

РОЗДІЛ V. АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.951: 342.34(477)

УЧАСТЬ ГРОМАДСЬКОСТІ В КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ – УМОВА ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ПРОЦЕСУ

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, заслужений юрист України

Запорізький національний університет

У статті в систематизованому вигляді подається аналіз засад участі громадськості в кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України, форм такої участі, суб'єктів, здійснюється розгляд під кутом зору на таку участь як умову демократизації кодифікаційного процесу.

Ключові слова: адміністративно-процедурне законодавство, громадськість, демократизація, кодифікація, форми участі.

Kolomoets T.A. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В КОДИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ – УСЛОВИЕ ДЕМОКРАТИЗАЦИИ ПРОЦЕССА / Запорожский национальный университет, Украина

В статье в систематизированном виде дается анализ оснований участия общественности в кодификации административно-процедурного законодательства Украины, форм такого участия, субъектов, осуществляется рассмотрение такого участия под углом признания его условием демократизации кодификационного процесса.

Ключевые слова: административно-процедурное законодательство, общественность, демократизация, кодификация, формы участия.

Kolomoets T.O. PUBLIC PARTICIPATION IN THE CODIFICATION ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW OF UKRAINE - A CONDITION OF DEMOCRATIZATION OF PROCESS / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In an article in a systematic form the grounds of public participation in the codification of administrative procedural law of Ukraine, the forms of participation, subjects are analysed; the review of that participation at an angle of acceptance of its by condition of democratization of codification process performed.

Key words: administrative procedural law, the public, democratization, codification, forms of participation.

Складовою реформаційних процесів, безпосередньо пов'язаних із переглядом засад вітчизняного законодавства, є кодифікація адміністративно-процедурного законодавства. Ідея зосередження адміністративно-процедурних приписів у єдиному кодифікованому акті виникла в середовищі вітчизняних вчених-юристів, нормотворців у різні історичні періоди, можна навіть вести мову про обґрунтування доцільності кодифікації процедурних, щоправда в межах адміністративно-процесуальних приписів ще у ХХ столітті. Так, Б. Хангельдиев, О. Якуба, Л. Коваль, Г. Петров неодноразово зазначали, що з метою спрощення правозастосування в процесуальній сфері доцільним вбачається кодифікація відповідного законодавства ще в 50-70-х рр. М. Тищенко, В. Авер'янов, В. Колпаков, О. Кузьменко, С. Стеценко підтримали цю ідею вже наприкінці ХХ – початку ХХІ століття, а О. Миколенко, Е. Демський, Ю. Костюк, В. Тимошук, І. Коліушко, Н. Александрова, Д. Астахов досить детально намагаються проаналізувати певні складові наукового базису вітчизняного кодифікаційного процесу вже адміністративно-процедурного законодавства, створити умови для якнайскорішого доопрацювання і прийняття підсумкового адміністративно-процедурного кодифікованого акта (процес істотно затягнувся в Україні вже більш ніж на 10 років з моменту нового підходу до вищезазначеної проблеми в контексті сучасного правотворчого процесу). На жаль, до цього часу комплексних монографічних робіт, безпосередньо присвячених кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, немає. У наявності деякі роботи, присвячені або ж узагальненому обґрунтуванню доцільності проведення відповідної підгалузевої кодифікації (наприклад, роботи В. Авер'янова, О. Пасенюка, І. Коліушка, В. Тимошука, Р. Куйбіди та ін.) [1], або ж аналізу результатів законопроектної роботи в зазначеній сфері (наприклад, роботи Е. Демського, Ю. Костюк, В. Тимошука, О. Миколенка та ін.) [2], або ж окремим елементам механізму відповідної кодифікації (наприклад, роботи Д. Астахова) [3]. Щоправда, достатньої

