

## РОЗДІЛ IV. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342: 340.134 (477)

### ОЦІННІ ПОНЯТТЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУЛЮВАННЯ ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, член-кореспондент НАПрН України,  
Заслужений юрист України

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна  
t\_deputy@ukr.net*

У статті аналізується проблематика формулювання оцінних понять в адміністративному законодавстві України. Автор зосереджує увагу на наявності значної кількості різноманітних оцінних понять в адміністративному законодавстві України, відсутності критеріїв їх оцінювання, що негативно впливає на правозастосування, зумовлює різноманіття підходів до оцінювання одного й того самого оцінного поняття, вияв вільного розсуду. Аналіз зразків проектного законодавства свідчить, що оцінні поняття й надалі зберігатимуть своє чільне місце, що спричинює пошук оптимальних шляхів їх формулювання та закріплення критеріїв (стандартів) їх оцінювання. Це сприятиме уніфікації оцінювання відповідних понять, підвищенню ефективності застосування адміністративного законодавства. Автор пропонує визначитися з назвою таких понять, аналізує наявні варіанти й обґрунтовує доцільність використання назви «оцінні поняття в адміністративному законодавстві». Використовуючи загальнотеоретичні напрацювання та акцентуючи увагу на специфіці адміністративного законодавства, автор пропонує класифікаційний поділ оцінних понять в адміністративному законодавстві з використанням різноманітних критеріїв, пошук оптимальних шляхів нормативного формулювання оцінних понять в адміністративному законодавстві та ефективного їх застосування в аспекті зосередження уваги на предметі оцінювання, суб'єктах оцінювання і стандартах оцінювання.

Формулюється кілька пропозицій, а саме: максимальне використання ресурсу юридичної термінології з мінімізацією включення багатозначних, іншомовних («калькованих»), застарілих слів, неологізмів, професіоналізмів; мінімізація використання «оцінних понять із нульовим ступенем конкретизації»; впровадження як обов'язкового правила нормотворчості конкретизації оцінного поняття в разі його формулювання або ж у самому акті його фіксування, або ж у підзаконному акті; узгодження назви та критеріїв оцінювання одного й того самого поняття в галузевому та всьому національному законодавстві як оптимального варіанта конкретизації оцінного поняття в адміністративному законодавстві; для визначення критеріїв його оцінювання пропонується обов'язкове нормативне перерахування його типових ознак. Формулюється декілька пропозицій щодо вдосконалення кількісних і якісних ознак адміністративного законодавства та практики його застосування, в т.ч. з акцентом на доцільності використання ресурсу інтерпретаційних актів.

*Ключові слова: адміністративне законодавство, критерії, оцінне поняття, предмет, суб'єкт, стандарти, застосування, формулювання, ефективність.*

## **ОЦЕНОЧНЫЕ ПОНЯТИЯ В АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФОРМУЛИРОВАНИЯ ИХ УПОТРЕБЛЕНИЯ**

Коломоец Т.А.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина  
t\_deputy@ukr.net*

В статье анализируется проблематика оценочных понятий в административном законодательстве Украины. Автор сосредоточивает внимание на наличии значительного количества разнообразных оценочных понятий в административном законодательстве Украины, отсутствии критериев их оценивания, что негативно влияет на правоприменение, обуславливает разнообразие подходов к оцениванию одного и того же оценочного понятия, проявление свободного усмотрения. Анализ образцов проектного законодательства свидетельствует о том, что оценочные понятия и в дальнейшем сохраняют свое место, что обуславливает поиск оптимальных путей их формулирования и закрепления критериев (стандартов) их оценивания. Это будет способствовать унификации оценивания соответствующих понятий, повышению эффективности применения административного законодательства. Автор предлагает определиться с названием таких понятий, анализирует имеющиеся варианты и обосновывает целесообразность использования названия «оценочные понятия в административном законодательстве». Используя общетеоретические наработки и акцентируя внимание на специфике административного законодательства, автор предлагает классификационное деление оценочных понятий в административном законодательстве с использованием разнообразных критериев, поиск оптимальных путей нормативного формулирования оценочных понятий в административном законодательстве и эффективного их применения в аспекте сосредоточения внимания на предмете оценивания, субъектах оценивания и стандартах оценивания.

В работе формулируется несколько предложений, а именно: максимальное использование ресурса юридической терминологии с минимизацией включения многозначных, иноязычных («калькированных»), устаревших слов, неологизмов, профессионализмов; минимизация использования «оценочных понятий с нулевой степенью конкретизации»; внедрение в качестве обязательного правила нормотворчества конкретизации оценочного понятия в случае его формулирования или в этом же законодательном нормативном акте, или в подзаконном акте; согласование названия и критериев оценивания одного и того же понятия в отраслевом и в целом в национальном законодательстве в качестве оптимального варианта конкретизации оценочного понятия в административном законодательстве; для определения критериев его оценивания предлагается обязательное нормативное перечисление его типичных признаков. Формулируется несколько предложений относительно усовершенствования количественных и качественных признаков административного законодательства и практики его приложения, в т.ч. с акцентом на целесообразности использования ресурса интерпретационных актов.

