

20. Гончаренко В.В. О кредитной кооперации / В.В. Гончаренко // Экономика Украины. – 2000. – № 4. – С. 23-29.
21. Негребецька Л.А. Кредитні спілки як організації фінансової взаємодопомоги / Л.А. Негребецька // Регіональна економіка. – 1999. – № 2. – С. 121-123.
22. Славова Н.О. Кредитні спілки: поняття, класифікація, загальна характеристика / Н.О. Славова // Вісник господарського судочинства. – 2007. – № 5. – С. 147-150.
23. Гончаренко В.В. Кредитні спілки в системі суб'єктів фінансового ринку / В.В. Гончаренко // Банківська справа. – 2000. – № 4. – С. 24-26.
24. Гавриленко О.Ю. Проблемні питання функціонування кредитних спілок в Україні / О.Ю. Гавриленко // Вісник економічної науки України. – 2006. – № 2. – С. 62-66.
25. Аржевітін С.М. Кредитні спілки – цеглинка у підвалинах відродження підприємництва в Україні / С.М. Аржевітін // Вісник кредитних спілок. – 1999-2000. – С. 11.
26. Пожар А.А. Економічні та організаційні особливості розвитку кредитної кооперації в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.00.04 „Економіка та управління підприємствами (за видами економічної діяльності)” / А.А. Пожар. – Полтава, 2007. – 16 с.
27. Зубатенко О.М. Кредитна спілка як учасник відносин у сфері господарювання / О.М. Зубатенко // Экономика и право. – 2009. – № 1. – С. 30-34.
28. Духневич А.В. Правове становище кредитних спілок в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / Андрій Вікторович Духневич. – Луцьк, 2008. – 20 с.

УДК 342.924(477)

АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЯК ОБ'ЄКТ ТЛУМАЧЕННЯ: ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Костенко О.І., аспірант

Запорізький національний університет

У статті подається аналіз адміністративного законодавства як об'єкта тлумачення, зосереджується увага на його особливостях у порівнянні з іншими складовими вітчизняного законодавства.

Ключові слова: адміністративне законодавство, тлумачення, об'єкт, з'ясування, роз'яснення, складові.

Костенко Е.И. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ОБЪЕКТ ТОЛКОВАНИЯ: ОБЩЕТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье анализируется административное законодательство как объект толкования, акцентируется внимание на его особенностях в сравнении с другими составляющими отечественного законодательства.

Ключевые слова: административное законодательство, толкование, объект, уяснение, разъяснение, составляющие.

Kostenko O.I. ADMINISTRATIVE LEGISLATION AS OBJECT OF INTERPRETATION: GENERAL THEORETIC ANALYSIS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article the administrative legislation is analyzed as object of interpretation, attention is accented on his features by comparison to other constituents of domestic legislation.

Key words: administrative legislation, interpretation, object, getting a clear idea of, elucidation, constituents.

Враховуючи істотне зростання ролі і значення в процесі право творення (на всіх стадіях) і правозастосування тлумачення нормативно-правових актів, про що досить переконливо свідчить вітчизняний досвід останніх десяти років, актуальності набуває поглиблена увага з

боку вчених-юристів до з'ясування реального потенціалу тлумачення в сучасних умовах щодо всіх складових вітчизняного законодавства. Невід'ємною складовою останнього завжди було і залишається адміністративне законодавство, яке відрізняється значним обсягом, ускладненим змістом, розмаїттям зовнішніх форм вирішення, розпорошеністю, що і обумовлює певні складнощі в правотворенні, а відповідно і тлумаченні.

Наявність значної кількості суб'єктів адміністративного правотворення, правозастосування, переважно несистематизований зміст адміністративного законодавства істотно ускладнюють процес його тлумачення, створюють передумови для появи певного роду суб'єктивнозумовлених результатів довільного тлумачення з боку різних суб'єктів, а, відповідно, й різних підходів для застосування одних і тих самих нормативно-правових актів у різних життєвих ситуаціях, що негативно впливає на ступінь захисту прав, інтересів особи. Саме тому, доцільним виглядає в контексті кардинального перегляду змісту і призначення адміністративного права, зовнішніх форм його вираження, якими є адміністративне законодавство (всі його складові), адміністративного користування і правозастосування поглиблений аналіз тлумачення адміністративного законодавства, усіх елементів механізму цього тлумачення, об'єктом якого виступає адміністративне законодавство.

