

6. Пашков А.С. Участие профсоюзов в осуществлении государственных функций в период развернутого строительства коммунистического общества / А.С. Пашков // Советское государство и право. – 1961. – № 7. – С. 36-45.
7. Положення про постійно діючі виробничі наради на промисловому підприємстві, будові в радгоспі, МТС і РТС. – Держполітвидав УРСР, 1958. – 40 с.
8. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических республик // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1977. – № 41. – Ст. 617.
9. О народном контроле в СССР : Закон СССР от 30 ноября 1979 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1979. – № 49. – Ст. 840.
10. Советское административное право : [учебник]. – М. : Юрид. лит., 1985. – 544 с.
11. Советское административное право : [учебник] / под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. – М. : Юрид. лит., 1982. – 288 с.
12. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації : Указ Президента України від 24.03.2012 р. № 212/2012 // Офіційний вісник України. – 2012. – № 26. – Ст. 966.
13. Конституція України (зі змінами та доповненнями) : ухвалена на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. – Х. : Весна, 2012. – 48 с.

УДК 34.03: 340.134

## **КОДИФІКАЦІЯ ТА ПОВ'ЯЗАНІ З НЕЮ ПРОЦЕСИ ТЛУМАЧЕННЯ ЯК ПЕРЕДУМОВИ ЕФЕКТИВНОГО ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ**

Болокан І.В., к.ю.н., доцент

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського, 66, м. Запоріжжя, Україна  
bolokani@mail.ru*

У статті аналізуються проблемні питання, які виникають під час тлумачення вже чинних кодифікованих актів різними суб'єктами права, починаючи від пересічних громадян та інших осіб приватного права і закінчуючи фахівцями в галузі права, зокрема судьями. Зазначається необхідність дотримання вимоги «якості» законодавства та обов'язкове її врахування під час розробки нових кодифікованих актів, зокрема дотримання як логіки побудови, так і правил юридичної техніки та «якості» змісту конкретних норм. Аналізуються питання доцільності проведення «секторальної» кодифікації та можливості об'єднання в межах одного кодифікованого акту як приватно-правових, так і публічно-правових аспектів певної сфери суспільних відносин.

*Ключові слова:* тлумачення, кодифікований акт, вимога «якості закону», «секторальна» кодифікація, науково-правові експертизи.

## **КОДИФИКАЦИЯ И СВЯЗАННЫЕ С НЕЙ ПРОЦЕССЫ ТОЛКОВАНИЯ КАК ПРЕДПОСЫЛКИ ЭФФЕКТИВНОГО ПРАВОПРИМЕНЕНИЯ**

Болокан И.В.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского, 66, г. Запорожье, Украина  
bolokani@mail.ru*

В статье анализируются проблемные вопросы, возникающие при толковании уже действующих кодифицированных актов разнообразными субъектами права, начиная от обычных граждан и других лиц частного права и заканчивая специалистами в области права, в том числе судьями. Указывается на необходимость соблюдения требования «качества» законодательства и учитывания этого требования при разработке новых кодифицированных актов, в частности соблюдения как логики построения, так и правил юридической техники и «качества» содержания конкретных норм. Анализируются вопросы целесообразности проведения «секторальной» кодификации и возможности объединения в одном кодифицированном акте как частно-правовых, так и публично-правовых аспектов определенной сферы общественных отношений.

*Ключевые слова: толкование, кодифицированный акт, требование «качества закона», «секторальная» кодификация, научно-правовые экспертизы.*

## CODIFICATION AND THE ASSOCIATED PROCESSES OF INTERPRETATION AS A PREREQUISITE FOR EFFECTIVE ENFORCEMENT

Bolokan I.V.

*Zaporizhzhya national university, str. Zhukovsky, 66, Zaporizhzhia, Ukraine  
bolokani@mail.ru*

The article analyzes the problems arising in the interpretation of existing codified acts by the variety of legal subjects, ranging from ordinary citizens and other people of private law to experts in the field of law and, in particular, judges. The necessity of compliance with the requirements of the “quality” of legislation and the need to take account of this enforcement in the development of new codified acts, in particular as the compliance with the logic of construction and legal rules of technology and the “quality” content-specific standards. The issues of the feasibility of a “sectorial” codification and the possibility of combining in a single codified act like private law and public law aspects of certain spheres of social relations. It is stated that the codification of domestic legislation is still a problem and need to be resolved. This applies to various aspects of the codification, in particular: 1) the need for new codified acts by which certain “sectors” of public relations would be regulated. This need is called “dispersion” of the existing norms of normative legal acts and a significant amount; 2) the need to update existing codified acts; 3) the need to improve certain provisions of existing codified acts, etc. All these and other problems complicate the interpretation of the relevant rules. Conducting “sectorial” codification should take place not formally (by automatically combining standards from one sphere of social relations in a codified act), and should take account of private law and public law aspects and, in particular, issues of accountability and judicial review process to appropriate categories of cases. For the “availability” of the language legislation will need greater involvement of the public to the creation of draft legal acts, to discuss the projects created by public authorities, but before that active work on public education should be carried out, improving the “quality” of legal education as future professionals and in the general population. An important area is to attract scholars on the process of law-making as well as for the interpretation of the process since the shortcomings of legal regulation of certain social relations are many, including: the complexity and intricacy of rules, lack of system in the regulation of similar questions in different (but similar in content, e.g. procedural) codified acts. The need for compliance with “international legal standards”, the need to implement “European standards” in the domestic regulatory practice, at which lately constantly focuses in the media, the Internet, publications, scholars, requires thoughtful attitude to the process, the need to avoid “all without exception” loans, the need to take into account the domestic legal traditions and realities, and, above all, the need to develop “quality” of laws and other normative-legal acts, changes that would be caused only by the progressive development of social relations, rather than the presence of imperfect standards.