*Ключевые слова: административное законодательство, критерии, оценочное понятие, предмет, субъект, стандарты, применение, формулирование, эффективность.*

## **APPRAISAL CONCEPTS IN ADMINISTRATIVE LEGISLATION OF UKRAINE: REALITIES AND PROSPECTS OF FORMULATION OF THEIR CONSOLIDATION**

Kolomoiets T.O.

*Zaporizhzhia National University, Zhukovskiy Str., 66, Zaporizhzhia, Ukraine  
t\_deputy@ukr.net*

The article analyses problems of appraisal concepts in the administrative legislation of Ukraine. The author focuses attention on the presence of a significant amount of various

appraisal concepts in the administrative legislation of Ukraine, the lack of criteria of their assessment that makes a negative influence on law enforcement, stipulates for a variety of approaches to the assessment of one and the same appraisal concept, manifestation of free discretion. Analysis of samples of the project legislation shows that the appraisal concepts continue to retain their place in the future, which determines the search for optimal ways of formulating them and fixing the criteria (standards) for their evaluation. This will help to unify the evaluation of relevant concepts, improve the effectiveness of the application of administrative legislation. The author proposes to determine the name of such concepts, analyses the available options, and justifies the appropriateness of using the term “appraisal concepts in administrative legislation”. Using general theoretical developments and emphasizing the specifics of the administrative legislation, the author proposes the classification division of appraisal concepts in administrative legislation by using a variety of criteria. Search for optimal ways of the normative formulation of appraisal concepts in the administrative legislation and their effective application. The paper proposes focusing on the subject-matter of assessment, the subjects of assessment, and the standards of evaluation.

The paper formulates several proposals, namely: maximum use of the resource of legal terminology with the minimization of the inclusion of multivalued, foreign-language (“calf”), obsolete words, neologisms, professionalisms; minimization of the use of “appraisal concepts with zero degree of specification”; as a mandatory rule of rule-making, introduction of the concretization of the appraisal concept, if formulated, or in the same legislative normative act; coordination of the name and criteria for evaluating the same concept in sectoral and in general in the national legislation; as an optimal variant of the concretization of the appraisal concept in administrative law; for the definition of criteria for its evaluation there is suggested a mandatory normative enumeration of its typical characteristics. The paper formulates several proposals for improving the quantitative and qualitative features of administrative legislation and practices of its application, including with an emphasis on the appropriateness of using the resource of interpretative acts.

*Key words: administrative legislation, criteria, appraisal concept, subject-matter, subject, standards, application, formulation, effectiveness.*

Адміністративне законодавство, як і будь-яке галузеве законодавство, відрізняється притаманною йому специфікою. Окрім своєрідної досить широкої, поліструктурної сфери свого застосування, розмаїття та множинності суб'єктів застосування (за наявності як судових, так і позасудових суб'єктів із різним ступенем вияву принципу спеціалізації в їхній діяльності), адміністративне законодавство завжди відрізнялося наявністю специфічних положень (наприклад, техніко-юридичних), оцінних понять, які зберігають своє чільне місце в сучасному адміністративному законодавстві. Інше питання, що модифікація предмета адміністративного права певним чином впливає й на зовнішню форму його існування – адміністративне законодавство, яке збільшується не тільки кількісно за рахунок прийняття нових законодавчих, підзаконних нормативних актів, а й якісно, в т.ч. за рахунок запровадження та запозичення нових нормативних положень, підгалузей, інститутів, дефініцій тощо (адміністративні послуги, адміністративний позов, електронне урядування, адміністративний розсуд, конфлікт інтересів, штрафні бали, адміністративне судочинство тощо), що також пов'язане зі збільшенням кількості й урізноманітненням оцінних понять у вітчизняному адміністративному законодавстві. Застосування останнього за умови наявності значної кількості різноманітних відносно визначених понять зумовлює потребу їх тлумачення повноважними суб'єктами, а відсутність нормативно-визначених критеріїв, стандартів такого тлумачення – розмаїття підходів до такого тлумачення, максимальний вияв суб'єктивного підходу до роботи з такими поняттями, їх оцінювання по-різному, як наслідок, розмаїття практики розгляду одних і тих самих понять різними суб'єктами, що ускладнює як

процес застосування адміністративного законодавства з оцінними поняттями, так і контроль за ним, ефективність застосування відповідного законодавства в аспекті реалізації та захисту прав особи у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації. В умовах пошуку оптимальних шляхів підвищення досконалості змісту адміністративного законодавства й ефективності його застосування в умовах докорінних державотворчих і правотворчих процесів питання оцінних понять в адміністративному законодавстві набувають неабиякого значення, вимагають поглибленої уваги до дослідження особливостей формулювання та застосування з виділенням проблемних питань і формулюванням можливих варіантів їх вирішення, що і є метою роботи.