У вітчизняній правовій науці питанням тлумачення адміністративного законодавства увага, на жаль, комплексно, безпосередньо не приділялась. В основному, увага вчених-юристів зосереджувалася або на тлумаченні в загальнотеоретичному аспекті, різновидах тлумачення норм інших (однак не адміністративних) галузей законодавства. Так, наприклад, можна згадати праці О. Капліної «Правозастосовне тлумачення судом норм кримінально-процесуального права», А. Булгаа «Міжнародно-правова практика тлумачення норм міжнародних договорів», Л. Чулінди «Юридико-лінгвістичне тлумачення текстів нормативно-правових актів», Д. Михайловича «Офіційне тлумачення закону», М. Савчина «Конституційний Суд України як гарант конституційного ладу», Л. Матвєєвої «Юридична природа та місце офіційних інтерпретаційних актів у правовій системі України», В. Карабаня «Тлумачення актів цивільного законодавства України», Ю. Власова «Проблеми тлумачення норм права», І. Сліденка «Тлумачення Конституції України: питання теорії і практики в контексті світового досвіду», С. Федика «Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини (за матеріалами Європейського Суду з прав людини та Конституційного Суду України)», І. Самсіна «Тлумачення актів законодавства України про оподаткування» тощо. Або ж в наявності роботи, присвячені безпосередньо адміністративному законодавству, окремим його складовим. Так, можна виділити роботи А. Коренєва «Норми адміністративного права та їх застосування», В. Самсонова «Адміністративне законодавство: поняття, зміст, реформа» [1], О. Констанція «Джерело адміністративного права України» [2] тощо. Узагальнений аналіз наявних робіт дозволяє констатувати відсутність аналізу адміністративного законодавства саме як об'єкта тлумачення. Що і обумовило формування мети роботи. Остання полягає в поглибленому аналізі адміністративного законодавства як об'єкта тлумачення, виділенні його особливостей, формулюванні пропозицій щодо його вдосконалення задля підвищення ефективності його тлумачення.

Одразу варто зазначити, що до цього часу дискусійним у правовій науці залишається питання про те, законодавство варто вважати об'єктом чи предметом тлумачення. Існують протилежні позиції стосовно цього питання. Так, наприклад, В. Лазарєв об'єктом тлумачення вважає нормативно-правові акти, а предметом – «історичну волю нормодавця, виражену в законі» [3, 44]. Ю. Власов, навпаки. Вважає об'єктом тлумачення «волю законодавства, виражену в тексті норми права», а предметом – «саму норму права, її текст, тексти пов'язаних з нею правових та не правових джерел» [4, 12-13]. У цьому сенсі доцільно погодитися із позицією Л. Чулінди, яка проаналізувала наявні наукові підходи щодо цього питання й дійшла висновку, що співвідносяться об'єкт і предмет тлумачення як рід і вид. як загальне і часткове, «для з'ясування змісту норми права відбувається тлумачення тексту нормативно-правового акту, що є об'єктом тлумачення, а у формуванні норми права з'ясовуються наміри правотворця, необхідність, умови, обставини тощо, з яких виходить творець тексту, тобто предметом тлумачення є зміст норм права, у формулюванні якого відбиваються наміри правотворця» [5, 19]. Отже, адміністративне законодавство варто розглядати саме як об'єкт тлумачення.

Адміністративне законодавство – це система нормативно-правових актів, у яких містяться

найбільш загальні й важливі адміністративно-правові норми [6, 147]. Для нього є характерним: а) досі діє певна частина нормативно-правових актів, які прийняті ще за часів Радянського Союзу; б) потребує приведення у відповідність до Конституції України той масив нормативно-правових актів, який прийнято в перші роки незалежності України; в) останнім часом розвиваються принципово нові державно управлінські явища, які потребують нормативного закріплення (інститути адміністративно-правових режимів, державної служби, адміністративної юстиції, адміністративних, управлінських послуг); г) адміністративно-правові форми містяться в численних нормативних джерелах загальнодержавного, відомчого та місцевого характеру, що ускладнює їх застосування [7, 148], а можна і додати – ускладнює їх тлумачення. С. Стеценко серед особливостей адміністративного законодавства виділяє: різноманіття зовнішніх форм – ними можуть бути як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти; превалювання підзаконних актів (що також істотно впливає та ускладнює його тлумачення); поєднання в них матеріальних та процесуальних норм; часте внесення змін і доповнень [8, 35]. Усе це дозволяє вести мову про складний зміст і характер об'єкта тлумачення – адміністративне законодавство. На складності змісту, розпорошеності зовнішніх форм фіксацій адміністративного законодавства зосереджували увагу вчені-адміністративісти в різні історичні періоди, при цьому такі особливості адміністративного законодавства були йому притаманні також у різні історичні етапи розвитку. Так, наприклад, про це неодноразово у своїх працях зазначали А. Єлістратов [9, 73-74], Б. Хангельдієв [10, 38-47], О. Якуба [11, 56-62] тощо.