*Key words: interpretation, codified act, quality of legislation, sectoral codification, scientific legal examinations.*

Питання тлумачення норм права загалом і адміністративного права зокрема останнім часом є предметом пильної уваги науковців. Важливість дослідження вказаної проблематики не викликає сумнівів, адже правильне розуміння правових норм є необхідним і для пересічного громадянина, не обізнаного у правових тонкощах, і для професійних юристів, покликаних захистити права та інтереси фізичних і юридичних осіб, держави, інших суб’єктів права, допомога в реалізації наданих законом прав тощо. Особливого значення питання правильного тлумачення набувають для суддівського корпусу, адже саме на суд покладається остаточне вирішення спірних ситуацій, остаточне вирішення питання з визнання того чи іншого права, надання йому захисту та інші питання, які Конституція, Закон України «Про судоустрій та статус суддів», процесуальне законодавство окреслюють терміном «правосуддя», тобто наділення суду правом «судити про права».

Безпосередньо тим чи іншим питанням тлумачення норм права присвячували свої наукові розробки такі автори, як В.Г. Ротань, І.Л. Самсін, А.Г. Ярема, В.В. Кривенко, В.Я. Карабань, О.Є. Сонін, Г.А. Ожегова, М.П. Молибога, Т.О. Коломoeць, П.С. Лютіков, А.О. Селіванов, І.О. Бакірова, В.І. Семчик, О.А. Поліводський, П.П. Волвенко тощо. Пов’язані з питаннями тлумачення наукові розробки про джерела права загалом і адміністративного права зокрема. Так, висвітленню особливостей тих чи інших джерел права, положення яких згодом потребуватиме тлумачення, присвятили свої праці Н.М. Оніщенко (принципи дослідження джерел права), Л.М. Горбунова (підзаконні нормативно-правові акти як джерело права), І.О. Федоров (проблемні питання кодифікації адміністративно-деліктного законодавства), Ю. Цветкова (питання застосування правового звичаю в галузях права України), П.М. Рабінович (питання юридичної техніки законотворення, недотримання якої згодом обов’язково призводить до проблем тлумачення норм законодавства), Д.Л. Гусєв та І.А. Соболев (особливості відомчого нормотворення за радянських часів та пов’язані з цим питаннями проблеми тлумачення вказаних норм), Р.В. Чорнолуцький (питання нормопроектної діяльності органів виконавчої влади, що, безсумнівно, буде мати значення в процесі реалізації та тлумачення цих норм), Ю.З. Драпайло та З.М. Лаврів (прецеденти як джерела права), О.В. Константин (різноманітні аспекти юридичних та інших джерел адміністративного права),

О.В. Москалюк (проблеми тлумачення колізійних норм). Перелік наукових досліджень тлумачення як певного етапу в процесі реалізації правових норм загалом і адміністративно-правових норм зокрема можна було б продовжувати. Натомість і наведений перелік однозначно свідчить про актуальність цих питань, що є предметом постійної уваги науковців. Попри таку увагу науковців, далеко не всі питання, пов'язані із тлумаченням норм права, недоліками законодавчого врегулювання вже чинних кодифікованих актів і пропозиціями щодо формулювання норм перспективних (у значенні «ті, які мають бути ухвалені в майбутньому») кодифікованих актів, є висвітленими.

Метою статті є дослідження проблемних питань, з якими стикаються різні суб'єкти тлумачення кодифікованих законодавчих актів, з метою виявлення «типових» недоліків законодавчого врегулювання та врахування їх під час розроблення перспективних кодифікованих актів.

Питання тлумачення норм тих чи інших законодавчих актів завжди безпосередньо пов'язані з вимогою до «якості закону», на яку неодноразово в своїх рішеннях звертав увагу Європейський суд із прав людини і про яку постійно нагадують науковці [1, с. 7]. Сьогодні, на жаль, вітчизняне законодавство не є достатньо «якісним», адже у будь-якій сфері правового регулювання можна навести чимало прикладів «неякісних» з точки зору як логіки побудови, так і юридичної техніки або змісту норм законодавчих актів. Окреслимо лише дві «проблемні ланки» в законодавчому полі нормативно-правових актів, тлумачення яких є (або може бути) ускладненим. Перша пов'язана з відсутністю єдиних кодифікованих актів у певній сфері суспільних відносин і «розпорошенням» відповідних норм по різних нормативно-правових актах; друга пов'язана з недоліками у вже чинних кодифікованих актах.