уваги такому елементу, як суб'єкти кодифікації, з боку вчених-юристів не приділено, що і не дозволяє визначитися з реальною роллю розмаїття суб'єктів такої діяльності, з'ясувати наявність таких суб'єктів, співвідношення між ними, зв'язків тощо. Відповідна прогалина певним чином гальмує весь процес кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, фактично зосереджуючи весь комплекс робіт навколо одного-кількох суб'єктів, переважваючи їх й забезпечуючи певний однобокий підхід, й залишаючи фактично поза цим процесом інші суб'єкти, роль яких у жодному разі применшувати не можна. Лідуючим, домінуючим суб'єктом кодифікації, наділеним повноваженнями щодо остаточного прийняття підсумкового кодифікованого адміністративно-процедурного акта. Є Верховна Рада України. Окрім неї суб'єктами кодифікації підгалузевого характеру варто визнати Кабінет Міністрів України, Президента України, враховуючи їх проекторозробчі ініціативи (право законодавчої ініціативи), а також достатньо широкі повноваження на стадіях обговорення та затвердження кодифікованого адміністративно-процедурного акта. У жодному разі не можна принижувати і роль Мін'юсту України як одного з базових суб'єктів попередніх стадій кодифікаційного процесу. Активність Мін'юсту України щодо відповідного напрямку роботи є очевидною – у наявності результати проведення різноманітних науково-практичних тематичних заходів, у т.ч. й із залученням іноземних фахівців, розробка останньої редакції Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, схваленої в травні 2011 року Кабінетом Міністрів України [4], зусилля Мін'юсту України зорієнтовані на створення акта, який би надав адміністративно-процедурним відносинам визначеності, слугував підґрунтям для забезпечення і реалізації прав, законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічної адміністрації, відіграв би роль певного стримуючого важеля для можливих протиправних діянь з боку останніх [5]. Усі вищезазначені суб'єкти кодифікаційного процесу щодо адміністративно-процедурного законодавства України дуже активні, наділені певними повноваженнями щодо відповідного напрямку роботи, виступають від імені держави. Однак кодифікаційний процес дуже специфічний, поєднує ознаки законотворчої діяльності і систематизації, передбачає досягнення певної мети, виконання завдань, дотримання принципів, серед яких і принцип науковості. Задля забезпечення цього цілком логічним є залучення до кодифікаційного процесу наукової фахової спільноти. Отже, мова може йти і про участь у кодифікаційному процесі недержавних суб'єктів, оскільки, якщо мова йде про наукову фахову громадськість, остання може здійснювати свою діяльність у різноманітних організаційно-правових формах, без наявності тісного зв'язку з державою (на базі приватних ВНЗ, персонально від свого імені тощо). Це є цілком виправданим, особливо на початкових стадіях кодифікаційного процесу. Розробка проекту майбутнього кодифікованого адміністративно-процедурного акта повинна здійснюватися з обов'язковим залученням вчених-юристів із тим, щоб досягти формулювання, а в подальшому і застосування визначеної термінології, розробка визначених, без можливості довільного тлумачення з боку будь-яких суб'єктів адміністративно-процедурних відносин, приписів, логічного, структурованого розміщення матеріалу в кодифікованому акті, щоб відповідний матеріал був доступним для сприйняття та розуміння як суб'єктів публічної адміністрації, так і будь-якої приватної особи. Залучення вчених-юристів до процесу кодифікації адміністративно-процедурного законодавства забезпечує відповідність положень кодифікованого акта базовим доктринальним постулатам, а також певним чином й узгодженість його з діючим вітчизняним законодавством завдяки наявності єдиного наукового фундаменту. Участь наукової громадськості в кодифікації адміністративно-процедурного законодавства знаходить прояв у різних зовнішніх формах. Так, зокрема, провідні вчені-адміністративісти були включені до складу робочих груп по розробці проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, співробітники Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, Науково-дослідного інституту місцевого самоврядування та державного будівництва Національної академії правових наук України, Інституту законодавства при Верховній Раді України активно залучалися й до цього часу є експертами як щодо проекту кодифікованого акта в цілому, його окремих положень, так і щодо підгалузевого кодифікаційного процесу. Форми участі є найрізноманітнішими – індивідуальні, колективні експертні висновки, авторські пропозиції нормопроектного, доктринального характеру, апробація в науково-дослідній діяльності ВНЗ юридичного профілю, наукових установ, підготовка наукових робіт монографічного характеру (наприклад, О. Миколенко), навчального змісту (наприклад, О. Пасенюк, Н. Александрова, Р. Мельник та ін.), публіцистичного спрямування (наприклад, Е. Демський, Ю. Костюк, Д. Астахов та ін.). Ґрунтовні доктринальні