Аналіз чинного адміністративного законодавства України дає змогу з упевненістю стверджувати, що воно «достатньо насичене» оцінними поняттями (наприклад, «розумний строк розгляду справи», «поважна причина пропуску строку», «загальноприйняті уявлення про гостинність», «шкідливі наслідки», «хворобливий стан», «грубе порушення», «образливе чіпляння», «у можливо короткі строки», «спеціальні знання», «добросовісно», «найменші витрати часу й коштів», «інші докази, необхідні для здійснення провадження», «невиправдані витрати часу та інших ресурсів», «широкий громадський інтерес», «публічні інтереси», «безпосередній примус», «обставини, що належить з'ясувати у справі», «необґрунтованість відхилення доказів» тощо. Значною є кількість оцінних понять й у проектних зразках – Кодексу про адміністративні проступки України, Адміністративно-процедурного кодексу, Закону України «Про адміністративні процедури» тощо. Отже, оцінні поняття й надалі зберігатимуть своє місце в адміністративному законодавстві, а це вимагає ґрунтовного підходу до пошуку можливих шляхів оптимізації процесу їх формулювання та застосування задля підвищення ефективності використання їх ресурсу, усунення практики їх різного тлумачення, стандартизації їх оцінювання.

Почати варто з їх назви. У вітчизняній правовій науці питання оцінних понять привертало увагу вчених-юристів. При цьому спостерігається досить ґрунтовний підхід представників теорії права до дослідження феномена оцінних понять (наприклад, роботи А. Колодія, О. Веренкіотової, В. Косович, І. Турчин-Кукаріної, А. Матвєєвої, Ю. Власова, Д. Михайловича та ін.), а також намагання представників галузевих правових наук зосередитися на дослідженні особливостей оцінних понять в окремих галузях права й законодавства (наприклад, роботи С. Черноус, І. Тітка, О. Капліної, С. Шапченко, О. Лавріненко, О. Дроздова, І. Самсіна, О. Тимофєєва, К. Лановенко та ін.).

Є певні напрацювання в середовищі вчених-адміністративістів (наприклад, роботи С. Резанова, В. Біленка, О. Глухого, О. Костенко, П. Лютікова, В. Бевзенка, С. Стеценка, А. Школика, Д. Лук'янця та ін.), щоправда присвячені вони, як правило, оцінним поняттям в окремих складниках адміністративного права й адміністративного законодавства (наприклад, в адміністративно-деліктному законодавстві, законодавстві про адміністративні послуги, адміністративно-процесуальному законодавстві, законодавстві про державну службу тощо), що не дає змоги вести мову про комплексність таких досліджень. Тим не менше, питання їх назви неодноразово порушувалися в роботах представників різних галузевих правових наук і фахівців із теорії права з указівкою на потребу остаточного з'ясування оптимальної форми зовнішньої їх назви, її вибору серед усього розмаїття наявних варіантів: «оцінне поняття», «оціночне поняття», «оціночне судження», «оціночний термін», «оціночний вираз», «оціночна теорія», «ситуаційний термін», «оцінювальне поняття», «оціннове поняття» тощо [1, с. 48; 2, с. 152,153; 3, с. 15]. Ураховуючи ґрунтовність дослідження цього питання насамперед представниками кримінально-правової галузевої науки та фахівцями з теорії права (наприклад, роботи О. Капліної, Р. Опалева, Т. Кашаніної, Л. Волосатова, М. Панова, І. Тітка, О. Черданцева, Ю. Грошевого, О. Веренкіотової [1, с. 48]), а також беручи до уваги можливість і доцільність використання результатів їхнього дослідження щодо адміністративного законодавства, цілком виправданим вважаємо використання для позначення таких понять терміна «оцінні поняття», а точніше «оцінні поняття в

адміністративному праві», «оцінні поняття в адміністративному законодавстві», тим самим узгодивши положення адміністративно-правової науки із загальнотеоретичними правовими положеннями в частині виділення «оцінних понять у широкому розумінні як оцінних понять права (галузі права) – уявлень, абстрактних думок, результатів пізнання про явища, дії, процеси» та «оцінних понять у вузькому розумінні як оцінних понять законодавства (нормативно-правового акта) – загальних приписів, що використовуються нормотворцем для безпосереднього вираження соціальної значимості у праві шляхом унесення до норми права оціночного моменту з подальшою можливістю самостійної оцінки конкретного випадку з боку правозастосовувачів» [4, с. 8]. Окрім того, підтримуємо точку зору І. Тітка, згідно з якою в їх назві доцільно використовувати як складник саме «оцінні» (а не «оціночні», хоча їх значення є ідентичним [6, с. 8]), оскільки варіант «оціночні» є «калькою з російськомовного аналога і не узгоджується із правилами мовотворення української мови» [1, с. 48; 4, с. 8].

