

**ЗЕМЕЛЬНЕ, АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ,
ПРИРОДО-РЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 328.74.15

DOI <https://doi.org/10.36550/2522-9230.2020.8.8>

*Соболь Євген Юрійович,
завідувач кафедри державно-правових дисциплін
та адміністративного права,
доктор юридичних наук, професор
Центральноукраїнський державний педагогічний університету
імені Володимира Винниченка
e-mail: 81sobol@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-0804-8354>*

*Михайлов Олександр Васильович,
кандидат педагогічних наук, доцент,
професор кафедри права та правового регулювання авіаційної діяльності
Льотної академії Національного авіаційного університету
e-mail: mihay.sasha14@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-9129-1971>*

**НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В
КОНТЕКСТІ СТРУКТУРУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ УКРАЇНИ**

У статті досліджено основні напрями удосконалення вітчизняного законодавства. Зазначено, що головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їхнього розподілу по структурних частинах є предмет правового регулювання. Відповідно до цього, побудована система передбачає виокремлення правових інститутів, що об'єднуються в загальну, особливу та спеціальну частини адміністративного права.

Визначено наукові погляди щодо внутрішнього структурування адміністративного права як галузі права, через формування складових загальної, особливої та спеціальної частини.

Акцентовано увагу на пріоритетності систематизації в структуруванні законодавства. Зазначено, що робота має вестись у двох напрямках: зовнішнє і внутрішнє структурування законодавства. Зовнішнє структурування законодавства полягає у приведенні до логічної побудови галузей законодавства та гармонізація національного законодавства з міжнародним правом. Вагоме значення у цьому напрямі відводиться поняттю та змістовному наповненні «трансферу норм», шляхом переміщення правової норми або групи правових норм з одного нормативно-правового акту до іншого відповідно до предмету правового регулювання.

Внутрішнє структурування законодавства має йти шляхом виокремлення тричленної побудови норми права (гіпотеза, диспозиція, санкція), єдності та взаємодії їх частин. Конструювання норм права має йти шляхом обов'язкової наявності всіх трьох елементів в одному нормативно-правовому акті, комунікативному кодексі.

Комунікативний кодекс за своєю структурою має складатись з наступних частин: загальна частина (загальні положення – терміни що використовуються, правила поведінки у суспільно-економічній сфері); особлива частина (матеріальні норми – проступки та санкції за їх вчинення); спеціальна частина (особливості провадження у справах про проступки саме в суспільно-економічній сфері, що регулюється даним комунікативним кодексом).

Ключові слова: трансфер, кодекс, комунікативний кодекс, структура, правове регулювання, система, агропромисловий комплекс.

Sobol Ye., Mikhailov O. AREAS OF IMPROVEMENT OF DOMESTIC LEGISLATION IN THE CONTEXT OF THE STRUCTURING OF REGULATION IN THE AGRO-INDUSTRIAL COMPLEX

The article deals with the main directions of improvement of the domestic legislation. It is noted that the main criterion for the unification of administrative legal norms and their distribution by structural parts is the subject of legal regulation. Accordingly, the system in place provides for the separation of legal institutions, which are combined into general, peculiar and special parts of administrative law.

The scientific views on the internal structuring of administrative law as a branch of law have been determined through the formation of components of a general, peculiar and special parts.

Emphasis has been placed on the priority of systematization in the structuring of legislation. It has been stated that the work should be carried out in two directions: external and internal structuring of legislation. The external structuring of legislation is to bring about the logical construction of branches of law and the harmonization of national legislation with international law. Significant importance in this direction is given to the concept and meaningful content of the "transfer of rules", by moving a legal norm or group of legal norms from one legal act to another in accordance with the subject of legal

regulation.

The internal structuring of legislation must go by distinguishing the three-member construction of the rule of law (hypothesis, disposition, sanction), unity and interaction of their parts. Constructing the rules of law must go by mandatory availability of all three elements in one legal act, the Communication Code.

The Communication Code, by its structure, should consist of the following parts: a general part (general provisions - terms used, rules of conduct in the socio-economic sphere); peculiar part (material norms - misdemeanors and sanctions for their commission); special part (peculiarities of proceedings in cases of misconduct in the socio-economic sphere, which is governed by this Communication Code).

Key words: transfer, code, communication code, structure, legal regulation, system, agro-industrial complex.

Постановка проблеми. Структурованість законодавства є гарантією ефективності його застосування. Розподіл на галузі та підгалузі законодавства, внутрішня будова норм має бути чіткою, прозорою та уніфікованою незалежно від правовідносин, які воно регулює, тобто має бути алгоритмізованим. За часів формування та дії моноструктурного радянського законодавства (без поділу на законодавство публічного та приватного права) відбулось хаотичне нагромадження законів і підзаконних актів, що створило в Україні ситуацію, коли пересічні громадяни, підприємці не мають можливості працювати відповідно до чинного законодавства через складність і непрозорість державного регулювання. Врешті, законодавство і бюрократичний апарат гальмують розвиток держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематика удосконалення вітчизняного законодавства є предметом дослідження вітчизняних та зарубіжних науковців з теорії держави та права, конституційного, адміністративного, міжнародного та інших галузей права.