Що стосується першого блоку проблем у законодавчому врегулюванні, то вони пов'язані з тим фактом, що застосування адміністративно-правових норм у певній сфері людської діяльності насамперед вимагає відшукування «повного набору» необхідних для правильного вирішення конкретної ситуації норм. Оскільки реаліями сьогодення є «розпорошеність» значної кількості адміністративно-правових норм у численних нормативно-правових актах, проблеми під час вирішення питання в певній конкретній ситуації фахівцями в галузі права або пересічними громадянами пов'язані з необхідністю здійснення пошуку таких норм, що вимагає значних витрат часу. Тому увага науковців неодноразово зосереджувалась і нині постійно привертається до необхідності систематизації законодавства і в тому числі «секторальної» кодифікації відповідних норм. Такі «сектори» відмежовуються залежно від призначення правового регулювання норм (предмета правового регулювання відповідних норм). Так, час від часу вказується на необхідність розробки єдиного кодифікованого акту у сфері інтелектуальної власності, медичної діяльності (справи), процедурних питань (на рівні Адміністративно-процедурного кодексу); оновлення кодифікованого акту у сфері деліктів (новий Кодекс України про адміністративні проступки), інформаційного законодавства (Інформаційний кодекс), транспортного законодавства (Транспортний кодекс України), норм у сфері міграції (на рівні Міграційного кодексу), норм у соціальній сфері (Соціальний кодекс) тощо. Слід приєднатись до думки тих науковців, які зазначають, що кодифікація адміністративного законодавства сприятиме спрощенню його тлумачення та правозастосовної діяльності [2, с. 5; 3, с. 57].

Дискусійність цих питань частково пов'язана з розмежуванням приватно-правових і публічно-правових аспектів. Так, наприклад, візьмемо першу виокремлену в наведеному вище переліку позицію (щодо необхідності розробки єдиного кодифікованого акту у сфері інтелектуальної власності), але викладені нижче зауваження стосуються й будь-якої іншої із запропонованого переліку «секторів».

Як відомо, нині в структурі Цивільного кодексу України від 16.01.2003 р. № 435-IV, зокрема у Книзі 4, згруповано низку норм права інтелектуальної власності; отже, ця частина норм є кодифікованою. Крім цього, окремі питання сфери інтелектуальної власності регулюють і спеціальні законодавчі акти, наприклад закони України «Про авторське право і суміжні права» від 23.12.1993 р. № 3792-XII, «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15.12.1993 р. № 3687-XII, «Про охорону прав на знаки для товарів та послуг» від 15.12.1993 р. № 3689-XII, «Про охорону прав на промислові зразки» від 15.12.1993 р. № 3688-XII та інші. Серед питань, що стосуються охорони прав інтелектуальної власності, значний масив складають ті, які пов'язані з управлінням у сфері інтелектуальної власності; з системою органів державної влади, які задіяні в процесі правової охорони та захисту прав інтелектуальної власності; з побудовою засад їх взаємодії; з координацією діяльності державного та приватного сектору щодо боротьби з контрафактною продукцією та т. зв. піратством; з обміном

інформацією з питань захисту прав інтелектуальної власності; з розробленням певних офіційних загальнодоступних методичних рекомендацій щодо тих чи інших аспектів, пов'язаних із охороною прав інтелектуальної власності; з удосконаленням судових процедур розгляду справ, пов'язаних із порушенням прав інтелектуальної власності; зі створенням правових механізмів і нормативного врегулювання пов'язаних із цим питань для запровадження та активного використання альтернативних способів захисту прав інтелектуальної власності, та чимало інших.

Отже, постає закономірне питання: чи слід у межах перспективного кодифікованого акту врегулювати як приватно-правові (наприклад, пов'язані з договірним оформленням відповідних відносин), так і публічно-правові (зокрема, ті, що перелічені вище) відносини? Відповідь на це питання неоднозначна. З одного боку, згрупування норм, пов'язаних зі сферою інтелектуальної власності, у межах одного кодифікованого акту є дуже зручним для користувача, а з іншого боку, об'єктивно неможливим є врегулювання у межах одного (навіть кодифікованого) акта *абсолютно всіх* питань, пов'язаних із певною сферою суспільних відносин. Пояснимо свою думку.