дослідження можуть бути вузькотематичними, безпосередньо присвяченими проблематиці кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, а також комплексними з одночасним дослідженням вищезазначених проблем. Прикладом останніх можуть слугувати роботи співробітників Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України з питань реалізації принципу верховенства права в діяльності органів виконавчої влади та в адміністративному праві, а також щодо демократичних засад державного управління з одночасним ґрунтовним аналізом перспектив кодифікації адміністративно-процедурного законодавства України [6]. Цікавим є досвід Інституту законодавства при Верховній Раді України стосовно співвідношення результатів дисертаційних, у т.ч. з відповідної проблематики, робіт й впровадження їх у нормопроектну діяльність із критичним аналізом відповідного стану справ та формулюванням конкретних пропозицій щодо максимальної інтеграції результатів доктринальних та нормопроектних, а в подальшому і нормотворчих напрацювань щодо кодифікації адміністративно-процедурного законодавства [7]. Залучення наукової фахової громадськості до кодифікаційного процесу щодо адміністративно-процедурного законодавства повинно бути максимальним як щодо персональної, так і колективної участі. При цьому цілком логічним є розширення мережі наукових установ та вищих навчальних закладів, співробітники яких можуть залучатися до відповідного процесу. Поряд із зосередженням спільних зусиль представників Національної академії правових наук України з мережею науково-дослідних інститутів, Національної академії наук України з Інститутом держави і права ім. В.М. Корецького, Інституту законодавства при Верховній Раді України варто використовувати і потенціал наукових шкіл ВНЗ України, які сформувалися й накопичили достатній науковий ресурс, що однозначно сприятиме збільшенню кількості залучених зацікавлених осіб й розширенню географії їх представництва. Дослідження можуть бути комплексними (в т.ч. й із залученням представників інших галузевих правових наук, фахівців-теоретиків права), порівняльно-правовими, історико-правовими, вузькоспеціалізованими, на рівні дисертаційних, конкурсних робіт тощо. Враховуючи особливість кодифікації як такої діяльності, що поєднує ознаки законотворчості і систематизації законодавства як певної форми останньої, доречним вбачається залучення юристів-учених, що спеціалізуються на дослідженні загальнотеоретичних проблем, із тим, щоб вузькоспеціалізовані доктринальні напрацювання узгоджувалися з базовими загальнотеоретичними положеннями й в цілому слугували надійним фундаментом для кодифікаційного процесу щодо адміністративно-процедурного законодавства. Тим більш, що питання кодифікації, кодифікаційних актів неодноразово потрапляли до поля ґрунтовних досліджень вчених-юристів (наприклад, роботи Є. Погорелова, О. Рогача, Є. Гетьмана та ін.) [8]. Цілком доречною є участь у зазначеному процесі провідних вчених-юристів з іноземних держав, враховуючи відсутність вітчизняного досвіду кодифікації адміністративно-процедурного законодавства, запозичення позитивного зарубіжного досвіду в зазначеній сфері, максимальну наближеність вітчизняного адміністративно-процедурного права і його зовнішньої форми вираження до європейських аналогів у результаті масштабних реформаційних змін. Позитивно слід оцінити й практикувати і надалі активне залучення іноземних юристів-вчених до процесу розробки та обговорення проекту Адміністративно-процедурного кодексу України. Достатніми в цьому плані можна вважати зусилля Центру політико-правових реформ як експертно-аналітичної недержавної організації, покликаної сприяти розвитку правової доктрини, підвищенню правової освіти населення, поширенню правової інформації, вдосконаленню нормотворчого процесу. Організація і проведення різноманітних тематичних науково-практичних заходів, здійснення ґрунтовних порівняльно-правових досліджень [9], поширення серед вітчизняної фахової спільноти інформаційних матеріалів тематичного змісту (в т.ч. переклад нормативних актів) [10], участь у тематичних заходах за кордоном, апробація результатів досліджень перед європейською та світовою спільнотою – ось далеко невичерпний перелік форм роботи ЦППР як суб'єкта кодифікаційного процесу в Україні. Відповідна організація не є лідируючим, основним суб'єктом, однак достатньо важливим суб'єктом, особливо враховуючи роль і значення в порівняльно-правовому аспекті процесу розробки вітчизняного кодифікованого адміністративно-процедурного акта. Розробка останнього з урахуванням іноземних аналогів вимагала ознайомлення з ними, порівняння засад та результатів застосування з очікуваними вітчизняними перспективами, незалежну іноземну експертизу вітчизняних перспективних зразків. Особливістю є те, що ЦППР тісно співпрацює не лише з вченими-юристами, у т.ч. й іноземними, а й юристами-практиками, що дозволяє усувати можливі недоліки поточних стадій кодифікаційного процесу

