

THEORETICAL AND HISTORICAL PROBLEMS OF LAW AND POLITICS

Євген Литвиненко

Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Україна

УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Yevhen Lytvynenko

Taras Shevchenko National University of Kyiv, Ukraine

IMPROVEMENT OF ORGANIZATIONAL LEGAL GROUNDS OF CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE LEGISLATION

In this article, the author reviews actual issues and proposals on the development of codification activity in Ukraine on the grounds of comparative legal research of European and domestic approaches and practice of organizational legal grounds for codification activity. In the EU member-states, universal aspects of legal regulation were fixed in the special laws and codes in the context of decentralization of public administration activity and entering the EU by a number of post-communist countries (Poland, Estonia, Lithuania, etc.). The author concluded, that originating from the obtained results of the conducted research it is necessary to apply in Ukraine positive experience of establishing a constant Commission on codification activity subordinated to the President of Ukraine.

Keywords: codification of administrative legislation, administrative reform, public administration, codification commission.

Актуальність обраної теми обґрунтовується загостренням проблем правового забезпечення проведення в Україні адміністративно-правової реформи та демократичної трансформації галузі адміністративного права, необхідністю розробки нових кодифікаційних актів у контексті європейської інтеграції та якісного оновлення значного масиву підзаконних актів, у тому числі засобами кодифікації. У статті автором узагальнено актуальні проблеми та пропозиції з розвитку кодифікаційної діяльності в Україні на основі порівняльно-правового дослідження європейських підходів та практики організаційно-правового забезпечення кодифікаційної роботи.

Метою статті є розгляд актуальних проблем кодифікації адміністративного законодавства в Україні та формулювання пропозицій з удосконалення організаційно-правового та методологічного забезпечення кодифікаційної роботи в Україні. Серед основних завдань статті визначено: 1) охарактеризувати сучасний стан та актуальні правові проблеми кодифікації законодавства в Україні на прикладі адміністративного законодавства; 2) проаналізувати основні етапи проведення кодифікаційної роботи в Україні відповідно до завдань, визначених Концепцією адміністративної реформи в Україні; 3) сформулювати пропозиції з удосконалення організаційно-правового забезпечення кодифікаційної роботи в Україні на основі європейського досвіду.

Статтю підготовлено на основі використання методологічних засобів системного підходу, формально-логічного методу, порівняльно-правового та історико-правового методів розкрито сучасний стан та актуальні проблеми удосконалення кодифікаційної роботи в Україні на прикладі системи адміністративного законодавства.

Проведення кодифікаційної роботи в Україні є важливою складовою адміністративної реформи, запровадженої двадцять один рік тому за дорученням Кабінету Міністрів України та закріпленої у Концепції адміністративної реформи в Україні, схваленої Указом Президента України

від 22 липня 1998 року № 810/98¹. У даному документі були викладені вихідні теоретичні, методологічні, практичні, правові, організаційні проблеми та шляхи їх подолання у зв'язку з виробленням нової доктрини адміністративного права України, переглядом предмета та методів адміністративного права, розвитком інститутів адміністративного права та, зокрема, шляхів проведення кодифікації адміністративного законодавства.

У згаданій Концепції адміністративної реформи в Україні були визначені як необхідні елементи системи адміністративного законодавства наступні кодифіковані акти: Кодекс правил поведінки (етики) державного службовця (Розділ 3 «Організація державної служби»), Адміністративно-процедурний (процедуральний) кодекс України (пп. 2 п.2 Розділ 5 «Засоби забезпечення адміністративної реформи»), Адміністративно-процесуальний кодекс України (пп.3 п.2 Розділ 5 «Засоби забезпечення адміністративної реформи»), Кодекс про адміністративні проступки (пп. 4 п.2 Розділ 5 «Засоби забезпечення адміністративної реформи»). А також передбачалося концептуальне об'єднання вищезазначених кодексів в Адміністративному кодексі, поділеному на томи або книги, що матимуть кодифікований характер та називатимуться відповідними кодексами.

До цього часу вдалося розробити та прийняти лише частину з пропонованих у згаданій Концепції кодексів, а саме: Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2747 – IV², внесено зміни до прийнятого за часів СРСР Кодексу України про адміністративні правопорушення, проте не вдалося дійти згоди та прийняти у новій редакції Адміністративно-деліктний кодекс України³⁴⁵ та Адміністративно-процедурний кодекс України⁶. Означений стан свідчить про недосконалість проведення кодифікаційної роботи в Україні, необхідність удосконалення організаційно-правового забезпечення її проведення та створення окремого органу, уповноваженого на постійній основі здійснювати розробку нових та удосконалення діючих кодифікаційних актів.