Щодо зручності в користуванні відповідним кодифікованим актом все зрозуміло. Позитив у цьому аспекті значний, адже це спрощує пошук необхідних конкретному користувачу цього кодифікованого акта норм. Особливо це важливо для таких осіб приватного права, як фізичні особи, які не мають можливості звернутись до фахівців у галузі права (враховуючи той складний період, у якому перебуває вітчизняна економіка, і малозабезпеченість значної частини населення України). Також це вчергове підкреслює ще одну проблему сьогодення – питання «якості фахівців» у певній галузі. Ні для кого не є секретом той факт, що поки не поборено корупцію в країні, питання якості освіти (будь-якої, від середньої до вищої, і без прив'язування до конкретної галузі освіти) залишатимуться злободенними.

З питанням, що розглядається, пов'язаний і такий аспект, який безпосередньо стосується тлумачення як норм права взагалі, так і норм адміністративного права зокрема, над яким також слід «працювати» державі, – підвищення правової освіти населення. Мова законодавчих актів має бути доступною не лише для фахівців, а й для усіх громадян країни, іноземців, осіб без громадянства тощо, незалежно від того, мають вони юридичну освіту чи ні. Тим більш, що прецедентом у нашій країні вже є відхід від вимог певної кваліфікаційної освіти навіть у посадових осіб високого рангу, які безпосередньо керують певною ланкою, що може стати і тенденцією (йдеться про зміни в Законі України «Про прокуратуру» щодо не обов'язковості вищої юридичної освіти для зайняття посади генерального прокурора). Не вдаючись до дискусії, вірним чи помилковим є такий підхід, зазначимо лише необхідність формування такого законодавства, зміст норм якого був би зрозумілим для всіх і кожного, не залишав би можливостей тлумачити будь-яку норму залежно від потреб конкретної особи чи органу, від конкретної ситуації, а був би єдиним для всіх ситуацій та осіб.

На необхідність постійної та активної просвіти громадськості, у т.ч. у формі проведення національних і регіональних навчальних програм, залучення до цього процесу міжнародних організацій та європейських колег; активізації просвітницької діяльності науковців на засадах волонтерства, об'єднання зусиль представників влади, науки та громадського суспільства щодо розробки проектів відповідних нормативно-правових актів вказується досить часто в наукових джерелах, на різних форумах і круглих столах із питань проведення тих чи інших реформ, розвитку національного законодавства [4; 5, с. 5]. Не менш обговорюваним у наукових колах є питання про необхідність підвищення ролі громадськості у створенні нормативно-правових актів, яке також виникло не вчора та значно активізувалося у зв'язку з активними реформаційними процесами в Україні. Так, зокрема, громадське обговорення проектів нормативно-правових актів відносять до інформаційних дій як одну з форм актив-дій публічної адміністрації [6, с. 326-327], а самі громадські обговорення вважають поширеним напрямом співпраці кожного державного органу з громадськістю і позитивною тенденцією сьогодення [3, с. 194]. У зв'язку з викладеним слід підтримати надану в п. 26 Рекомендацій Східноєвропейського форуму з правової реформи, який проходив у травні цього року в Харкові, рекомендацію щодо розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи, зокрема в частині надання цього права територіальним громадам та їх об'єднанням, всеукраїнським інститутам громадянського суспільства [4]. Вважаємо, що це може бути визнано як один із варіантів залучення громадськості (своєрідні громадські ініціативи) до нормотворчої діяльності, яке зрештою сприятиме й процесам тлумачення відповідних законодавчих норм. Іншими формами є консультації з громадськістю, громадські слухання, громадські експертизи, які в наукових джерелах називають формами громадського контролю [7, с. 323, 326, 327].



Вказане є потребою сьогодення, а реалізація цього напряму дає змогу вирішити щонайменше два питання: питання підготовки дійсно «зрозумілих» для тих осіб, на яких вони розраховані, нормативно-правових, зокрема законодавчих, актів і питання розповсюдження правових знань серед населення.

Щодо об'єктивної неможливості групування *абсолютно всіх* норм, які так чи інакше стосуються певної сфери діяльності, то яскравим прикладом цього є норми про відповідальність. Якщо формально дотримуватись критерію «об'єднання всіх норм певної сектору суспільних відносин у межах єдиного кодифікованого акту», то, по-перше, норми про відповідальність мають також вміщуватись у відповідному кодифікованому акті, але тоді доведеться «розірвати» на шматочки усі кодифіковані акти, якими встановлюється той чи інший різновид юридичної відповідальності (наприклад, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний кодекс України тощо), а це вже навряд чи є доцільним, а по-друге, відповідний кодекс буде досить значним за обсягом, що також не є зручним в плані користування ним.

Про неможливість проведення «суцільної кодифікації матеріальних норм адміністративного законодавства», що пояснюється об'єктивним характером самого адміністративного права, яке регулює досить широке коло суспільних відносин і норми якого фіксуються в численних, різних за юридичною силою правових актах, у доктринальних джерелах з адміністративного справа зазначалось і раніше [8, с. 22; 3, с. 33]. Так само як і до нас наводились обґрунтування щодо доцільності групування в межах кодифікованого акта (актів) *базових норм з тієї чи іншої сфери* та здійснення вже детального врегулювання у спеціальних законах і підзаконних нормативно-правових актах [9, с. 48; 10, с. 60; 3, с. 33]. І таку точку зору слід підтримати.