По-друге, реальне з'ясування багатоманіття оцінних понять в адміністративному законодавстві можливе в тому числі й з урахуванням їх класифікаційного поділу. Варто констатувати, що, на жаль, у роботах учених-адміністративістів це питання залишається майже не дослідженим. Водночас наявні загальнотеоретичні правові напрацювання цілком можуть слугувати підґрунтям для класифікаційного поділу оцінних понять й в адміністративному законодавстві з акцентом на їх специфіку. Так, наприклад, 1) залежно від юридичної сили нормативно-правового акта, в якому зафіксовано оцінні поняття, їх можна поділити на: а) ті, що містяться в кодифікованих актах (наприклад, «під впливом сильного душевного хвилювання» (ст. 34 Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КпАП) України), «в можливо короткий строк» (ст. 259 КпАП України), «необхідні знання» (ст. 66 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України), «вчинення інших дій, необхідних для розгляду справи» (ст. 87 КАС України) тощо); б) ті, що містяться в законодавчих актах (наприклад, «обґрунтовані витрати», «обґрунтована письмова вимога», закріплені в Законі України «Про звернення громадян» від 2 жовтня 1996 року тощо); в) ті, що закріплені в підзаконних нормативно-правових актах (наприклад, «принциповість та доброзичливість», яких мають дотримуватись державні службовці у своїй роботі, які закріплені в Типових правилах внутрішнього службового розпорядку, затверджених Наказом Національного агентства України з питань державної служби від 3 березня 2016 року № 50, тощо); 2) залежно від належності до реальної чи процесуальної частини адміністративного законодавства можна їх поділити на відповідні дві частини (наприклад, «наявність дружніх чи інших фото службових стосунків фізичними та юридичними особами» для з'ясування «приватного інтересу» (Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII), «необґрунтованість ненадання доказів до суду» (КАС України) тощо); 3) залежності від належності до певних складників адміністративного законодавства можна умовно виділити оцінні поняття певних підгалузей адміністративного законодавства, оцінні поняття інститутів адміністративного законодавства (наприклад, адміністративно-процесуального законодавства, адміністративно-деліктного законодавства, законодавства про державну службу, законодавства про адміністративні послуги тощо) тощо; 4) залежно від структурного елемента норми права в статті адміністративного законодавства варто виокремити оцінні поняття, що містяться в гіпотезах, диспозиціях і санкціях норм адміністративного права, які фіксуються в актах адміністративного законодавства. У більшості своїй, як свідчить аналіз адміністративного законодавства, оцінні поняття фіксуються в гіпотезах і диспозиціях, меншою мірою (майже мінімально) – у санкціях, що підтверджує безпосередній зв'язок відносно визначеного способу фіксації відповідних елементів структури норми права в актах адміністративного законодавства з наявністю оцінних понять. Це положення є типовим для більшості галузей публічного права, відповідно, й законодавства. Про це неодноразово зазначали в роботах фахівці з теорії права [4, с. 9]; це підтверджується й результатами аналізу адміністративного законодавства – зовнішньої форми вираження однієї із центральних галузей публічного права – адміністративного права; 5) залежно від суб'єкта оцінювання та сфери його діяльності

умовно можна виокремити оцінні поняття, пов'язані із судовим оцінюванням (у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких здійснюється судом, в адміністративному судочинстві тощо), ті, оцінювання яких пов'язані з позасудовим оцінюванням; 6) залежно від ступеня нормативної конкретизації: ті, що мають нормативні орієнтири (критерії) конкретизації, і ті, що таких критеріїв не мають («оцінні поняття з нульовим ступенем конкретизації» [4, с. 14]) (наприклад, «сувора догана» як вид заходу примусового впливу виховного характеру, що застосовується до неповнолітніх у віці від 16 до 18 років; «близькі особи» з поданням переліку осіб, які можуть підпадати під це визначення, а також умов, за наявності яких особа можуть уважатися такими (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII). Щоправда, цей поділ цілком можна було б деталізувати за рахунок конкретизації оцінних понять, які умовно включені до другої групи, а саме: ті, що конкретизуються в адміністративному законодавстві за рахунок закріплення певних їх ознак (типових ознак), а також ті, що конкретизуються за рахунок перерахування можливих їх «зовнішніх форм існування», «фактичних складів, які підводяться під ці оцінні поняття» [4, с. 14]. Доцільно було б розмежовувати за ступенем конкретизації оцінні поняття в адміністративному законодавстві на ті, що конкретизуються в законодавчих актах (як у тому ж акті, який їх містить (наприклад, «близькі особи» в Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII), так й в інших законодавчих актах (наприклад, «близькі особи» в Законі України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року), а також ті, конкретизація яких здійснюється в підзаконних актах і правових позиціях Верховного Суду України. 7) залежно від прив'язки до безпосереднього предмета оцінювання цілком можливо вести мову про оцінні поняття, пов'язані з діями, подіями; 8) залежно від прив'язки до суб'єкта адміністративних правовідносин, із яким буде пов'язане оцінювання, умовно можна виділити: а) ті поняття, оцінювання яких пов'язане з діяльністю спеціально уповноваженого суб'єкта публічної адміністрації (судді, безпосереднього керівника під час оцінювання результатів діяльності державного службовця тощо), їх ще можна назвати «оцінні поняття, пов'язані з діяльністю спеціального суб'єкта»; б) ті оцінні поняття, які можуть бути пов'язані з діями загального суб'єкта адміністративних правовідносин (оцінювання відповідних понять для такого суб'єкта не є чітко зафіксованою для нього компетенцією; оцінювання відповідних понять т.з. «приватними суб'єктами», суб'єктами, не наділеними державно-владними повноваженнями, тощо) (наприклад, «якщо особа не володіє або недостатньо володіє мовою, якою здійснюється провадження», «якість виконання поставлених перед державним службовцем завдань», «прояви зверхності, зневажливого ставлення до колег та громадян», «знання, достатні для виконання поставлених завдань» тощо); 9) залежно від сфери безпосереднього застосування відповідних понять з урахуванням специфіки предмета адміністративно-правового регулювання цілком можна вести мову про: а) оцінні поняття, безпосередньо пов'язані зі сферою адміністративно-деліктних відносин (наприклад, «шкідливі наслідки», «напіввільні умови», «жорстоке поводження», «грубе порушення» тощо); б) оцінні поняття, безпосередньо пов'язані з адміністративним судочинством: «обставини, що викликають сумнів у неупередженості судді», «виконує інші доручення», «спеціальні знання та навички застосування технічних засобів», «очевидна небезпека заподіяння шкоди» тощо); в) оцінні поняття, пов'язані з різноманітними адміністративно-процедурними відносинами за участю різних суб'єктів публічного адміністрування, тощо.