Метою статті є дослідження напрямів удосконалення вітчизняного законодавства, через його внутрішнє та зовнішнє структурування нормативно-правового регулювання в агропромисловому комплексі України.

Виклад основного матеріалу дослідження. Більш детально розглянемо теоретичні основи реформаційних процесів у напрямі удосконалення вітчизняного законодавства. Традиційно головним критерієм об'єднання адміністративно-правових норм та їхнього розподілу по структурних частинах є предмет правового регулювання. Відповідно до цього, побудована система передбачає виокремлення правових інститутів, що об'єднуються в загальну, особливу та спеціальну частини адміністративного права. До загальної частини адміністративного права зараховують норми (у тому числі правові принципи), які діють у всіх сферах організації і функціонування публічного управління. Тобто вона об'єднує найбільш типові, загальні у правовому регулюванні зазначеної сфери. Особливу частину адміністративного права утворюють норми, що регулюють забезпечення адміністративного правопорядку. Спеціальну частину адміністративного права становить адміністративна деліктологія.

На цей час систему адміністративного права загалом можна представити таким чином.

Загальна частина адміністративного права – сутність адміністративного права визначає: понятійний апарат; об'єкт адміністративного права; адміністративно-правові відносини; принципи державного управління; правове становище суб'єктів адміністративного права; суспільний договір; адміністративно-правовий метод; форми та функції; норми адміністративного права.

Особлива частина адміністративного права – адміністративна діяльність визначає: адміністративно-правові режими (надзвичайний, воєнного стану, митний тощо); адміністративні послуги; державну службу; дисциплінарну відповідальність; захист прав громадян; адміністративний примус; адміністративне судочинство.

Спеціальна частина адміністративного права – адміністративна деліктологія визначає: адміністративну відповідальність; адміністративні проступки; протидію проступкам посадових осіб; склад адміністративного проступку; провадження у справах про адміністративні проступки; статус публічного службовця; систему контролюючих органів.

Питання адміністративної реформи в Україні давно вийшли за межі теоретичних напрацювань і набули практичної – політичної, наукової, суспільної – актуальності. Після проголошення незалежності України тривав період широкомасштабних реформ, розпочатий ще за часів існування Радянського Союзу [13]. Водночас із прийняттям Конституції України 1996 р. реформаторські зусилля набули додаткового імпульсу [14].

З цього часу слід вести мову про певні кроки у напрямі трансферу норм у контексті зовнішнього структурування законодавства.

Висвітлення питання предмета адміністративного права в сучасних умовах потребує детального аналізу надбань правової науки в цілому. Констатуючи зміни у правовій науці, які відбулись і відбуваються останніми роками, наголосимо на тому, що юриспруденція як наука не виконує, як би цього не хотілося політикам минулого і сьогодення, ролі «слуги» в державі, а навпаки, за допомогою правових механізмів корегує діяльність держави і спрямовує розвиток суспільства. Але, на жаль, в умовах, коли суспільство і суспільні інститути підміняють дух права буквою закону, коли викривлена мораль стає підґрунтям злочинної діяльності, право окремої країни також частково втрачає свою істинну форму і зміст. Формули та алгоритми, що є базовими в теорії права, незалежно від устрою суспільства, в якому існує право, є

незмінними. Вивчення фрактальної структури права і впровадження ідей до практичної діяльності – нагальне завдання сьогодення.

Тому систематизація законодавства України стає першим етапом його приведення до міжнародних стандартів. Фактично робота має вестись у двох напрямках: *зовнішнє і внутрішнє структурування законодавства*.

Зовнішнє структурування законодавства полягає у приведенні до логічної побудови галузей законодавства та гармонізація національного законодавства з міжнародним правом.

Першим кроком в такій роботі є систематизація законодавства. Створення електронних баз нормативно-правових актів за суспільно-економічними сферами. Аналіз нормативно-правових актів на предмет виявлення в них дублювання, колізій, пробілів і, як наслідок, скасування тих актів, що не відповідають положенням діючого законодавства.

Це завдання неможливо виконати без переміщення норм з одних нормативно-правових актів до інших. При цьому слід звернути увагу на те, що на сьогодні вже спостерігається тенденція до поділу суспільних відносин за сферами та їх відповідне нормативно-правове регулювання. Уже відбулося переміщення (трансфер) норм з Кодексу України про адміністративні правопорушення до Митного кодексу України [1]. Але наразі проступки називаються адміністративно-митними правопорушеннями, тоді як мова йде про митні проступки.