під час розробки, обговорення, враховуючи можливі проблеми правозастосування тих чи інших положень кодифікованого акта [11].

Цілком виправданою є участь у кодифікаційному процесі щодо адміністративно-процедурного законодавства і юристів-практиків, об'єднань юристів та інших організаційно-правових форм існування фахової правничої спільноти. Експертиза проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, участь у науково-практичних заходах, публікації в юридичних ЗМІ – далеко невичерпний перелік форм участі практикуючих юристів (наприклад, “круглі столи” тематичного спрямування на базі Верховного Суду України, представництво на всіх “базових” тематичних науково-практичних заходах з боку Вищого адміністративного Суду України, ВГО “Асоціації правників України”, ВГО “Союз юристів України” тощо). Залучення юристів-практиків дозволяє передбачити максимальні передумови для забезпечення ефективності застосування кодифікованого адміністративно-процедурного акта протягом тривалого часу. Саме практикуюча фахова громадськість на початкових стадіях кодифікаційного процесу виявляє ті проблемні аспекти, які можуть мати місце під час застосування Кодексу. Залучення практикуючої фахової громадськості у всьому її розмаїтті форм існування дозволяє проаналізувати й спроектувати застосування кодифікованого адміністративно-процедурного акта з урахуванням всіх можливих процесуальних статусів учасників адміністративно-процедурних відносин, “подивитися” на правові моделі поведінки під кутом зору забезпечення реалізації процесуального статусу кожного з таких учасників.

Звертаючи увагу на розмаїття потенційних учасників адміністративно-процедурних відносин, на визначення моделей поведінки яких і зорієнтований майбутній кодифікований адміністративно-процедурний акт, логічним є залучення й інших представників, не лише фахової правничої, громадськості, у т.ч. пересічених громадян. Активна участь приватних осіб, спрямована на реалізацію розмаїття їх прав, свобод, законних інтересів, широта сфери реалізації вищезазначених складових адміністративно-процедурного (в цілому) статусу вищезазначених осіб обумовлює широку участь у такому процесі кодифікації представників різних верств населення, спеціальностей, напрямків діяльності. І це цілком логічно та виправдано, оскільки від того, яким буде за змістовним наповненням майбутній кодифікований адміністративно-процедурний акт, такою, багато в чому, буде і реалізація прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у процесі його застосування в майбутньому. Виправданою в даному випадку є максимальна участь громадськості на стадіях розробки, обговорення, доопрацювання проекту Адміністративно-процедурного кодексу України через діяльність громадських рад при суб'єктах публічної адміністрації, інтернет-обговорення, обговорення із залученням ЗМІ тощо. Залучення громадськості дозволяє забезпечити врахування інтересів усіх перспективних учасників перспективних адміністративно-процедурних відносин, формулювання зрозумілих, визначених правових приписів щодо можливої поведінки вищезазначених учасників, а також зосередження всіх нормативних приписів відповідного змістовного наповнення в єдиному кодифікованому акті, розрахованому на тривалий період застосування. І надалі таку практику цілком виправдано слід застосувати, сприяючи, тим самим, активному залученню громадськості до нормотворчого процесу (реалізація постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 03 листопада 2010 року), надаючи можливість і ініціювати певні пропозиції, і впливати на кодифікаційний процес на будь-яких стадіях, і реалізовувати громадський контроль за відповідним напрямком роботи держави, “проектуючи”, тим самим, бажану модель поведінки на майбутнє та її нормативне визначення засад, забезпечуючи практичне втілення в життя положень Конституції України щодо побудови соціальної, демократичної, правової держави (ст.1) [12]. Саме за умов поєднання зусиль державних і недержавних суб'єктів, при максимальному прояві всього розмаїття форм участі різних представників громадськості, можна вести розмову про участь у кодифікаційному процесі щодо адміністративно-процедурного законодавства суб'єктів, врахування думки всіх зацікавлених осіб, формування достатнього фундаменту для вищезазначеного процесу, а в кінцевому підсумку – досягнення позитивного результату.