Усе багатоманіття оцінних понять у поєднанні зі специфікою сфери та суб'єктів застосування порушує питання про якість їх тлумачення й застосування. На жаль, узагальнений аналіз правозастосовної практики свідчить про досить поширену тенденцію щодо неоднакового застосування одного й того самого оцінного поняття в адміністративному законодавстві різними суб'єктами правозастосування, що пояснюється у вітчизняній адміністративно-правовій літературі наявністю різних підстав: різним рівнем правової освіти, правосвідомості суб'єктів правозастосування, відсутністю критеріїв оцінювання таких понять, суб'єктивним підходом до урахування обставин справ під час

оцінювання відповідних понять тощо [6; 7; 8; 9]. Безперечно, відсутність абсолютної визначеності відповідних положень негативно впливає на забезпечення однакового (типового) їх застосування. Утім цілком можна використовувати й ресурс відносної визначеності правових положень задля забезпечення певної стандартизації оцінювання відповідних положень і їх застосування, варто обрати певні орієнтири такого визначення задля формування типових (чітких, зрозумілих) критеріїв оцінювання таких положень суб'єктом застосування, мінімізувавши вияв суб'єктивізму вільного підходу до їх оцінювання й застосування (модель «типової ситуації», «переліку типових ознак» тощо).

Задля забезпечення прозорості, спрощеності, «зрозумілості» процесу оцінювання й застосування положень адміністративного законодавства з оцінними поняттями доцільно ці проблемні питання розглядати в аспекті його поділу на три складові елементи, а саме: а) предмет оцінювання; б) суб'єкт оцінювання й застосування відповідних положень; в) процес оцінювання. Аналіз кожного з них дасть змогу ґрунтовніше з'ясувати реальне значення проблемних питань оцінних понять в адміністративному законодавстві й запропонувати дієві варіанти їх вирішення.

Так, предметом оцінювання є «явище дійсності, щодо якого треба з'ясувати питання, чи охоплюється воно оціночним поняттям, яке використане в нормі» [4, с. 14]. Варто погодитися з О. Веренкітовою в тому, що предметом оцінювання можуть бути «стани, процеси, умови, обставини, речі, дії, часові відрізки тощо» [4, с. 14]. При цьому варто чітко усвідомлювати, що, окрім предмета (того, що підлягає оцінюванню) оцінювання, доцільно виокремлювати й «підстави оцінювання», якими є ті «доводи, позиції, які схиляють суб'єкта здійснити оцінку предмета, зробити висновок щодо предмета оцінки з урахуванням конкретної правозастосовної ситуації» [4, с. 14]. Аналіз адміністративного законодавства України дає можливість вести мову про те, що суб'єкту тлумачення оцінних понять, їх оцінювання досить складно здійснювати свою діяльність за рахунок дуже великої кількості таких понять, їх розпорошення в нормативно-правових актах різної юридичної сили, які прийняті різними суб'єктами й у різні історичні періоди, розраховані на урегулювання значної за обсягом і різноманітної за змістом сфери суспільних відносин. Досить поширеним є фіксування в адміністративному законодавстві оцінних понять «із нульовим ступенем конкретизації» (їх ще називають «класичні оцінні поняття»), тлумачення й застосування яких передбачає передусім акцент на правосвідомості самих суб'єктів застосування, як наслідок, шаблонність, абстрактність, нелогічність їх тлумачення, мотивування, а також розмаїття результатів застосування, яке в більшості своїй є помилковим. На жаль, мову варто вести про наявність абстрактних багатозначних понять, маловживаних, застарілих, іншомовних понять, спеціальної технічної термінології (особливо в техніко-юридичних положеннях), неологізмів (особливо в нормативно-правових актах, які прийняті протягом останніх трьох-п'яти років в умовах гармонізації вітчизняного галузевого законодавства із загальноєвропейськими галузевими правовими аналогами), позначення одним поняттям різних за змістом явищ, процесів і, навпаки, непослідовне позначення в галузевому законодавстві одних і тих самих явищ, процесів, дій різними поняттями тощо. Усе це ускладнює предмет і підстави оцінювання відповідних понять тим більше з урахуванням специфіки суб'єктного складу адміністративних правовідносин, змісту і сфери застосування адміністративного законодавства. Задля усунення такої ситуації варто виважено ставитися до дотримання правил юридичної техніки в процесі галузевої нормотворчості. Цілком доцільним убачається максимальне використання юридичної термінології з акцентом на уникнення використання абстрактних, багатозначних, різнорідних термінів, які зумовлюють підстави для широкого вияву суб'єктивізму для їх оцінювання. Варто підтримати пропозиції, сформульовані фахівцями з теорії права, однак цілком прийнятні й для адміністративного законодавства у відповідній частині, а саме: 1) простота і зрозумілість формулювання понять; 2) мінімізація під час їх формулювання використання спеціальних термінів; 3) уникнення використання під час формулювання застарілих, маловживаних термінів, іншомовних (у т. ч. «калькованих»)