З приводу самого поняття *трансфер норм*, слід зазначити, що це переміщення правової норми або групи правових норм з одного нормативно-правового акту до іншого відповідно до предмету правового регулювання. Трансфер може відбуватись між нормативно-правовими актами різних рівнів. Критерієм трансферної діяльності в законодавстві має стати сфера суспільних відносин, в якій здійснюють регулювання відповідні нормативно-правові акти (предмет правового регулювання). Наразі такий трансфер є необхідним, він дасть змогу уникнути колізій, дублювань та значно зменшить кількість нормативних актів, які регулюють правовідносини у різних сферах суспільного життя.

Так само потрібно трансферувати (перенести) норми, що регламентують відповідальність за проступки, які містяться в КУпАП, до інших чинних кодексів: Водного кодексу України [4], Земельного кодексу України [3], законодавства в агропромисловому комплексі України тощо. Кінцевою метою трансферу є побудова цілісної системи законодавства із галузевою внутрішньою структурою.

Галузь законодавства має тяжіти до максимального спрощення - скасування нормативно-правових актів, що дублюють один одного; заміна декількох актів, що регулюють схожі право відносини одним, загальним; об'єднання декількох нормативно-правових актів з суміжних правовідносин в один. Раціонально коли один комунікативний кодекс, регулює суспільні відносини у визначеній сфері. Така структура системи законодавства не створює жодних суперечностей. Вона є простою, зрозумілою, такою, що відповідає аксіомам теорії права.

Чітка ієрархія законів та підзаконних актів надасть можливість оптимізації національної системи законодавства.

Поряд з цим слід зазначити, що реформування законодавства, відповідно до теорії права, повинно відбуватися одночасно у двох напрямках: зовнішнішньому та внутрішньому.

Законодавство – це не що інше, як формально визначені норми права. Відтак, до внутрішньої будови норм права зі сторони фахівців досить прискіплива увага. В теорії права, яка сформувалась протягом останніх трьох тисячоліть на науковому рівні перевіреного часом та практичною діяльністю поколінь юристів викристалізовані ряд правил, презумцій, принципів, які можуть розглядатись як аксіоми права.

Аксіоми права взаємопов'язані між собою і в певній конфігурації складаються в теоремах. На науковому рівні їх матеріальним вираженням виступають погляди, концепції, наукові підходи, наукові школи. В суспільному сенсі вони мають вигляд інститутів, режимів, галузей законодавства. В праворегулюючій та правозастосовній сфері вони проявляються у вигляді норм, законів, кодексів і правових систем. Взаємопов'язаність та взаємовплив цих проявів безсумнівна.

Основою правової системи звісно є ідея. Ідея верховенства права – основа праворозуміння, правотворення і правозастосування. Справедливість – наріжний камінь відносин в суспільстві прямиється на всіх рівнях суспільної будови, він генетично відчувається кожною людиною на ментальному рівні. І має проявлятися в усіх проявах права починаючи від кремої правової норми і до всієї системи законодавства.

Теорія права акцентує на важливості тричленної побудови норми права (гіпотеза, диспозиція, санкція), єдності та взаємодії їх частин. Конструювання норм права має йти шляхом обов'язкової наявності всіх трьох елементів в одному нормативно-правовому акті. Такий підхід забезпечує логічність та завершеність правового регулювання, спрощує правозастосування та зменшує ступінь зарегульованості суспільних відносин, оскільки відпадає необхідність «плодити» численні підзаконні акти.

Слід нагадати, що норма права не обов'язково має міститися в одній (окремій) статті нормативно-правового акту. Гіпотеза, а іноді і диспозиція можуть знаходитись в одній частині закону чи підзаконного акту, а санкція – в іншому, наприклад, в окремому розділі «Відповідальність в сфері...». Проте, в переважній більшості, норма права має знаходитись в межах одного нормативно-правового акту. І лише за деякими виключеннями, коли є необхідність врахувати специфічні правові відносини, можна використовувати бланкетні норми.

Таким чином комунікативний кодекс за своєю структурою має складатись з наступних частин:

Загальна частина (загальні положення – терміни що використовуються, правила поведінки у суспільно-економічній сфері); Особлива частина (матеріальні норми – проступки та санкції за їх вчинення);

Спеціальна частина (особливості провадження у справах про проступки саме в суспільно-економічній сфері, що регулюється даним комунікативним кодексом).

За відповідною аналогією повинне відбутися структурування нормативно-правового регулювання в агропромисловому комплексі України, узгодження його складових, які розпорошені по цілій низці правових актів різної юридичної сили. Узгодження зазначених питань вимога сьогодення.