Отже, однозначного (такого, який би влаштовував усіх без винятку суб'єктів) вирішення цього питання не існує. А значить, необхідним є пошук певного компромісу. Але в будь-якому випадку доцільність проведення «секторальної» кодифікації не викликає сумнівів, адже групування хоча б більшої частини відповідних норм у межах одного кодифікованого акту значно спростило б процес тлумачення норм, без якого правозастосування неможливе.

Оскільки створення всіх зазначених вище кодифікованих актів поки що залишається перспективним напрямком подальшого розвитку вітчизняної нормотворчості, повернемося до питання «якості», оскільки саме з урахуванням цього критерію і мають створюватись закони та інші нормативно-правові акти в державі.

Нині, як відомо, триває процес реформування майже усіх сфер вітчизняного державного та суспільного життя, майже кожної ланки людської діяльності, які й мають бути належним чином врегульовані відповідними «якісними» нормами права. Активною є участь науковців і практиків у обговоренні як результатів вже проведених реформ, так і виокремлення перспективних напрямків подальшого реформування. Одним із таких аспектів, на який постійно звертається увага науковців, є необхідність суттєвого підвищення ролі науки. Вагомою складовою цього процесу є правова наука, адже лише за допомогою її напрацювань можливим є прискорення процесів покращення якості правових норм. Як вірно зазначають В.І. Семчик та О.А. Поліводський, у кожному конкретному випадку проблеми тлумачення законодавства між учасниками процесу може мати місце неоднакове розуміння відповідних положень законодавства та їх застосування для конкретного випадку. Для вирішення питання доцільно звертатися до тих, хто здатен, виходячи з концепцій і теоретичних положень права, власного авторитету і здобутків у юридичній науці та у зв'язку з відповідною спеціалізацією, встановити справжній зміст законодавчих положень і надати належне обґрунтування такому застосуванню для конкретного випадку [11, с. 410].

Зокрема, досить часто йдеться про необхідність спрямування зусиль наукової спільноти на удосконалення термінології національного законодавства. Дослідження змісту наукових видань правової спрямованості свідчить про те, що значною є кількість наукових статей, присвячених саме недолікам законодавчої термінології, аналізу законодавчих дефініцій. Як вірно зазначив І.В. Померанський, як тільки ми маємо справу з правовою матерією, виникає об'єктивна необхідність – ретельно на високому науковому рівні дослідити законодавство, розкласти його на складові, витлумачити, зробити висновки та надати ті чи інші пропозиції щодо його вдосконалення. Тому не можна обійтися без правників у з'ясуванні комплексу теоретичних, нормативних і практичних питань [12, с. 90].

Тому актуалізується питання про необхідність проведення певних експертиз нормативно-правових актів та окремих їхніх норм, зокрема фахових наукових (науково-правових). Про необхідність

посилення ролі фахової наукової (науково-правової) експертизи проектів актів, підготовлених центральними та регіональними органами влади, досить часто йдеться в наукових і практичних спеціалізованих (юридичних) виданнях, у наукових публікаціях [11, с. 409; 13, с. 10; 14, с. 51], констатується на численних правових форумах [4; 5, с. 5].

Звичайно, враховуючи «дуже високі темпи правотворчої, насамперед законодавчої діяльності, які характерні сьогодні для України» [15, с. 149], проведення таких експертиз дещо ускладнюється. Натомість це є одним із викликів сьогодення для досягнення ефективного за змістом та тривалого у часі (завдяки своїй «якості») законодавства, і цей виклик має бути не лише сприйнятий Україною, але й подоланий, у т.ч. завдяки підтриманню рекомендації, наданої у вже згаданому вище п. 26 Рекомендацій Східноєвропейського форуму з правової реформи, щодо розширення кола суб'єктів законодавчої ініціативи в частині надання цього права, зокрема НАН України та національним галузевим академіям наук України [4]. А щодо пропозиції з необхідності забезпечення всеосяжної наукової підтримки законодавчої роботи у сфері приватних прав із залученням можливостей наукових установ НАПрН України та юридичних вищих навчальних закладів [4] додамо, що доцільним є охоплення такими заходами не лише сфери приватних прав, але й публічно-правових ланок суспільного життя.