слів; 4) дотримуватися принципу однозначного, послідовного використання одного й того самого поняття для позначення дій, явищ, процесів, станів у різних сферах дії адміністративного законодавства, а також національного законодавства загалом (як на рівні законодавчої, так і підзаконної регламентації) [4, с. 12]. Беручи до уваги надмірну кількість підзаконних актів як складника адміністративного законодавства, варто дотримуватися правила уніфікованого формулювання (відповідно, надалі й розуміння, оцінювання, застосування) понять у законодавчих і підзаконних актах, у актах, які прийняті раніше, та актах, які прийняті після прийняття останніх (отже, формулювання і значення оцінного поняття в процесі нормотворчості не може змінюватися) [4, с. 12]. В ідеалі бажано було б домогтися позначення одним і тим самим терміном одного й того самого поняття в усьому національному законодавстві, додатково узгодивши його з європейськими правовими аналогами. Це суттєво спростило б їх оцінювання численними різноманітними суб'єктами галузевого правозастосування, звузило б сферу вияву суб'єктивізму, уніфікувало б певним чином сам процес оцінювання, правозастосування.

Специфіка адміністративного законодавства також має бути врахована в процесі пошуку оптимальних шляхів уніфікації ефективного використання ресурсу оцінних понять. В умовах докорінних реформаційних нормотворчих, у т.ч. галузевих, процесів варто було б систематизувати адміністративне законодавство з наявними оцінними поняттями з використанням усіх можливих її форм. Безперечно, бажано було завершити процес підготовки та прийняття кодифікованих галузевих актів (Кодексу України про адміністративні проступки, Службового кодексу України, Адміністративно-процедурного кодексу України тощо), що істотно вплинуло б як на кількісні, так і на якісні показники галузевого законодавства. Доцільно також завершити процес прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», зафіксувавши в ньому поряд з іншими й визначення оцінного поняття, положення про критерії їх оцінювання, а також положення про те, «що нормативно-правові акти нижчої юридичної сили не можуть змінювати значення вживаного поняття, в т.ч. й оцінного, прийнятого в нормативно-правовому акті вищої юридичної сили» [4, с. 12].

По-друге, суб'єкти оцінювання. Як уже зазначалося, особливістю суб'єктивного складу процесу оцінювання поняття адміністративного законодавства є розмаїття й численність таких суб'єктів, діяльність яких передбачає як наявність, так і відсутність фахових юридичних знань, різний рівень вияву принципу спеціалізації у відповідній діяльності. Усе це передбачає різний рівень правової свідомості, правової культури суб'єктів оцінювання таких понять, різні підходи до роботи з такими поняттями, різні результати (в т.ч. й некоректні, неправильні) такої роботи. Окрім того, специфіка сфери застосування адміністративного законодавства з наявними оцінними поняттями передбачає наявність у суб'єктів оцінювання останніх не тільки глибоких фахових, вузькоспеціалізованих знань, а й «глибоких знань й розуміння змісту формальної логіки – понять і методології, принципів права – загальних, міжгалузевих, спеціальних, лінгвістичних і стилістичних правил – загальних і окремих; інших мовних спеціально-юридичних, атрибутивних способів засобів і прийомів, а також цінностей Українського народу, його світогляду, історії та культури» [10, с. 155]. У контексті превалювання позасудового застосування адміністративного законодавства з наявними оцінними поняттями, а також відсутності стандартів оцінювання таких понять набуває особливого значення питання підвищення рівня наявних вищезазначених знань у відповідних суб'єктів застосування в т.ч. за рахунок максимального використання ресурсу інноваційних форм і методів опрацювання інтерпретаційних джерел.

По-третє, застосування адміністративного законодавства з оцінними поняттями нерозривного має пов'язуватися із запровадженням практики фіксації стандартів їх оцінювання як «зразків сукупності типових якісних та/чи кількісних властивостей (ознак) предметів, явищ, дій, щодо якого здійснюється порівняння оцінного поняття із конкретною ситуацією» [4, с. 14], «критеріїв оцінювання, сукупності типових властивостей, які мають бути притаманні оцінювальним предметам» [11, с. 23]. Аналіз адміністративного законодавства свідчить про те, що в наявності є