На думку ідеолога реформи адміністративного права в Україні д.ю.н. проф. В.Б. Авер'янова, проведення кодифікації адміністративного законодавства визнавалося найбільш складним і дискусійним питанням розвитку системи адміністративного законодавства. Адже «поліцентричність нормативної структури і висока рухомість окремих інститутів адміністративного права обумовлюють об'єктивну неможливість... кодифікації норм адміністративного права в одному кодифікаційному акті»⁷. На його думку припускалося створення Кодексу загального адміністративного права для об'єднання найважливіших положень, що мають універсальне значення. Проте такого кодексу до цього часу створено не було, а у країнах Європейського Союзу універсальні аспекти адміністративно-правового регулювання отримали закріплення на рівні спеціальних законів та кодексів у зв'язку із впровадженням концепції децентралізації та вступом до Європейського Союзу низки країн пост-комуністичного табору (Республіки Польщі, Латвії, Литви, Естонії).

На наш погляд, розробка узагальнюючого кодифікаційного акту, який би містив усі універсальні дефініції, приміром для організації публічної адміністрації, має особливе значення та створило б умови для якісного перегляду та впровадження в адміністративному законодавстві України концепції децентралізації, а також впровадженій в європейському законодавстві концепції належної адміністрації. На підтвердження продуктивності такої гіпотези можна привести приклад

¹ Указ про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні 1998 (Президент України). *Офіційний вісник України*, 1999, 21, 32.

² Кодекс адміністративного судочинства України 2005 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 32, 11.

³ Лук'янець, Д.М. (2006). *Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання*. Суми: Університетська книга.

⁴ Колпаков, В.К. (2008). *Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право)*. Київ: Юрінком Інтер.

⁵ Банчук, О. (2007). *Адміністративне деліктне законодавство: зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні*. Київ: Книги для бізнесу.

⁶ Школик, А.М. (2013). Правове регулювання відкликання адміністративних актів. *Адміністративне право і процес*, 1 (3), 21-26.

⁷ Авер'янов, В.Б. (2002) *Виконавча влада і адміністративне право*. Київ: Видавничий Дім Ін-Юре, 70.

прибалтійських країн щодо впровадження комплексних реформ організації публічної адміністрації на основі європейських принципів та стандартів.

Також слід відмітити, що вітчизняними вченими розглядалася і така модель кодифікації адміністративного законодавства, яка б передбачала розробку інкорпоративного зібрання з окремими кодифікованими частинами – кодексами. Проте ця гіпотеза не отримала подальшого розвитку, а переважна увага вітчизняних вчених була зосереджена на розробці чотирьох найважливіших кодексів: у сфері несудових адміністративних проваджень – Адміністративно-процедурного кодексу, у сфері адміністративних судових проваджень – Адміністративного судово-процесуального кодексу, у сфері розгляду справ про адміністративні проступки – Кодексу адміністративної відповідальності, у сфері державної служби – Кодексу поведінки і дисциплінарної відповідальності державних службовців. Поряд із зазначеними кодексами, на думку д.ю.н. проф. Авер'янова, необхідно було також приділити увагу розробці Кодексу державної служби та Кодексу загального адміністративного права.

Реалізації завдань кодифікаційної роботи в Україні сприяло проведення адміністративної реформи в Україні та створення Державної комісії з адміністративної реформи як постійнодіючого координаційного органу. Нею скликалися робочі групи за окремими напрямами впровадження адміністративної реформи, а персональний склад був затверджений Президентом України. Прем'єр-Міністр України був уповноважений здійснювати координацію проведення адміністративної реформи в Україні. На жаль, лише частина кодифікованих актів, які були запропоновані в Концепції адміністративної реформи в Україні дістали розробку та є діючими кодифікаційними актами в Україні. Державна комісія з адміністративної реформи в Україні фактично здійснювала координацію проведення адміністративної реформи, але нею не було ініційоване створення самостійного органу на зразок Кодифікаційної комісії у Франції, який би конкурував у реалізації завдань адміністративної реформи.

У 2000 р. при Президентові України було засновано Комісію з питань адміністративно-територіального устрою, Координаційну раду з питань державної служби та Національну раду з узгодження діяності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування, а пізніше у 2000 р. у Секретаріаті Кабінету Міністрів України було створено Управління адміністративної реформи¹. У наступному році була запроваджена посада Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи – першого заступника голови Державної комісії з адміністративної реформи.