Повертаючись до другого блоку виокремлених на початку цієї публікації проблем у законодавчому полі нормативно-правових актів, а саме тих, які пов'язані з недоліками (щодо «якості» норм) у вже чинних кодифікованих актах, зазначимо, що проблеми в тлумаченні можуть виникати не лише у фізичних і юридичних осіб, але й у «спеціалізованих» державних органів. Візьмемо для прикладу такий сучасний (мається на увазі, що акт було ухвалено у сучасний період, він є одним із останніх за датою ухвалення) кодифікований акт, як Кодекс адміністративного судочинства України, проблеми щодо тлумачення норм якого постають не лише перед пересічними громадянами та іншими особами приватного права, а й перед суддями. Законодавче врегулювання значної кількості інститутів адміністративного судочинства викликає зауваження науковців. Зрозуміло, що не всі зауваження є беззаперечними, а пропозиції щодо внесення змін у чинні норми – зваженими та обґрунтованими, адже скільки юристів, стільки й поглядів на ту чи іншу проблему та можливі шляхи її вирішення, але досить часто зауваження науковців є доречними та вельми актуальними. Однією з таких проблем є «складність і заплутаність норм». Так, наприклад, С.Г. Штогун досить детально аналізує норми Кодексу адміністративного судочинства України щодо визначення підсудності в адміністративному судочинстві, складність і заплутаність яких тягне за собою не лише «судову тяганину для сторін, але й небажані наслідки навіть для самих суддів, адже однією з підстав притягнення судді до дисциплінарної відповідальності є істотні порушення норм процесуального права під час здійснення правосуддя, пов'язані з порушенням правил підсудності чи підвідомчості» [16, с. 12].

Іншим прикладом є така проблема законодавства, як відсутність системності у викладенні схожих норм кодифікованих актів (наприклад, у питаннях закріплення принципів того чи іншого різновиду судочинства, які є загальноправовими або міжгалузевими). Так, наприклад, чимало нарікань науковців викликає зміст принципу гласності, відкритості, як його зафіксовано в Законі України «Про судоустрій та статус суддів» і в процесуальних кодифікованих актах, зокрема в Кодексі адміністративного судочинства України, Цивільному процесуальному кодексі України, Господарському процесуальному кодексі України, Кримінальному процесуальному кодексі України тощо). Отже, і вже чинні кодифіковані акти не можуть «похвалитися» своєю досконалістю, а зауваження та пропозиції науковців доречно враховувати під час розробки нових (перспективних) кодифікованих (та інших законодавчих) актів.

Отже, проблеми кодифікації вітчизняного законодавства залишаються актуальними і потребують свого вирішення. Це стосується різних аспектів кодифікації, зокрема це: 1) необхідність ухвалення нових кодифікованих актів, якими було б урегульовано певний «сектор» суспільних відносин, що пов'язано з «розпорошеністю» чинних норм та їх значною кількістю; 2) необхідність оновлення чинних кодифікованих актів; 3) необхідність удосконалення окремих норм чинних кодифікованих актів тощо. Усі ці та інші проблеми ускладнюють тлумачення відповідних норм. Проведення «секторальної» кодифікації має відбуватись не формально (шляхом автоматичного об'єднання норм з однієї сфери суспільних відносин у межах одного кодифікованого акта), а враховувати приватноправові та публічно-правові аспекти, зокрема питання відповідальності та процесу судового розгляду відповідних категорій справ. Для «доступності» мови законодавства необхідно більш активно залучати громадськість до створення проектів нормативно-правових актів, до обговорення

проектів, створених державними органами, але перед цим має проводитись активна робота з просвіти громадськості, підвищення якості правової освіти як майбутніх фахівців, так і населення в цілому. Важливим напрямом є залучення науковців як до процесу нормотворення, так і до процесів тлумачення, адже недоліків законодавчого врегулювання тих чи інших суспільних відносин чимало, серед яких і складність та заплутаність норм, і відсутність системності у врегулюванні схожих питань у різних (але близьких за змістом, наприклад процесуальних) кодифікованих актах.

