

of the role of these principles in the study of administrative and legal security of the entity.

The discussion historical principle role in the study of administrative and legal security of undertakings given to the following points: a) the principle directs that the development of an efficient innovative model of software should be based on historical and legal analysis; b) in the light of the principle of the content categories used in the study, wrongly determined on the basis of only those features that are specific to a particular stage of social development, the implementation of a management function; c) it involves the construction of administrative and legal example in the security business entities; d) concrete research, which some legal scholars confer the status of one of the principles study of legal phenomena more logically regarded as one of the requirements of the principle of historicism.

In the context of the principle values raised the question of the legal dangers of romanticism and legal nihilism in administrative and legal security of the entity.

It is shown that dialectical understanding of the principle aims at systematic analysis software referred to in the article, in terms of opposition equilibrium system of structural changes taking into account the threats.

Key words: fairness, diversity of consideration, historical, value, consistency, principle, law, scientific research, administrative and legal support, security of the entity.

Стаття надійшла 23 грудня 2014 р.

УДК 342.924

О. Б. Черномаз

КОДИФІКАЦІЯ ВІТЧИЗНЯНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПОНЯТТЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ

Висвітлено характерні особливості кодифікації вітчизняного адміністративного законодавства України. На основі узагальнення наявних джерел вітчизняної адміністративно-правової доктрини здійснено ретроспективний аналіз кодифікації адміністративного законодавства.

Основну увагу зосереджено на результатах кодифікації адміністративного законодавства України. Констатовано, що ухвалення Конституції України стало початком якісно нового етапу в розвитку суспільства й держави, правової системи України, необхідною базою її реформування.

Ключові слова: кодифікація, законодавство, адміністративне право, особливості, джерела, адміністративна реформа.

Постановка проблеми. Сьогодні триває розбудова України як правової демократичної держави, в якій народний суверенітет є найвищою соціальною цінністю. Для цього необхідне оновлення правової бази відносин держави з особою, які мають здійснюватися не лише в напрямі модернізації відповідальності влади перед людиною, а й навпаки – людини перед державою, що за сучасних умов є не виявом авторитаризму, а способом організації влади українського суспільства, демократії громадян України. Одним із напрямів зовнішньої політики наша країна визначила входження до європейських структур з метою створення високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Рівень забезпечення прав і свобод людини, їх обсяг і характер свідчать про рівень демократизації громадського суспільства. Державно-правовою моделлю будь-якого суспільства, його основним законом є Конституція. Прийняття Конституції України започаткувало якісно новий етап у розвитку суспільства й держави, правової системи України, необхідної бази її реформування [1, с. 100].

Для більшості доктринальних джерел характерним є виділення галузевої кодифікації, з урахуванням галузевої належності законодавства, що підлягає кодифікації. Таким видом галузевої кодифікації можна вважати і кодифікацію адміністративного законодавства, яка завжди вважалася особливою, що зумовлено особливістю адміністративного законодавства.

Стан дослідження. Окремі організаційно-правові питання сутності та механізмів впровадження адміністративної реформи в Україні висвітлено в працях багатьох дослідників. Системно проблему адміністративної реформи в Україні, а також питання кодифікації адміністративного права вивчали такі вітчизняні вчені: В. Авер'янов, О. Андрійко, О. Бандурка, В. Білоус, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Н. Гутарева, Є. Додін, В. Кампо, Р. Калюжний, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Копейчиков, В. Кравченко, О. Крупчан, Є. Кубко, Є. Курінний, В. Марчук, О. Негодченко, Н. Нижник, В. Опришко, П. Пацурківський, В. Петков, С. Петков та інші.

Аналіз робіт цих дослідників доводить, що вони зазвичай вивчали напрямки кодифікації адміністративного права (законодавства) або розглядали кодифікацію його окремих інститутів.

Мета статті – вивчити історичний досвід здійснення кодифікації адміністративного законодавства та окреслити найбільш важливі напрями кодифікації сучасного адміністративного законодавства.