приклади певної деталізації (конкретизації) оцінних понять у підзаконних нормативно-правових актах; перерахування кількох типових ознак, які можуть використовуватися в роботі з оцінними поняттями, у самому тексті нормативно-правового акта або іншого однопорядкового акта; однак визнати їх саме як стандарти оцінювання не можна. Узагальнений аналіз практики застосування адміністративного законодавства з акцентом на опрацювання інтерпретаційних джерел свідчить, що достатньо поширеними є випадки визначення: 1) орієнтирів оцінювання шляхом перерахування явищ, предметів, замінних оцінними поняттями, яке завершується словами «та інші», «т. д.», «тощо»; 2) використання слів «наприклад», «приміром», «а саме» з поданням конкретних прикладів тлумачення положень; 3) формулювання визначення з використанням абстрактних суджень, яким також притаманний абстрактний зміст [1, с. 50]. Це також визнати як оптимальні орієнтири, критерії оцінювання, на жаль, не можна. Беручи до уваги наявні напрацювання фахівців із теорії права з питань удосконалення практики формулювання та застосування оцінних понять, а також акцентуючи увагу на специфіці адміністративного законодавства з оцінними поняттями, цілком можемо запропонувати кілька положень, зорієнтованих на вдосконалення практики формулювання оцінних понять в адміністративному законодавстві та застосування останнього в частині визначення відповідних стандартів. Щодо формулюванням оцінних понять в адміністративному законодавстві варто зазначити таке: 1) бажано було б упорядкувати використання термінології за рахунок уникнення використання багатозначних, іншомовних, «калькованих» (іншомовних) слів, неологізмів, застарілих слів тощо. Варто прагнути уніфікувати використання термінології як у галузевому законодавстві, так і в законодавстві України загалом; створити «тезаурус української правової термінології» [4, с. 12], запровадити обов'язкову термінологічну експертизу в процесі нормотворчості; 2) мінімізувати формулювання оцінних понять із «нульовим рівнем конкретизації» («класичних оцінних понять»); 3) запровадити практику конкретизації (деталізації) оцінного поняття або ж у самому акті їх фіксування, або ж у підзаконному акті (за умови уніфікованого підходу до деталізації); 4) завершити процес прийняття Закону України «Про нормативно-правові акти», у якому зафіксувати положення про те, що «терміни або поняття, які використовуються у законодавчих та підзаконних актах, повинні мати однакове значення», а також «підзаконний акт не може змінювати зміст і значення поняття, зафіксованого у законодавчому акті, як і нормативно-правовий акт нижчої юридичної сили по відношенню до акта вищої юридичної сили» [4, с. 12]. У цьому самому Законі зафіксувати визначення «оцінного поняття» з акцентом на урахуванні закріплених у законодавстві критеріїв його оцінювання. У цьому самому акті зафіксувати, що оцінне поняття, яке фіксується в нормативно-правовому акті, підлягає обов'язковій конкретизації шляхом перерахування його типових ознак або ж у цьому акті, або ж у підзаконному акті; 5) як оптимальний варіант визначення критеріїв оцінювання таких понять закріпити перерахування приблизного (фіксування вичерпного переліку не може бути, оскільки в цьому випадку оцінне поняття втратить свої ознаки й набуде ознак «неоцінного поняття») переліку їх типових ознак, наявність яких і зумовлює зміст відповідного поняття.

Практична реалізація цих пропозицій сприятиме вдосконаленню змісту адміністративного законодавства, в т.ч. й у частині оцінних понять, спрощенню його застосування, звуженню сфери вияву вільного розсуду суб'єктів застосування, посиленню уніфікації визначення алгоритму дій їхньої роботи з оцінними поняттями галузевого законодавства, зменшенню кількості випадків довільного оцінювання й застосування оцінних понять в адміністративному законодавстві України, а також посиленню контролю за відповідною діяльністю цих суб'єктів.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоець Т.О. Тлумачення оцінних понять в адміністративному судочинстві як складова вітчизняної правозастосовної практики / Т.О. Коломоець, П.С. Лютиков // Право України. – 2011. – № 4. – С. 47-52.
2. Коломоець Т.О. Тлумачення актів адміністративного законодавства : [монографія] / Т.О. Коломоець, О.І. Костенко. – Запоріжжя : ЗНУ, 2011. – 200 с.

3. Вак В. Дифамаційні міни на правовому полі / В. Вак // Юридичний вісник України (23-32 грудня 2016 року). – 2016. – № 51–52 (1119-1120). – С. 14-15.
4. Веренкіотова О.В. Оціночні поняття в правових актах : теорія та практика реалізації : автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права ; історія політичних і правових учень» / О.В. Веренкіотова ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2013. – 20 с.
5. Тітко І.А. Оцінні поняття у кримінально-процесуальному праві України : [монографія] / І.А. Тітко. – Х. : Право, 2010. – 180 с.
6. Біленко В.А. Оціночні поняття в адміністративному процесі : передумови розмаїття форм існування та розширення сфери застосування / В.А. Біленко // Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки». – 2011. – № 1. – С. 130-134.
7. Олексієва І. Достовірність і достатність доказів у справах про адміністративні правопорушення на автомобільному транспорті / І. Олексієва // Юридична Україна. – 2012. – № 4. – С. 32-36.
8. Резанов С.А. Адміністративний розсуд як складова провадження в справах про адміністративні правопорушення / С.А. Резанов // Правоохоронна функція держави : теоретико-методологічні та історико-правові проблеми : матер. Міжн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 25.04.2014). – Х., 2014. – С. 228-230.
9. Самбор М.А. Морально-правові та оціночні поняття в нормах про адміністративні правопорушення / М.А. Самбор // Вісник ЗНУ. Серія «Юридичні науки» : зб. наук. пр. – 2011. – № 2. – Ч. 1. – С. 114-123.
10. Глухий О.Г. Співвідношення розсуду судді адміністративного суду й застосування оціночних понять податкового права України при вирішенні податкових спорів / О.Г. Глухий // Вісник ЗНУ. Серія «Юридичні науки». – 2012. – № 4 (1). – С. 150-158.
11. Веренкіотова О.В. Застосування оціночних понять права в українському законодавстві : окремі аспекти / О.В. Веренкіотова // Підприємництво, господарство і право. – 2012. – № 12. – С. 22-25.