Як зазначають дослідники зазначеного періоду, модель організації процесу реформування, що функціонувала до початку 2005 р., характеризувалася відсутністю цілісності, а найважливішою проблемою була відсутність єдиного центру впровадження державної політики, тому завдання адміністративної реформи реалізовувалися переважно на розсуд міністерств, не узгоджувалися між собою.

На початку 2005 р. було введено посаду віце-прем'єр-міністра України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи. На цей час припадає розробка та схвалення Верховною Радою України нового Кодексу адміністративного судочинства України, в якому запроваджувалася можливість оскарження незаконних рішень суб'єктів владних повноважень до адміністративного суду. Розробники проекту плідно використали досвід німецької адміністративної традиції, а також запровадили нові дефініції – суб'єкт владних повноважень, владні управлінські функції, публічна служба та ін.

Із початку 2006 р. координаційні функції з організації процесу впровадження адміністративної реформи в Україні були передані від віце-прем'єр-міністра України з питань адміністративної та адміністративно-територіальної реформи до Міністра Кабінету Міністрів України. Але надзвичайно широке коло повноважень останнього не дозволило детально реалізовувати стратегічні завдання адміністративної реформи, а на думку деяких дослідників – практично припинило реформаторську діяльність уряду.

На думку Гончарук Н.Т., «проведення адміністративної реформи та активне втілення в практику концепції реформування публічної адміністрації мало б дати можливість впровадити

¹ Нижник, Н.Р., Гончарук, Н.Т. (2009) *Адміністративна реформа в Україні. Сучасний стан, проблеми та перспективи*. Дніпропетровськ: Монолит, 51.

нові ефективні моделі публічної адміністрації, створити раціональну та стабільну систему органів виконавчої влади»¹. Ми погоджуємось із висловленою позицією та вважаємо за необхідне звернути увагу на необхідність удосконалення науково-методологічного забезпечення проведення адміністративної реформи в Україні, а особливо – в частині розробки системи адміністративного законодавства з урахуванням європейського досвіду захисту прав людини у сфері виконавчої влади, врахування концепцій Нового публічного адміністрування (New Public Management), а також належного або ефективного урядування (Good Governance).

У західній Європі адміністративна реформа проводилась у 1970-х рр. та супроводжувалась розширенням адміністративної діяльності, посиленою увагою до функцій планування та координації, забезпечення відкритості для громадян, серед структурних реформ пріоритетною було визнано децентралізацію та реформу функціональних повноважень. Наприклад, як зазначає Д. Шиманке, науково-методологічне забезпечення децентралізації як елементу адміністративної реформи, було забезпечено у практично усіх країн Організації економічного співробітництва та розвитку, хоча і результати цих реформ були і залишаються доволі різними: «у Великій Британії зберіглося централізоване управління, в той час як у Шотландії та Уельсі – регіоналізація на основі деволюції з широкими власними повноваженнями, у Франції – проведено часткову децентралізацію у напрямку передачі частини повноважень департаментів та міжкомунальних об'єднань, що досі триває, а у Німеччині зберігається традиційна тенденція сильної подвійної децентралізації.»²

Науково-методологічні основи адміністративної реформи в цілому та розвитку системи адміністративного законодавства, зокрема, стали предметом досліджень не тільки вчених-представників науки адміністративного права, але й науки державного управління, неодноразового обговорювалися під час проведення спільних круглих столів, наукових конференцій, присвячених шляхам розвитку, систематизації, кодифікації чинного законодавства України.

На думку, д.ю.н. проф. Нижник Н.Р. «сутність реформи публічної адміністрації полягає у здійсненні комплексних перетворень у системі публічного управління в інтересах громадян з метою вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їх якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах.»³ Як зазначає даний автор, в процесі проведення реформи публічної адміністрації необхідно забезпечити створення такої системи, що відповідатиме критеріям ефективності, якості надання публічних послуг громадянам на рівні, що відповідає європейським стандартам, а також сприятиме підвищенню рівня життя громадян, утвердження демократії тощо.

Нормативно-правове забезпечення проведення адміністративної реформи в Україні у науковій літературі розглядається як важливий чинник успішного проведення адміністративної реформи, який має відповідати вимогам демократичної, соціальної і правової держави. В Україні було прийнято в цілому понад сто нормативно-правових документів, у яких розглядалися найважливіші напрями удосконалення системи державного управління (а понад 40 з них носили концептуальний характер та містили програми проведення адміністративних реформ).