І. Гриценко у фундаментальній науковій праці «Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права» досить детально аналізує адміністративне законодавство різних років, його складові – Адміністративний кодекс УРСР 1927 року, Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення, Кодекс України про адміністративні правопорушення та ін., при цьому зазначає, що більша частина адміністративного законодавства так і залишається несистематизованою, некодифікованою, що істотно ускладнює процес його застосування, оновлення, а відповідно і тлумачення [12, 61-83]. О. Константи́й, обґрунтовуючи потребу оновленого погляду на джерела адміністративного права, справедливо зазначає, що адміністративно-правові норми знаходяться не лише в законах, а і в численних підзаконних нормативно-правових актах, які не завжди відзначаються тривалістю існування у часі (це пояснюється оперативністю виконавчо-розпорядчої сфери), що об'єктивно ускладнює процес їх застосування [13, 4]. Окрім того, реалії життя обумовлюють появу нових складових адміністративного законодавства (наприклад, міжнародних договорів, рішень Конституційного Суду України, адміністративних договорів тощо), зміну їх ролі і питомої ваги у вітчизняному адміністративному законодавстві, що також певним чином впливає на адміністративну нормотворчість, правозастосування [14, 4] і тлумачення. Усі ці особливості самої галузі – її предмету, методу правового регулювання, розмаїття суб'єктів адміністративної нормотворчості і правозастосування вплинули і на адміністративне законодавство, яке, безперечно, відрізняється своєю особливістю і посідає чільне місце у вітчизняному законодавстві.

Стосовно складових адміністративного законодавства простежується єдність поглядів учених і юристів-правників, а саме: не викликає сумніву наявність значного масиву різноманітних за юридичною силою нормативно-правових актів, привалювання несистематизованої форми їх існування. Відносно ж складових елементів адміністративного законодавства, то тут відокремлюються різні підходи, залежно від критеріїв, предмета регулювання тощо. Так, наприклад, автори Академічного курсу з адміністративного права України виділяють: закони, постанови Верховної Ради України, Укази президента України, акти Кабінету Міністрів України, накази міністрів та інших центральних органів виконавчої влади, нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, акти місцевих державних адміністрацій, рішення місцевих рад, акти органів управління державних підприємств, установ, організацій, міжнародні договори [15, т.1, 142-147]. С. Стеценко виокремлює: міжнародне законодавство, Конституцію України, закони із виокремленням кодексів, підзаконні нормативно-правові акти [16, 35-40]. О. Константи́й пропонує в якості таких: нормативно-правові акти органів державної влади, Конституцію України, міжнародно-правові договори, рішення судів, адміністративні договори [17, 34-79]. Безперечно, простежується рідний авторський підхід до виокремлення, однак, узагальненим є погляд на значний обсяг та розмаїття різновидів форм фіксації, превалювання несистематизованого змісту. Хоча можна вести мову