Наостанок зазначимо, що декілька років поспіль зі шпальт багатьох друкованих засобів масової інформації, з екранів телевізійних засобів масової інформації, в Інтернет-виданнях постійно йдеться про необхідність дотримання «міжнародно-правових стандартів» [4], необхідність впровадження «європейських стандартів» у нормативну практику [17; 18, с. 4], і це, звичайно, стосується й норм кодифікованих актів. Саме під гаслами запровадження європейських демократичних стандартів і цінностей увійшли в оновлену Верховну Раду України як законодавчий орган більшість політиків і політичних партій. Згадується про «відкритий зміст» цих стандартів, про потреби розроблення методик, алгоритмів застосування цих стандартів до вітчизняного правового контексту [4]. Звичайно, погоджуючись з цими положеннями, а також підтримуючи тезу, що запровадження європейських стандартів насамперед передбачає вивчення та врахування зарубіжного досвіду законотворення [3, с. 201], належним чином переосмисленого та адаптованого до вітчизняних реалій [18, с. 4], вкажемо лише на необхідність вдумливого ставлення до цього процесу, необхідність уникнення *усіх без винятку* запозичень, необхідність врахування вітчизняних правових традицій і реалій і насамперед на необхідність розроблення «якісних» законів та інших нормативно-правових актів, зміни в яких були б викликані лише розвитком суспільних відносин, а не наявністю недосконалих норм.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Блажівська Н.Є. Принцип *in dubio pro tributario*. Актуальність застосування даного принципу в умовах сучасної демократії / Н.Є. Блажівська, Д.О. Гетманцев // Юридичний вісник України. – 2016. – № 19 (1088). – С. 7.
2. Коломоєць Т.О. Актуальні проблеми тлумачення адміністративного законодавства та шляхи їх вирішення як складові вітчизняного нормотворчого процесу / Т.О. Коломоєць, П.С. Лютиков // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 6. – С. 3-6.
3. Губанов О.О. Застосування як форма реалізації адміністративного законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О.О. Губанов ; Запорізький національний університет. – Запоріжжя, 2015. – 282 с.
4. 20 років Конституції України : європейська правова традиція і український контекст – виміри правової реформи : Східноєвропейський форум з правової реформи (Харків, 19-20 травня 2016 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.apnu.kharkiv.org/news/news-20\\_05\\_2016.html](http://www.apnu.kharkiv.org/news/news-20_05_2016.html).
5. Стратегія розвитку національного законодавства (про підготовку плану законодавчих робіт Верховної Ради України на 2015-2017 роки) // Голос України. – 2015. – № 22 (602). – С. 5.
6. Загальне адміністративне право : [підруч.] / [І.С. Гриценко, Р.С. Мельник, А.А. Пухтецька та ін.] ; за заг.ред. І.С. Гриценка. – К. : Юрінком Інтер, 2015. – 568 с.
7. Косінов С.А. Форми та інструменти громадського контролю / С.А. Косінов // Право України. – 2013. – № 5. – С. 322-330.
8. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] / Т.О. Коломоєць. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
9. Губанов О.О. Адміністративне законодавство як об'єкт застосування / О.О. Губанов // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – № 4. – Т. 2. – С. 45-50.
10. Губанов О.О. Теоретичні питання застосування адміністративного законодавства / О.О. Губанов // Державне регулювання суспільних відносин : розвиток законодавства та проблеми правозастосування : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 12-13 вересня 2014 р.). – К. : Центр правових наукових досліджень, 2014. – С. 59-62.

11. Семчик В.І. Науково-правова експертиза як форма доктринального тлумачення законодавства / В.І. Семчик, О.А. Поліводський // *Право України*. – 2013. – № 5. – С. 409-415.
12. Померанський І.В. Декілька суджень щодо значення та співвідношення термінів «надзвичайний стан», «режим надзвичайного стану», «надзвичайна ситуація» / І.В. Померанський // *Право України*. – 2016. – № 4. – С. 89–98.
13. Теньков С.О. Науково-правові висновки фахівців – вихід з лабіринту заплутаних і суперечливих законів / С.О. Теньков // *Юридичний вісник України*. – 2015. – № 9 (1026). – С. 10.
14. Коломоєць Т.О. Сучасна система суб'єктів тлумачення норм адміністративного законодавства : аналіз основних складових / Т.О. Коломоєць, П.П. Лютіков // *Підприємництво, господарство і право*. – 2010. – № 12. – С. 51-54.
15. Самбор М.А. Поліція та органи внутрішніх справ : роздуми про співвідношення понять / М.А. Самбор // *Право України*. – 2016. – № 4. – С. 149-156.
16. Штогун С.Г. Підсудність справ в адмінсудочинстві : особливості визначення / С.Г. Штогун // *Юридичний вісник України*. – 2016. – №19 (1088). – С. 12-13.
17. Європейські стандарти законотворчої діяльності : зб. док. / за заг ред. та вступне слово В.Б. Гройсмана ; пер. з інозем. мов. – К. : Парлам. вид-во, 2014. – 384 с.
18. Європейські стандарти – в нормативну практику // *Голос України*. – 2015. – № 43 (6047). – С. 4.