Правові засади оновлення системи адміністративного законодавства в Україні обумовлені конституційними положеннями та вимогами щодо забезпечення єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, забезпеченні збалансованого соціально-економічного розвитку областей, регіонів, забезпеченням реалізації прав, свобод, законних інтересів людини у сфері виконавчої влади, а також гарантовано оскарження до суду усім громадянам, які вважають, що їх права, свободи та законні інтереси були порушені суб'єктами владних повноважень.

У 2019 р. були внесені зміни до Конституції України, відповідно до яких було закріплено стратегічний вектор європейської інтеграції, що підкреслює необхідність врахування у подальшій правотворчій, правозастосовній практиці, загальних цінностей, концепцій, ефективних правових механізмів захисту прав людини у сфері виконавчої влади, які мають бути покладені в основу науково-методологічного забезпечення кодифікації адміністративного законодавства.

¹ Нижник, Н.Р., Гончарук, Н.Т. (2009) *Адміністративна реформа в Україні. Сучасний стан, проблеми та перспективи*. Дніпропетровськ: Монолит, 29.

² Там само, 36-37.

³ Там само, 82.

На наш погляд, концептуальною основою проведення кодифікаційної роботи в Україні має виступати комплексне поєднання кодифікаційної роботи з чинними кодифікаційними актами та розробка нових, необхідних державотворчій практиці та за ініціативою громадян та їх об'єднань кодифікаційних актів, які у своєму змісті дозволять відобразити та компактно врегулювати нові види соціальних відносин, особливо – у сфері виконавчої влади. Такий підхід обумовлений актуальними проблемами оновлення змісту, структури, правових механізмів, закріплення європейських цінностей захисту прав людини у сфері виконавчої влади, що потребує не спорадичного, а постійного проведення кодифікаційної роботи.

Виходячи з викладеного вище, необхідно запропонувати створення в Україні самостійного органу, уповноваженого здійснювати загальну координацію, науково-методологічне забезпечення та розробку проєктів нових кодифікаційних актів, а також удосконалення положень діючих кодифікаційних актів на постійній основі. На наш погляд, доцільно використати французький підхід створення кодифікаційної комісії, описаний нами у підрозділі __, проте, визначення організаційного підпорядкування даної комісії напряму залежатиме від форми правління та розподілу повноважень у владному трикутнику та від обраної моделі Президента України на момент створення. А саме, у президентській республіці такий орган доцільно створювати при президентові, а у парламентській змішаного типу – при кабінеті міністрів або президентові, при цьому має бути врахована реальна роль у правотворчій діяльності органу, при якому пропонується запровадження кодифікаційної комісії.

Виходячи з проведеного аналізу сучасного стану взаємодії Кабінету Міністрів України, Президента України, Верховної Ради України, високого авторитету та ефективності реалізації повноважень Президента України, наявності позитивного досвіду попереднього створення відповідних комісій при Секретаріаті Президента та Адміністрації Президента щодо проведення реформи публічної адміністрації, на наш погляд, доцільно у короткостроковій перспективі створити Кодифікаційну комісію при Президентові України.

Організаційною формою роботи Кодифікаційної комісії при Президентові України пропонується засідання, до участі в якому запрошуватимуться постійні члени кодифікаційної комісії, а також за згодою – провідні фахівці, представники профільних міністерств, громадські організації, експерти, представники вищих навчальних закладів з метою забезпечення комплексної підготовки кодифікаційних актів. Виходячи із значної кількості кодифікаційних актів, що потребують розробки або удосконалення, пропонується визначити, що сесійні засідання Кодифікаційної комісії проводяться впродовж року, а позасесійні – у випадку необхідності на вимогу Президента України або Кабінету Міністрів України.

Рішення Кодифікаційної комісії при Президентові України підписуються головою Комісії, набувають чинності з дня підписання, а прийняті проєкти кодифікаційних актів набувають статус розроблених Кодифікаційною комісією з моменту прийняття відповідного рішення більшістю членів Кодифікаційної комісії. Особи, залучені до розробки відповідних кодифікаційних актів мають право дорадчого голосу та на зазначення у протоколі засідання Комісії їх окремої думку або відмінної позиції.