Виклад основних положень. Зважаючи на специфіку об'єкта, предмета кодифікації адміністративного законодавства, виправдані є виділення її особливого етапного характеру, оскільки здійснити її одночасно і щодо окремих інститутів, і щодо підгалузей адміністративного законодавства неможна. Саме тому, узагальнюючи наявні джерела вітчизняної адміністративно-правової доктрини щодо ретроаналізу кодифікації адміністративного законодавства, зосереджуючи увагу на результатах кодифікації адміністративного законодавства України, умовно можна виділити кілька її етапів: а) 20-ті роки ХХ ст., результатом якого стало прийняття Адміністративного кодексу УРСР; б) 30–70-ті роки ХХ ст. – переважно підготовча робота стосовно проекту нового кодифікованого акта (проекту Адміністративного кодексу УРСР 1948 р., який, на жаль, і не був прийнятий), а також часткова кодифікація норм адміністративного законодавства у кодифікованих актах міжгалузевого характеру – Ветеринарному кодексі, Земельному кодексі, Кодексі законів про народну освіту УРСР тощо; в) 80-ті роки ХХ ст. – інституціональна кодифікація адміністративно-деліктних норм із прийняттям Основ Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення 1980 р. і Кодексу про адміністративні правопорушення УРСР 1984 р.; г) 90-ті роки ХХ–ХХІ ст. – етап інтенсивної підгалузевої, інституціональної кодифікації адміністративного законодавства, під час якого активується підготовча робота щодо проекту нового Адміністративно-деліктного кодексу, приймається Кодекс адміністративного судочинства України, активується підготовча робота щодо проекту Адміністративно-процедурного кодексу України, проекту Службового кодексу України, а також приймаються, а інколи навіть повністю оновлюються змістовно, кодекси, які у певній частині закріплюють і норми адміністративного права (наприклад, Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Митний кодекс України, Повітряний кодекс України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України, Кодекс цивільного захисту України тощо), інші кодифіковані акти (наприклад, Основи законодавства України про культуру, Основи законодавства України про охорону здоров'я тощо), попри те, що норми адміністративного права містяться щонайменше у 35 галузях законодавства. Отже, відбувається, поряд із підгалузевою, інституціональною кодифікацією адміністративного законодавства у класичному розумінні, й кодифікація адміністративного законодавства у класичному розумінні, й кодифікація норм адміністративного права у межах міжгалузевої кодифікації (митна справа,

охорона здоров'я, законодавство про культуру тощо) [2, с. 116]. Це і дає підстави вченим-адміністративістам розглядати адміністративне законодавство як «складне, збірне явище» [3, с. 228].

Слід зазначити, що з початку ХХІ ст. кодифікація адміністративного законодавства відрізняється підвищеною активністю суб'єкта, результативністю (за кількість прийнятих підсумкових актів), розширенням безпосереднього об'єкта кодифікації (збільшення кількості інститутів, підгалузей, на які спрямовується кодифікаційна діяльність), хоча і в контексті активного докорінного перегляду змісту, призначення адміністративного права, посилення засад диспозитивності у відносинах суб'єктів адміністративно-правових відносин, запровадження «людиноцентристської» моделі взаємовідносин особи і суб'єкта публічної адміністрації, запровадження інститутів європейського адміністративного права [2, с. 117].

Система вітчизняного адміністративного права за його існування не відрізнялася структурністю та логічністю побудови, що було пов'язано з великою кількістю адміністративно-правових норм. Доволі показова у зв'язку з викладеним позиція В. Левітського, який за становлення адміністративного права стверджував, що цю дисципліну розширюють до розмірів енциклопедії суспільних наук, зміст якої становив різномірний матеріал, його вивчення не під силу одній особі [4, с. 16]. Подібна ситуація була характерною також і для радянського адміністративного права, яке, як слушно висловився у 1927 р. професор М. Карадже-Іскров, розпочало ставати синонімом радянського права загалом [5, с. 22]. Надалі ситуація із обсягом правового масиву адміністративного права лише ускладнювалася, що було пов'язано із розширенням суспільних відносин, які регулювалися цією галуззю права. З огляду на викладене, перед наукою постало питання про те, які саме норми адміністративного права мають бути кодифіковані. Спроби вирішення цього завдання, якщо зважати на Адміністративний кодекс УРСР і законодавство про адміністративні правопорушення, обмежили систематизацію норм про адміністративну відповідальність. Проте це був лише один із напрямів кодифікації норм адміністративного права. Що ж до інших, то однотайності думок із цього приводу серед учених-правознавців не спостерігалось, а висловлені з цього приводу пропозиції виглядали не надто переконливими та обґрунтованими [6, с. 2].

Більшість норм українського права – це норми адміністративного права. Це, можливо, складно зрозуміти лише шляхом аналізу чин-

них нормативних актів, проте це доволі очевидно, якщо розглядати адміністративне право крізь призму змісту відповідних підручників. Сфера публічного у правління економікою, соціальним життям, правоохоронна сфера, охорона навколишнього природного середовища тощо – це ті сфери, які потрапляють під регулятивний вплив норм адміністративного права.

Це обумовлює існування чималої кількості проблем, головною з яких є відсутність хоча би будь-якої диференціації адміністративно-правових норм, особливо тих, які становлять зміст Особливої частини адміністративного права. Найявний підхід щодо поділу Особливої частини залежно від сфер державного управління принципового значення не має, оскільки він дозволяє досягти необхідного рівня диференціації цих норм.

У результаті маємо тисячі нормативних актів, сотні тисяч правових норм, які об'єднуються у межах поняття «адміністративне право», вивчення якого сьогодні не під силу трьом особам, не кажучи про одну. З огляду на це, а також урахуваючи зміст окресленої проблеми, виникає питання, які саме з цих тисяч правових норм мають бути кодифіковані [6, с. 2]? На якій підставі, з урахуванням яких критеріїв мають бути відібрані ті, що повинні становити зміст відповідних кодексів? І які, власне, кодекси мають бути підготовлені?