#### REFERENCES

1. Blazhivska, N. and Getmantsev, D. (2016), “In Dubio Pro Tributario Principle. The urgency of the application of this principle in a modern democracy”, *Yurydychnyi visnyk Ukrayiny*, no. 19 (1088), p. 7.
2. Kolomoets, T.O. and Lyutikov, P.S. (2011), “Actual problems of interpretation of administrative law and their solutions as components of the national legislative process”, *Pidpryemnitstvo, hospodarstvo i pravo*, no. 6, pp. 3–6.
3. Hubanov, O.O. (2015), “Application as a special form of implementation of the norms of administrative law in Ukraine”, Thesis abstract for Cand. Sc. (Jurisprudence), 12.00.07, Zaporizhzhya national university, Zaporizhzhya, Ukraine.
4. (2016), 20 rokiv Konstytutsiyi Ukrayiny : evropeyska pravova tradytsiya i ukrayinskiy kontekst – vymiry pravovoyi reformy : Shidnoevropeyskyi forum z pravovoyi reformy [Constitution of Ukraine’s 20 years : European Legal tradition and Ukrainian context – dimensions of legal reform : East European Law reform forum], Kharkiv, May 19–20, 2016, available at : [http://www.aprnu.kharkiv.org/news/news-20\\_05\\_2016.html](http://www.aprnu.kharkiv.org/news/news-20_05_2016.html).
5. “The development strategy of the national legislation (the preparation of a plan of legislative work of the Supreme Soviet of Ukraine for 2015–2017 years)”, *Holos Ukrayiny*, 2015, no. 22 (602), p. 5.
6. Hrytsenko, I.S, Melnik, R.S., Pukhtetska, A.A. et al. (2015), *Zahalne administratyvne pravo : pidruchnyk* [General administrative law : a textbook], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
7. Kosinov, S. (2013), “Forms and instruments of public control”, *Pravo Ukrayiny*, no. 5, pp. 322-330.
8. Kolomoets, T.O. (2011), *Administratyvne pravo Ukrayiny. Akademichnyi kurs : pidruchnyk* [Administrative law of Ukraine. Academic course : textbook], Yurinkom Inter, Kyiv, Ukraine.
9. Hubanov, O.O. (2014), “Administrative legislation as an object of use”, *Naukovyi visnyk Kherson state university. Seriya «Yurydychni nauky»*, no. 4, vol. 2, pp. 45-50.
10. Hubanov, O.O. (2014), “Academic questions of administrative law”, [State regulation of social relations : the development of legislation and enforcement problems : materials of International scientific-practical conference], Kyiv, Tsentr pravovykh naukovykh doslidzhen, September 12-13, 2014, pp. 59-62.
11. Semchyk, V. and Polyvodskyi, O. (2013), “Scientific and legal expertise as a form of doctrinal interpretation of the law”, *Pravo Ukrayiny*, no. 5, pp. 409-415.



12. Pomeranskyi, I. (2016), "Several judgments about the meaning and correlation of the terms «emergency», «state of emergency», «emergency»", *Pravo Ukrainy*, no. 4, pp. 89-98.
13. Tenkov, S. (2015), "Scientific and legal conclusions of experts – way out of the labyrinth of confusing and conflicting laws", *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*, no. 9 (1026), p. 10.
14. Kolomoets, T. and Lyutikov, P. (2010), "Modern system of interpretation of administrative law : an analysis of the main components", *Pidpryemnistvo, gospodarstvo i pravo*, no. 12, pp. 51–54.
15. Sambor, M. (2016), "Police and internal affairs bodies : reflection on the relationship between the concepts", *Pravo Ukrainy*, no. 4, pp. 149-156.
16. Shtohun, S. (2016), "Jurisdiction of cases in the administrative legal proceedings : determining features", *Yurydychnyi visnyk Ukrainy*, no. 19 (1088), pp. 12-13.
17. (2014), *Evropeyski standarty zakonotvorchoyi diyalnosti : zb. dok.* [European standards of legislative activity : col. doc.], Parlam. vyd-vo, Kyiv, Ukraine.
18. "European standarts in the regulatory practice", *Holos Ukrainy*, 2015, no. 43 (6047), p. 4.

УДК 342.922 (477)

### **КОДИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ІСТОРІЯ, ОСНОВНІ ЕТАПИ**

Гаджиєва Ш.Н., к.ю.н., викладач

*Запорізький національний університет, вул. Жуковського 66, м. Запоріжжя, Україна  
shabinka@mail.ru*

У статті розглядаються поняття, особливості та основні етапи кодифікації вітчизняного адміністративного законодавства, виділяються її правотворча правова природа, сутність, ознаки, співвідношення із суміжними правовими поняттями – інкорпорацією, консолідацією, урахуванням нормативно-правових актів, а також адміністративною законотворчою діяльністю.

*Ключові слова:* адміністративне законодавство, кодифікація, інкорпорація, консолідація, реформування, систематизація.

### **КОДИФИКАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ИСТОРИЯ, ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ**

Гаджиева Ш.Н.

*Запорожский национальный университет, ул. Жуковского 66, г. Запорожье, Украина  
shabinka@mail.ru*

В статье рассматриваются понятие, особенности и основные этапы кодификации отечественного административного законодательства, выделяются ее правотворческая правовая природа, сущность, признаки, соотношение со смежными правовыми понятиями – инкорпорацией, консолидацией, учетом нормативно-правовых актов, а также административной законотворческой деятельностью.

*Ключевые слова:* административное законодательство, кодификация, инкорпорация, консолидация, реформирование, систематизация.

### **CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE LAW: HISTORY, MILESTONES**

Gadzhieva S.N.

*Zaporizhzhya national university, str. Zukovsky, 66, Zaporizhzhya, Ukraine  
shabinka@mail.ru*

The objective necessity of systematization of administrative and legal norms is substantiated in the article. Within this context, the author studies different historical stages of codification of administrative law. This article discusses the concept, characteristics and milestones codification of domestic administrative law, law-making out of a legal nature, essence, attributes, relationships with related legal terms – incorporation, consolidation, taking into account the legal acts and administrative legislative activity. Codification of administrative law is always considered as specific that is caused, first of all, by the feature of the administrative law itself. Analyzing various legal sources, it can be defined that, despite the existence of different approaches to understanding of the object, the subject of codification, the base, the dominant