Оскарження рішення Кодифікаційної комісії забезпечується засобами адміністративного судочинства у разі порушення, гарантованих законом, прав, свобод, законних інтересів.

За результатами проведеного дослідження сформульовано наукові положення про кодифікацію адміністративного законодавства та науково-методологічні підходи до її реалізації в Україні, що включають заходи організаційного, технічного, інформаційного, правового характеру та пов'язані з розробкою, переглядом, доопрацюванням кодифікаційних актів, у результаті чого кодифікаційна робота в Україні може бути виведена на якісно вищий рівень, що забезпечить оновлення законодавства України на основі вимог демократичної правової держави, забезпечить імплементацію засадничих вимог та цінностей Європейського Союзу у національному законодавстві.

Одним із першочергових актів, прийняття якого пропонується за результатами підготовки дисертаційного дослідження – Концепція проведення кодифікації законодавства України, у якій пропонується закріпити комплекс необхідних організаційно-правових, технічних, інформаційних заходів, передбачити створення окремого органу – Кодифікаційної комісії, на який буде покладено забезпечення кодифікаційного процесу як постійної діяльності (кодифікаційної роботи) уповноваженого органу при Президентові України, в межах компетенції якого визначатимуться самостійні напрями за фундаментальними галузями права.

Окремий розділ Концепції про проведення кодифікації законодавства України має бути присвячений організаційно-правовим засадам діяльності Кодифікаційної комісії та визначати правові форми її діяльності. Зокрема, пропонується проведення сесійних засідань, можливість скликання як чергових, так і позачергових засідань, що може бути обумовлене невідкладними потребами імплементації у національний правопорядок вимог низки європейських регламентів та директив як складової національного законодавства.

Пропонується запровадити наступну організаційну структуру Кодифікаційної комісії: голова, два заступники, комітети за ключовими напрямками діяльності, як правило, визначеними на законодавчому рівні. Членство у Кодифікаційній Комісії передбачатиме постійну роботу за основним місцем з можливістю суміщення з науковою, творчою, науково-педагогічною діяльністю.

По-друге, важливо забезпечити розробку Положення про Кодифікаційну комісію, у якому мають віднайти закріплення ключові поняття, вимоги, стандарти діяльності, компетенція та особливості реалізації повноважень Кодифікаційної комісії як під час планування, проведення кодифікаційної роботи, так і при взаємодії з центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, представниками громадянського суспільства, що братимуть участь у кодифікаційній роботі.

Для забезпечення ефективної взаємодії суб'єктів правотворчості у розробці та прийнятті кодифікаційних актів, вбачається необхідним внесення змін до Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про Президента України», «Про місцеве самоврядування в Україні» та деякі інші з метою визначення на законодавчому рівні їх повноважень та правил взаємодії з питань кодифікаційної роботи.

Загалом у Положенні про Кодифікаційну комісію необхідно закріпити наступні елементи адміністративно-правового режиму, що проявляються у формулюванні правил, процедур, регламенту діяльності Кодифікаційної комісії, мети кодифікаційної діяльності та її результатів; суб'єктів, взаємодія яких сприятиме досягненню визначених результатів кодифікаційної роботи, стадій, засад здійснення кодифікаційної роботи, залученості громадян та інститутів громадянського суспільства; закріплення спеціальних норм щодо повноважень голови, заступників голови Кодифікаційної комісії, членів комітетів, сформованих за ключовими напрямками кодифікаційної діяльності, визначення підстав та засад відповідальності кодифікаційної комісії та окремих її членів за проведену роботу та досягнуті результати.

На наш погляд, необхідно запровадити принаймні п'ять комітетів, а саме: європейської інтеграції, з адміністративного права, з кримінального права, з цивільного права, з судочинства та захисту прав людини. Пропонується створення комітетів на постійній основі, в той час як з інших проблемних сфер кодифікації пропонується створювати комітети ad hoc. Також можливо передбачити створення міжвідомчих (міжінституційних) комісій, діяльність яких буде спрямована на удосконалення практики взаємодії органів державної влади з громадянами, захисту прав людини і т.ін.

У зазначених актах пропонується сформувати спільне концептуальне бачення, закріпити вихідні аксіологічні засади, стандарти діяльності, що дозволить забезпечити подальше проведення кодифікаційної роботи на спільній науково-методологічній основі, що сприятиме виробленню нової практики кодифікаційної роботи з урахуванням європейського досвіду.