Висновки. Таким чином, результатом внутрішнього і зовнішнього структурування нормативно-правового регулювання в агропромисловому комплексі України має стати законодавство, що відповідає всім канонам нормотворчої техніки з мінімальним використанням бланкетних та відсильних норм. Єдиний алгоритм «цілого» повторюється у всіх його «частках». Відтак досягається ефект саморегуляції системи правового регулювання – найбільш об'єктивний, аполітичний і теоретично вивіреним її формат. Чітка ієрархія нормативних актів, відповідність Кодексів не лише формі а й змісту що в них закладено, сприятиме ефективній реалізації принципів, що закладені до Конституції України. Відтак, ст. 8 «Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй» набуде свого реального наповнення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 44-45, № 46-47, № 48. Ст. 552.
3. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 року № 2768-III // *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3-4. Ст. 27.
4. Водний кодекс України від 6 червня 1995 року № 213/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
5. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 року № 3393-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48-49. Ст. 536.
6. Коломощ Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
7. Петков С.В., Армаш Н.О., Соболь Є.Ю. Адміністративна діяльність органів публічної влади: сучасний стан та перспективи розвитку: навч. посіб. К.: КНТ, 2015. 207 с.
8. Адміністративна деліктологія: сучасна модель відповідальності по- садових осіб органів публічної влади: навч. посіб. / С.В. Петков, Н.О. Армаш, Є.Ю. Соболь. К.: КНТ, 2015. 153 с.
9. Петков С.В., Армаш Н.О., Соболь Є.Ю. Адміністративне право: актуальні питання та інноваційні ідеї: навч. посіб. К.: КНТ, 2015. 148 с.
10. Петков С.В. Теорія адміністративного права: навч. посіб. К.: КНТ, 2014. 304 с.
11. Остапенко О.І. Адміністративне право: навч. посіб. / О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль та ін. К.: Правова Єдність, 2008. 536 с.
12. Васильєв А.С. Административное право Украины: (Общая часть): учеб.пособ. 2-е изд . Х.: Одиссей, 2001. 287 с.
13. Про проголошення незалежності України : *Постанова Верховної Ради Української РСР* URL: <http://gska2.rada.gov.ua/> (дата звернення: 19.01.2020).
14. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. №30. Ст. 141.

REFERENCES:

1. Mytnyy kodeks Ukrayiny vid 13 bereznya 2012 roku № 4495-VI. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 44-45, 46,47,48, 552. [in Ukrainian].
2. Zemel'nyy kodeks Ukrayiny vid 25 zhovtnya 2001 roku № 2768-III. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 3-4, 27. [in Ukrainian].
3. Vodnyy kodeks Ukrayiny vid 6 chervnya 1995 roku № 213/95-VR. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 24, 189. [in Ukrainian].
4. Povitryanyy kodeks Ukrayiny vid 19 travnya 2011 roku № 3393-VI. *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine*, 48-49, 536. [in Ukrainian].
5. Kolomojets, T. (2011). *Administratyvne pravo Ukrayiny. Akademichnyy kurs: pidruch.* K.yiv Yurinkom Inter. [in Ukrainian].
6. Petkov, S., Armash, N., & Sobol. E. (2015). *Administratyvna diyal'nist' orhaniv publichnoyi vlady: suchasnyy stan ta perspektyvy rozvytku: navch. posib.* Kyiv KNT. [in Ukrainian].
7. Petkov, S., Armash, N., & Sobol. E. (Ed.). (2015). *Administratyvna deliktolojiya: suchasna model' vidpovidal'nosti po- sadovykh osib orhaniv publichnoyi vlady: navch. Posib.* Kyiv KNT. [in Ukrainian].
8. Petkov, S., Armash, N., & Sobol. E. (2014). *Administratyvne pravo: aktual'ni pytannya ta innovatsiyni ideyi: navch. posib.* Kyiv KNT. [in Ukrainian].
9. Petkov, S. (2014). *Teoriya administratyvnoho prava: navch. Posib.* Kyiv KNT. [in Ukrainian].
10. Ostapenko, O., & Kissel, Z. (Ed.). (2008). *Administratyvne pravo: navch. Posib.* Kyiv: Legal Unity. [in

Ukrainian].

11. Vasiliev, A. (2001). *Administrativnoye pravo Ukrainy: (Obshchaya chast'): ucheb.posobiye.* (Vol. 2). Kharkov: Odysseus. [in Russian].

12. Pro proholoshennya nezalezhnosti Ukrayiny : *Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrayins'koyi RSR [«On the Declaration of Independence of Ukraine » Resolution of the Verkhovna Rada of the Ukrainian SSR]*. Retrieved from <http://gska2.rada.gov.ua> (accessed: 19.01.2020). [in Ukrainian].

13. *Konstytuciya Ukrayiny` [Constitution of Ukraine]. Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny – Information of the Verkhovna Rada of Ukraine, 30, 141.* [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції: 5.01.2020