адміністративно-процедурних відносин. З огляду на те, що майбутній кодифікований адміністративно-процедурний акт покликаний врегулювати діяльність різноманітних суб'єктів публічного адміністрування, має бути враховано специфіку адміністративно-процедурних відносин за їх участю. Це варто зробити шляхом деталізації регулювання таких відносин у межах окремих глав відповідного акта (єдиний розділ із розподілом на глави, які деталізують специфіку відповідних відносин). Уникнення цього підходу обумовить потребу додаткової нормотворчої діяльності з деталізацією відповідних загальних адміністративно-процедурних кодифікованих положень в окремих законодавчих, підзаконних нормативно-правових актах. Допустити цього не бажано, оскільки фактично буде втрачено весь сенс кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, і кодекс не буде провідним підгалузевим джерелом права. Окрім того, наявність єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акта зумовить спрощеність регулювання відносин і недоцільність внесення змін до численних нормативно-правових актів у разі організаційно-правових, функціональних змін у системі суб'єктів публічного адміністрування, узгодження різних за юридичною силою нормативно-правових актів, оновлення тих чи інших підзаконних актів.

Отже, хоча на сьогодні кодекс не є провідним джерелом адміністративно-процедурного права, оскільки відповідні норми «розпорошені» в численних і різноманітних кодифікованих актах (у тому числі в декількох частково), потреба в його прийнятті є нагальною. Гальмування відповідного процесу зумовлюється різними, у тому числі й суб'єктивними, факторами, небажанням визначеності моделей відповідних відносин, прозорості, спрощеності для контролю. Водночас пріоритети зовнішньополітичної діяльності держави обумовлюють активізацію відповідного процесу, прийняття єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акта. Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права в разі його прийняття вирізнятиметься такими рисами: 1) підгалузевим характером; 2) новаційним характером; 3) значним обсягом регулюючого впливу; 4) значною кількістю, розмаїттям суб'єктів суспільних відносин, на врегулювання яких він зорієнтований, у тому числі з правом ініціативи з боку будь-яких осіб (ініційовані, заявні, втручальні процедурні відносини); 5) значним обсягом змістовного наповнення та складною структурою з деталізованим розподілом у межах розділів, підрозділів, глав, статей; 6) тривалим процесом розробки та прийняття; 7) наступністю положень численних законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів та їх заміною

в повному обсязі. Завдяки поєднанню цих ознак кодекс посяде провідне місце в системі джерел адміністративно-процедурного та чільне місце в системі джерел адміністративного права України.

Література

1. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : [навч. посібник] / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К. : Старий світ, 2006. – 576 с.
2. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право : [навч. посібник для юрид. фак-тів та фак-тів міжнар. відносин] / А.М. Школик. – Львів : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
3. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
4. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Р.С. Мельник ; Харківський нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2010. – 32 с.
5. Каргузова І.О. Адміністративно-процедурне право : [навч.-метод. посібник] / І.О. Каргузова, А.Ю. Осадчий. – О. : Юридична література, 2008. – 288 с.
6. Коломоєць Т.О. Феномен презумпцій в адміністративному праві України : [монографія] / Т.О. Коломоєць, І.В. Зозуль. – Запоріжжя : ЗНУ, 2013. – 180 с.
7. Коломоєць Т.О. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: питання теорії та практики : [монографія] / Т.О. Коломоєць, Д.С. Астахов. – Запоріжжя : ЗНУ, 2011. – 254 с.
8. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : [монографія] / О.І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
9. Стеценко С.Г. Сутність адміністративного процесу: теоретичний погляд / С.Г. Стеценко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 39–46.
10. Зеленцов А.Б. Административный процесс и административно-процессуальное право в России: концептуальные проблемы современного развития / А.Б. Зеленцов, П.И. Кононов, А.И. Стахов // Административное право и процесс. – 2013. – № 12. – С. 3–15.
11. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право : [учебник] / В.Д. Сорокин ; под ред. А.И. Каплунова. – 2-е изд., перераб. и доп. – СПб. : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2008. – 571 с.
12. Константій О.В. Джерела адміністративного права України : [монографія] / О.В. Константій. – К. : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
13. Галіцина Н.В. Адміністративно-правові засади процедури створення та функціонування товариств з обмеженою відповідальністю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Н.В. Галіцина ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2010. – 20 с.
14. Довгополик А.А. Адміністративно-правове регулювання порядку створення та діяльності кредитних спілок в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / А.А. Довгополик ; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2011. – 20 с.
15. Дорохіна Ю.А. Забезпечення прав юридичної особи в адміністративних провадженнях : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю.А. Дорохіна ; Класичний приватний ун-т. – Запоріжжя, 2011. – 20 с.
16. Демський Е.Ф. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини / Е.Ф. Демський, Ю.В. Костюк // Юридичний вісник України. – 2011. – № 8(816). – С. 4 ; Демський Е.Ф. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини / Е.Ф. Демський, Ю.В. Костюк // Юридичний вісник України. – 2011. – № 9(817). – С. 4.
17. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України : розроблений Центром політико-правових реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua/?w=rJi=82Jd=181>.
18. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право / О. Люхтергандт // Юридичний журнал. – 2002. – № 5. – С. 24–28.
19. Петков С.В. Адміністративно-правова реформа в Україні : [навч. посібник] / С.В. Петков. – К. : ВД «Скіф», 2012. – 480 с.

20. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2 кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К. : Конус-Ю, 2008– . – Кн. 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. – 2008. – 314 с.

21. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / [Ю.С. Шемшученко, В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, І.О. Кресіна, В.П. Нагребельний та ін.] ; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.

Анотація

Коломоєць Т. О., Гаджисєва Ш. Н. Кодекс як джерело адміністративно-процедурного права України: пріоритети розробки в умовах сучасних правотворчих процесів. – Стаття.

У статті приділяється увага кодексу як джерелу адміністративно-процедурного права України, його специфічним особливостям, генезі проектної розробки. Виокремлюються конкретні пропозиції щодо доопрацювання наявних зразків проектів кодифікованого адміністративно-процедурного акта задля забезпечення досконалості його змістовного наповнення та ефективності застосування.

Ключові слова: адміністративно-процедурне право, кодекс, новаційність, структура, застосування.

Аннотация

Коломоец Т. А., Гаджиева Ш. Н. Кодекс как источник административно-процедурного права Украины: приоритеты разработки в условиях современных правотворческих процессов. – Статья.

В статье уделяется внимание кодексу как источнику административно-процедурного права Украины, его специфическим особенностям, генезису проектной разработки. Выделяются конкретные предложения по доработке имеющихся образцов проектов кодифицированных административно-процедурных актов для обеспечения совершенства его содержательного наполнения и эффективного применения.

Ключевые слова: административно-процедурное право, кодекс, новационность, структура, применение.

Summary

Kolomoets T. O., Hajiyeva Sh. N. Code as a source of administrative procedural law of Ukraine development priorities in modern law-making processes. – Article.

In article the attention to the code as to a source of the administrative and procedural right of Ukraine, its specific features, genesis of project development. Allocated specific proposals for revision of existing sample projects codified administrative and procedural regulations to ensure excellence of its substantive content and effective application.

Key words: administrative procedural law, code, novation, structure, application.

УДК 342.9:340.15 (477)

Ю. В. Пирожкова

ФУНКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОБНОВЛЕНИЙ ДОКТРИНАЛЬНИЙ ПОГЛЯД В УМОВАХ ПЕРЕГЛЯДУ ПОСТУЛАТИВ ПРО СИСТЕМУ ПРАВА УКРАЇНИ

У вітчизняній правовій науці останнім часом актуалізуються дослідження щодо модифікації структури права, а саме з'являються нові галузі права, існуючі об'єднуються, розмежовуються, окреслюються їх предмет, система, принципи, методи та специфіка функціонування. Так, С. Ківалов і Є. Додін відстоюють позицію щодо митного права як окремої галузі права, В. Развадовський досить змістовно зупиняється на висвітленні питання щодо долі так званого транспортного права, В. Цимбалюк подає власне бачення правового забезпечення формування інформаційного суспільства та обґрунтовує свою думку щодо специфіки й структури інформаційного