Станом на 2019 р. низка важливих проектів кодифікаційних актів не отримала належної розробки та схвалення Верховною Радою України. Серед чинників, що впливали негативно на завершеність результатів кодифікаційної діяльності в Україні слід визначити: незацікавленість політиків та національних еліт у фінансуванні тривалих проектів з розробки законопроектів; відсутність організаційно-правового, технічного, інформаційного забезпечення кодифікаційної роботи на державному рівні; зміна або скасування посад очільників ключових напрямів адміністративної реформи, поверхове виконання доручених завдань, декларативне звітування про досягнуті результати всупереч незавершеності впроваджуваних реформ.

На наш погляд, в адміністративному законодавстві України необхідно забезпечити розробку низки нових кодифікаційних актів, які вже становлять частину законодавства країн Європейського Союзу та ефективно регулюють адміністративні правовідносини, що виникають у зв'язку із запровадженням спільних правил Європейського Союзу.

Наприклад, одним із першочергових слід визнати розробку і прийняття оновлених діючих кодексів у зв'язку із впровадженням спільних європейських засад правового регулювання,

стандартів захисту прав людини, відповідальності держави перед людиною, а саме Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення (в перспективі – Адміністративно-деліктного кодексу України). Пропозиції щодо оновлення зміни чинних та впровадження нових кодифікаційних актів сформульовані у наступному підрозділі.

У країнах Європейського Союзу, на відміну від сучасного стану кодифікаційної роботи в Україні, адміністративне законодавство містить значну кількість кодексів, що свідчить про використання кодифікації як засобу удосконалення та спрощення правового регулювання, застосування кодифікації як ефективного засобу врегулювання нових суспільних відносин, якісного перегляду законів, підзаконних актів на основі консолідації в одному кодексі, що характерно, зокрема, для соціальної сфери, у якій були прийняті пенсійні кодекси, кодекси про виплати пенсій військовослужбовцям та членам їх сімей.

Ці ідеї в Україні поступово впроваджуються, мають політичну та широку соціальну підтримку, проте досі проект «Пенсійного кодексу України» не розроблений. Стосовно даного сегменту адміністративного законодавства України важливо забезпечити розробку окремого кодифікованого акту – «Пенсійного кодексу України», в структурі якого, на наш погляд, можуть бути об'єднані як організаційно-правові аспекти нарахування та виплати пенсій, а також спеціальні аспекти нарахування та виплати пенсій спеціальним суб'єктам – військовослужбовцям, членам їх сімей, сиротам, дітям війни, іншим особам, що за законодавством України мають право на призначення пенсії.

Окремо слід зазначити про російський досвід та проблеми кодифікації адміністративного законодавства, що постали після прийняття Конституції Російської Федерації у 1993 році, після чого необхідно було забезпечити скасування радянського адміністративного законодавства та забезпечити створення доктринальних засад видання нормативно-правових актів. Серед кодифікованих актів адміністративного законодавства було запропоновано прийняття зведеного кодексу – Адміністративного кодексу, проте, на думку низки науковців, як і в Україні, дане завдання викликає значні труднощі, а альтернативою йому пропонується здійснення кодифікації матеріального адміністративного права шляхом прийняття статутних та тематичних законів, дія яких поширюватиметься на рівні федерації та регіонів. Крім того пропонувалася розробка Адміністративно-процесуального кодексу Російської Федерації та Кодексу про адміністративне судочинство Російської Федерації, а щодо посадових осіб органів державної влади – розробити Дисциплінарний кодекс.

Спільними рисами вітчизняного, європейського та російського підходів до кодифікації адміністративного законодавства слід визнати закріплення на конституційному рівні та в правовій доктрині, правосвідомості фундаментальних засад природного права, забезпечення дотримання яких та нормативне закріплення у кодифікованих актах законодавства становить важливе завдання законодавчої та судової практики. Узагальнюючи позиції вітчизняних та зарубіжних вчених слід відмітити, що кодифікація адміністративного законодавства сприятиме усуненню протиріч між раніше прийнятими законами та підзаконними актами, що у свою чергу, усуне можливості довільного застосування правових норм, свавілля органів державної влади, їх посадових осіб, порушення прав і свобод громадян, законних інтересів юридичних осіб публічного та приватного права.

Відмінними рисами у концептуальних підходах до кодифікації адміністративного законодавства у Російській Федерації є покладення в основу діяльності органів законодавчої та виконавчої влади у сфері правотворчості принципу верховенства закону, в той час як в Україні та низці європейських країн фундаментальне місце у Конституціях та законах відведено принципам правової держави, законності, пропорційності, недискримінації, а на міжнародному рівні поряд з останніми забезпечується впровадження принципу верховенства права, належного урядування тощо.