ЛІТЕРАТУРА

1. Адміністративне судочинство України: підручник / О.М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О.Н. Панченко, В.Б. Авер'янов [та ін.]; за заг. ред. О.М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер,

2009. – С. 589-592; Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посібн. / за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. – К.: Старий світ, 2006. – С. 169-200; Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: [монографія] / В.П. Тимошук. – К.: “Конус-Ю”, 2010. – 296 с.
2. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: [монографія] / О.І. Миколенко. – Харків: Бурун Книга, 2010. – 336 с.; Демський Е., Костюк Ю. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України: регламентація відносин особи і влади чи чергове зобов'язання людини / Е. Демський, Ю. Костюк // Юридичний вісник України. – 2011. – 19-25 лютого. - № 8 (16). – С. 4.
 3. Астахов Д.С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України: обґрунтування доцільності проведення / Д.С. Астахов // Вісник Запорізького національного університету: збірник наукових праць. Юридичні науки. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2010. - № 4. – С. 131-135.
 4. Стефаненко Л. Влада хоче впорядкувати свою діяльність / Л. Стефаненко // Юридичний вісник України. – 2011. – 28 травня - 03 червня. - № 22(830). – С. 2.
 5. Там само.
 6. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики: у двох книгах / за заг. ред. Ю.С. Шемшученко (голова) / Книга друга: Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / Відп. ред. В.Б. Авер'янов. – К.: Конус-Ю, 2008. – С. 227-262; Демократичні засади державного управління та адміністративне право : монографія / [Кол. авт.: Шемшученко Ю.С., Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Кресіна І.О., Нагребельний В.П. та ін.]; за заг. ред. д.ю.н., проф. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2010. – С. 198–213.
 7. Копиленко О.Л. 15 років ми формуємо стратегію державної політики українського парламенту / О.Л. Копиленко // Юридичний вісник України. – 2009. – 5-18 грудня. – № 49-50 (753-754). – С. 10.
 8. Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень / О.Я. Рогач; Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – К., 2003. – 20 с.; Погорелов Є.В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загально-теоретичний аспект): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень / Є.В. Погорелов; Університет внутрішніх справ. – Харків, 2000. – 19 с.; Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних та правових вчень / Є.А. Гетьман; Харківський національний університет внутрішніх справ – Харків, 2010. – 20 с.
 9. Розвиток публічного права України (доповідь за 2007-2008 роки) / [за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка]. – К.: Конус-Ю, 2009. – С. 317–346; Куйбіда Р.О., Тимошук В.П. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу: [монографія] / Р.О. Куйбіда, В.П. Тимошук. – К.: Книги для бізнесу, 2010. 144 с.
 10. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / [автор-упорядник В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.; Адміністративні процедури і адміністративне судочинство в Німеччині: Збірник матеріалів Німецького Фонду міжнародного правового співробітництва. – К.: Німецький Фонд міжнародного правового співробітництва, 2006. – 180 с.
 11. Розвиток публічного права України (доповідь за 2007-2008 роки) / [за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка]. – К.: Конус-Ю, 2009. – С. 317–346; Школик А.М. порівняльне адміністративне право: навч. посібн. / А.М. Школик. – Львів: З УКЦ, 2007. – С. 119–140.
 12. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секретар), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – [2-ге вид, перероб. і допов.]. – Х.: Право, 2011. – С. 7–13.