про певну тенденцію щодо впорядкування адміністративного нормативно-правового зовнішнього масиву – прийняття Кодексу адміністративного судочинства України, Митного кодексу України, певна робота щодо розробки та активного громадського обговорення нових кодифікованих адміністративно-деліктного, адміністративно-процедурного кодексів тощо. Варто погодитися з більшістю вітчизняних вчених-адміністративістів, що провели тотальну систематизацію, а тим більше кодифікацію адміністративного законодавства, неможливо, враховуючи характер предмета адміністративно-правового регулювання, специфіку суб'єктів адміністративної нормотворчості і правозастосування – «поліцентричність нормативної структури і високу рухомість окремих інститутів адміністративного права» [18, 83]. Саме тому ідея розробки «Адміністративного кодексу» може розглядатися лише як прояв інкорпорації, як узагальнююча (умовна) назва всіх складових елементів адміністративного законодавства. В той же час варто вести мову про потребу поступової кодифікації окремих складових адміністративно-процедурних норм, законодавство про державну службу. У цьому контексті можна було б використовувати сформульовані пропозиції стосовно окремих складових адміністративного законодавства, які містяться в роботах О. Кузьменко (відносно адміністративно-процедурних складових) [19, 320], Д. Лук'янця, В. Колпакова, І. Федорова та ін. (відносно адміністративно-деліктного законодавства), Ю. Битяка (стосовно законодавства про державну службу) [20], К. Афанасьєва (відносно адміністративних договорів) [21, 293-302] тощо. Забезпечивши певну впорядкованість адміністративного законодавства можна домогтися спрощення (за всіма критеріями) його тлумачення, що, у свою чергу, сприятиме вдосконаленню як адміністративної нормотворчої діяльності, так і правозастосування. Модифікаційні процеси стосовно об'єкта (адміністративного законодавства) певним чином вплинуть і на весь процес тлумачення (звуження суб'єктів, уніфікація процедури тощо).

Отже, адміністративне законодавство, як вся сукупність зовнішніх форм фіксації основних засад адміністративно-нормативного регулювання відносин, є складовою вітчизняного законодавства із притаманною цілою низкою специфічних особливостей, обумовлених, перш за все, своєрідністю ролі і призначення адміністративного права. Завдяки наявності цілого спектра особливостей адміністративне законодавство є достатньо складним за змістом, формою фіксації, що впливає на його застосування і тлумачення. Задля спрощення останніх, забезпечення ефективного регулювання суспільних відносин вбачається доцільним певне модифікування адміністративного законодавства – систематизація у формі поступової часткової (підгалузевої, інституціональної) кодифікації із перспективним зменшенням складових адміністративного законодавства. Наявність певної кількості кодифікованих актів забезпечить звуження спектра зовнішнього прояву об'єкта тлумачення, усунення від останнього різноманітних відомчих суб'єктів, прояву суб'єктивно-довільного, заангажованого цільового підходу, сприяючи, тим самим, спрощенню тлумачення адміністративного законодавства в цілому.

ЛІТЕРАТУРА

1. Самсонов В.Н. Административное законодательство: понятие, содержание, реформа / В.Н. Самсонов, – Харьков: Основа, 1991. – 120 с.
2. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія / О.В. Константи́й. – К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
3. Лазарев В.В. Толкование права // Проблемы общей теории права и государства / под. общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Норма, 2001. – 832 с.
4. Власов Ю.Л. Проблеми тлумачення норм права: монографія / Ю.Л. Власов. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 180 с.
5. Чулінда Л.І. Юридико-лінгвістичне тлумачення текстів нормативно-правових актів: монографія / Л.І. Чулінда. – К.: Атіка, 2006. – 152 с.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том І. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004, – 584 с.

7. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том I. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004, – 584 с.
8. Стеценко С.Г. Адміністративно право України: навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
9. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – К., 1914. – 340 с.
10. Хангельдыев Б.Б. О кодификации советского административного права / Б.Б. Хангельдыев// Советское государство и право. – 1964. – № 12. – С. 38-47.
11. Якуба О.М. Советское административное право. Общая часть: учебное пособие / О.М. Якуба. – К.: Вища школа, 1975. – 232 с.
12. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія / І.С. Гриценко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 335 с.
13. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія / О.В. Константи́й. – К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
14. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія / О.В. Константи́й. – К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
15. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: У двох томах: Том I. Загальна частина / ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004, – 584 с.
16. Стеценко С.Г. Адміністративно право України: навч. посібник / С.Г. Стеценко. – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
17. Константи́й О.В. Джерела адміністративного права України: монографія / О.В. Константи́й. – К.: Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. – 120 с.
18. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: монографія / І.С. Гриценко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. – 335 с.
19. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія/ О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
20. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія / Д.М. Лук'янець. – Суми: ВТД «Університетська книга», 2006. – 367с.; Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.; Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України: монографія / І.О. Федоров. – Запоріжжя: ТОВ «ВПО «Запоріжжя», 2006. – 144 с.
21. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: монографія / Ю.П. Битяк. – Харків: Право, 2005. – 304 с.