Як зазначають російські вчені «неповнота законодавчої регламентації кола суспільних відносин, регулювання яких повинно здійснюватися федеральними законами породжує неконтрольований процес відомчої та місцевої нормотворчості, що різко знижує якість правового регулювання»¹. На думку С.О. Белова «відсутність законодавчого регулювання загальних питань

¹ Актуальные проблемы кодификации российского административного законодательства (2019). *База даних Blog-Servitutis*, 3. <<http://www.blog.servitutis.ru/?p=687>> (2019, квітень, 18).

адміністративного права породжує правову невизначеність, що тягне за собою порушення прав громадян, у першу чергу, правової рівності, оскільки схожі справи вирішуються за різними правилами»¹. Із цими висновками погоджуються і вітчизняні вчені, наполягаючи на невідкладному проведенні галузевої кодифікації, що було успішно проведено, зокрема, у галузі цивільного права.

Галузева кодифікація адміністративного законодавства в Україні має здійснюватися на основі вихідних концепцій, правил, презумпцій, стандартів адміністративної діяльності, запроваджених у демократичних країнах, зокрема, з урахуванням досвіду країн Європейського Союзу. До таких основних концептуальних та доктринальних положень слід віднести схвалені на державному рівні євроінтеграційні, демократичні та соціально спрямовані цінності у сфері взаємодії органів виконавчої влади з приватними особами, а також забезпечення реалізації вимог реформи публічної адміністрації, спрямованої на децентралізацію, у тому числі щодо прийняття рішень.

У Російській Федерації проведення галузевої кодифікації адміністративного законодавства пропонувалося здійснювати з урахуванням природно-правової концепції прав людини, проте в інший спосіб пропонувалося забезпечити єдність органів державної влади та місцевого самоврядування за рахунок централізації повноважень у сфері організації місцевого самоврядування. Такий підхід суперечить впровадженій в Україні реформі публічної адміністрації в аспекті децентралізації та реформи органів місцевого самоврядування, що підтверджує практичну спрямованість державно-правових реформ в Україні на інтеграцію у європейську спільноту.

На думку російської вченої О.М. Ординої, кодифікація адміністративного права має здійснюватися окремо щодо загальної та особливої частин адміністративного права. «У загальній частині адміністративного права пропонується прийняти Дисциплінарний кодекс Російської Федерації, Адміністративно-процесуальний кодекс Російської Федерації»².

На відміну від наведеної позиції російських вчених, у країнах Європейського Союзу галузева кодифікація адміністративного законодавства, хоча і не була проведена щодо усього нормативно-правового масиву, проте було забезпечено розробку та прийняття кодексів, які визначали спільні правила, принципи, стандарти прийняття рішень адміністративного органу у найважливіших сферах суспільного життя, що характеризується забезпеченням публічного інтересу: соціальне, пенсійне, податкове, митне, освітнє, будівельне законодавство тощо.

Підсумовуючи викладене вище, слід узагальнити, що в основу кодифікації адміністративного законодавства в Україні має бути покладено наступні найважливіші властивості кодифікації, а саме: кодифікаційні акти регулюватимуть значну сферу адміністративних правовідносин, їх предмет визначатиметься у межах поділу галузі адміністративного права, як правило, за основними інститутами, прийняття кодифікаційних актів сприятиме забезпеченню тривалого строку застосування викладених у ньому норм, їх стабільності, а для широкого кола суб'єктів адміністративного права забезпечить вирішення принципово важливих питань суспільного життя.

На відміну від усталеного радянського підходу, який визнавав традиційною формою кодифікаційних актів прийняття уставів та положень, у яких визначався статус державних органів на сучасному етапі розвитку системи адміністративного законодавства та правотворчої діяльності в Україні, кодифікація адміністративного законодавства має стати ефективним інструментом удосконалення, спрощення, стабілізації адміністративно-правового регулювання, забезпечувати реалізацію та захист прав людини у сфері виконавчої влади, інтегрувати сформовані європейською доктриною та практикою правила та стандарти адміністративної діяльності, забезпечувати невідворотність відповідальності владних суб'єктів перед приватними особами за прийняття незаконних рішень, перевищення владних повноважень.