#### REFERENCES

1. Kolomoets, T.O. and Lyutikov, P.S. (2011), “Interpretation of appraisal concepts in administrative legal proceedings as a component of domestic law enforcement practices”, *Pravo Ukrayiny*, no. 4, pp. 47-52.
2. Kolomoets, T.O. and Kostenko, O.I. (2011), *Tlumachennya aktiv administratyvnoho zakonodavstva : monohrafiya* [Interpretation of acts of administrative legislation : monograph], ZNU, Zaporizhzhia, Ukraine.
3. Vak, V. (2016), “Defamatory mines in the legal field”, *Yurydychnyi visnyk Ukrayiny* (Decembers, 23-32 2016), no. 51–52 (1119-1120), pp. 14-15.
4. Verenkiotova, O.V. (2013), “Appraisal concepts in legal acts : theory and practice of realization”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.01, National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine.
5. Titko, I.A. (2010), *Otsinni ponyattya u kryminalno-protsesualnomu pravi Ukrayiny : monohrafiya* [Appraisal concepts in the criminal procedural law of Ukraine : monograph], Pravo, Kharkiv, Ukraine.
6. Bilenko, V.A. (2011), “Appraisal concepts in the administrative process : prerequisites for a diversity of forms of existence and expansion of scope”, *Visnyk Zaporizhzhia National University. Yurydychni nauky*, no. 1, pp. 130-134.

7. Oleksiyiva, I. (2012), "The reliability and sufficiency of evidence in cases of administrative violations in road transport", *Yurydychna Ukrayina*, no. 4, pp. 32-36.
8. Rezanov, S.A. (2014), "Administrative discretion as a part of proceedings in cases of administrative offenses", *Pravookhoronna funktsiya derzhavy : teoretyko-metodolohichni ta istoriko-pravovi problemy : mater. Mizhn. nauk.-prakt. konf.* [Law enforcement function of the state : theoretical and methodological, historical and legal problems : materials of the International research and practice conference], Kharkiv, April 25, 2014, pp. 228-230.
9. Sambor, M.A. (2011), "Moral and legal concepts and appraisal concepts in the rules on administrative violations", *Visnyk Zaporizhzhia National University. Yurydychni nauky*, no. 2 (part. 1), pp. 114-123.
10. Hlukhyi, O.H. (2012), "Correlation of the discretion of the judge of administrative court and the application of appraisal concepts of the tax law of Ukraine in resolving tax disputes", *Visnyk Zaporizhzhia National University. Yurydychni nauky*, no. 4 (1), pp. 150-158.
11. Verenkotova, O.V. (2012), "The use of appraisal concepts of the right in Ukrainian legislation : some aspects", *Pidpnyemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, no. 12, pp. 22-25.

УДК 347.73 (477)

## **АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ**

Аганіна А.О., к.ю.н., викладач

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна  
alyona\_aganina@mail.ru*

У статті досліджуються основні напрями нормотворчої діяльності Державної фіскальної служби України. Визначаються місце й роль нормотворчої діяльності податкових органів у системі підзаконної нормотворчості центральних органів виконавчої влади. Виділяються основні проблемні питання у сфері нормотворчої діяльності органів Державної фіскальної служби України. На основі аналізу наукових і нормативних джерел формулюються пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства та юридичної практики відомчої нормотворчості фіскальних органів, ураховуючи процеси євроінтеграції й глобалізації.

*Ключові слова: нормотворчість, законодавство, фіскальна служба, податкові відносини, юридична техніка, євроінтеграція, глобалізація, удосконалення.*

## **АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ФИСКАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ**

Аганина А.А.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина  
alyona\_aganina@mail.ru*

В статье исследуются основные направления нормотворческой деятельности Государственной фискальной службы Украины. Определяются место и роль нормотворческой деятельности налоговых органов в системе подзаконного нормотворчества центральных органов исполнительной власти. Выделяются основные проблемные вопросы в сфере нормотворческой деятельности органов Государственной фискальной службы Украины. На основании анализа научных и нормативных источников формулируются предложения относительно усовершенствования действующего законодательства и юридической практики ведомственного нормотворчества фискальных органов, учитывая процессы евроинтеграции и глобализации.

*Ключевые слова: нормотворчество, законодательство, фискальная служба, налоговые отношения, юридическая техника, евроинтеграция, глобализация, усовершенствование.*