Для удосконалення організаційно-правового забезпечення проведення адміністративної реформи в Україні у частині кодифікації системи законодавства на якісно новому науковому та методологічному підґрунті необхідно врахувати позитивний досвід європейських країн, зокрема, Франції. У цій країні для проведення кодифікації було створено Національний комітет з організації

¹ Белов, С.А. (2011). Актуальность и перспективы кодификации административного законодательства в России. *Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации*, 12, 2-3. База данных «Собрание законодательства Российской Федерации». <<http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition07&issid=2011012000>> (2019, квітень, 18).

² Актуальные проблемы кодификации российского административного законодательства (2019). *База даних Blog-Servitutis*, 7. <<http://www.blog.servitutis.ru/?p=687>> (2019, квітень, 18).

кодифікації 1938 р., Комісію з вивчення законодавчої інформації 1943 р., Комісію з анкетування про ціни та послуги, а з 1948 р. було створено Вищу комісію з кодифікації. На наш погляд, позитивний досвід Франції щодо створення самостійного органу, уповноваженого на постійній основі здійснювати кодифікацію заслуговує на впровадження в Україні, що сприятиме оновленню та удосконаленню правового регулювання з урахуванням європейських стандартів та правил, що імплементуються у вітчизняне законодавство у зв'язку із поглибленням європейської інтеграції.

References:

1. *Ukaz pro zakhody shchodo vprovadzhennia Kontseptsii administrativnoi reformy v Ukraini 1998* [Enactment on activities as to implementation of the Concept of administrative reform in Ukraine 1998] (Prezydent Ukrainy) [The President of Ukraine]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], no. 21, art. 32. [in Ukrainian].
2. *Kodeks administrativnogo sudochynstva Ukrainy 2005* [Code on administrative adjudication of Ukraine] (Verkhovna Rada Ukrainy) [The Verkhovna Rada of Ukraine]. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy* [Official Bulletin of Ukraine], 32, art. 11. [in Ukrainian].
3. Lukianets, D.M. (2006). *Administrativno-deliktne vidnosyny v Ukraini: teoriia ta praktyka pravovoho rehuliuвання* [Administrative delicts relations in Ukraine: theory and practices of legal regulation]. Sumy: Universytetska knyha. [in Ukrainian].
4. Kolpakov, V.K. (2008). *Administrativna vidpovidalnist (administrativno-deliktne pravo)* [Administrative responsibility (administrative delicts law)]. Kyiv: Iurinkom Inter. [in Ukrainian].
5. Banchuk, O. (2007). *Administrativne deliktne zakonodavstvo: zarubizhnyi dosvid ta propozytsii reformuvannia v Ukraini* [Administrative delicts legislation: foreign experience and proposals on reform in Ukraine]. Kyiv: Knyhy dlia biznesu. [in Ukrainian].
6. Shkolyk, A.M. (2013). *Pravove rehuliuвання vidklykannia administrativnykh aktiv* [Legal regulation of revocability of administrative acts]. *Administrativne pravo i protses* [Administrative law and process], no. 1 (3), 21-26. [in Ukrainian].
7. Averianov, V.B. (2002). *Vykonavcha vlada i administrativne pravo* [Executive power and administrative law]. Kyiv: Vydavnychi Dim In-Iure. [in Ukrainian].
8. Nyzhnyk, N.R., Honcharuk, N.T. (2009). *Administrativna reforma v Ukraini. Suchasnyi stan, problemy ta perspektyvy* [Administrative reform in Ukraine. Modern state, problems and perspectives]. Dnipropetrovsk: Monolyt. [in Ukrainian].
9. Belov, S.A. (2011). Aktual'nost' i perspektivy kodifikatsii administrativnogo zakonodatel'stva v Rossii [Actuality and perspectives of codification of administrative legislation in Russia]. *Vestnik Vysshego arbitrazhnogo suda Rossijskoj Federacii* [Bulletin of Supreme Arbitration Court of Russia Federation], no. 12, 2-3. [in Russian].
10. *Baza dannyh «Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii»* [Data base Colletion of legislation of Russia Federation]. <<http://www.szrf.ru/doc.phtml?nb=edition07&issid=2011012000>> (2019, April, 18). [in Russian].
11. *Aktual'nye problemy kodifikatsii rossijskogo administrativnogo zakonodatel'stva* [Actual issues of codification of Russian administrative legislation]. *Baza dannyh Blog-Servitutis* [Data base Blog- Servitutis]. <<http://www.blog.servitutis.ru/?p=687>>(2019, April, 18). [in Russian].