На мою думку, відповідь на це питання є необхідною передумовою дискусії навколо кодифікації адміністративного права. Проте для того, щоб це зробити, потрібно створити на теоретичному рівні нову систему адміністративного права, що дозволить вирішити щонайменше два важливі завдання:

- 1) здійснити диференціацію адміністративно-правових норм;
- 2) вивести за межі адміністративного права ті правові утворення, які є самостійними галузями права, які не стосуються адміністративного права.

Зазначаючи про сучасний стан системи адміністративного права, можна погодитися з висловленою у літературі думкою про те, що вона має неосоціалістичний вигляд, тобто фактично є продовженням системи радянського адміністративного права. Відмінність між названими системами полягає лише у тому, що перша з них доповнена новими правовими інститутами (інститутом адміністративної процедури, інститутом адміністративної послуги тощо), однак така система адміністративного права не може задовольнити сучасні потреби у регулюванні адміністративно-правових відносин [6, с. 2].

Наслідком цього є те, що і питання кодифікації адміністративного права у більшості розвиваються у тому напрямі та за тим сценарієм, який існував за радянських часів. Чи здійснили ми процес порівняно з нашими попередниками, якщо, говорячи про кодифікацію, згадуємо ті ж кодекси, про які йшлося за радянських часів.

Натомість нечасто можна почути пропозиції щодо створення принципово нових кодифікованих актів – Будівельного кодексу, Транспорного, Соціального тощо. З чим це пов'язано? Думаю, що з тим, що нині, на жаль, доволі активно заперечується необхідність формування та розвитку нових галузей українського права.

Головна проблема полягає у тому, що для цих галузей немає місця у системі українського права, котра, як і система адміністративного права, продовжує функціонувати за радянським сценарієм, головними елементами якого є:

- сумніви у необхідності поділу права на приватне та публічне;
- ідея радянських науковців про обмежене коло галузей права [6, с. 3].

Триває подальше взаємопроникнення та взаємонаповнюваність різних підгалузей права. Так, можемо констатувати викристалізацію підгалузей права, які регулюють відносини в сфері охорони здоров'я: медичне, санітарно-епідеміологічне, стоматологічне, фармацевтичне право; в освітньо-науковій сфері: наукове, освітнє, виховне, культурне право; в сфері спорту та дозвілля: спортивне, туристичне, готельне право; в муніципальній сфері: будівниче, муніципальне, житлово-комунальне, архітектурне право; в дорожньо-транспортній сфері: дорожньо-транспортне, залізничне, повітряне, автомобільне право; в сфері енергопостачання: ресурсне, енергопостачальне право. Також у сфері економіки слід визнати наявність економічного, промислового, торговельного, фінансового, податкового, митного права; в сфері громадського порядку і громадської безпеки: поліцейського, прикордонного права.

Деякі з перелічених назв певний час «на слуху», інші – лише розпочинають застосовуватися, деякі стосуються суто публічних відносин, інші – пронизані приватними і навіть його невід'ємною частиною – договірним правом.

Але кожна з підгалузей має особливості і значну за обсягом базу законів і підзаконних нормативно-правових актів, яка регулює діяльність юридичних і фізичних осіб, задіяних у визначеній сфері публічних відносин.

Норми, які містяться в цьому розгалуженому і вкрай незадовільно систематизованому законодавстві, і мають стати основою комунікативних кодексів, виступатимуть регуляторами суспільних відносин і сприятимуть створенню підвалин для процесу входження України в європейський правовий простір.

Великого значення в зв'язку з цим набуває діяльність із «переведення» норм, які регулюють відповідальність за правопорушення в тій чи іншій сфері публічних відносин, до відповідних кодексів. Це надасть змогу більш ефективно діяти державним органам, а також, поряд із прозорістю відносин і відкритістю стосунків між різними суб'єктами суспільного контакту, оптимізує регульовальний вплив держави [1, с. 102].

Зміни правового простору зумовлюють потребу не модернізації Кодексу України про адміністративні правопорушення [7], а його безпосереднього революційного перетворення на нормативний акт, який із Кодексом адміністративного судочинства та Адміністративним процедурним кодексом стануть базовими в державно-правовій сфері, охоплюватимуть такі підгалузі, як адміністративне право, адміністративна деонтологія, адміністративне судочинство, дисциплінарне право, службове право, адміністративний процес. Адміністрація (лат. *administration* – керування, управління) – інституції, які здійснюють адміністративні функції управління у різних сферах суспільного життя» [8; 9].

Викристалізація з адміністративно-правових відносин деліктів, які можна віднести до кримінальних проступків та низки публічних проступків, дозволить виділити групи адміністративних проступків.

Така діяльність на законодавчому рівні розпочалась, про що свідчить поява в КУпАП глави 15-А «Адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення», яка узгоджується з Кодексом адміністративного судочинства України [10; 1, с. 100].

Висновки. Отже, наголосимо, що кодифікація адміністративного права є надзвичайно важливим завданням вітчизняної науки адміністративного права.

Велика кількість правових норм, які регулюють діяльність публічної адміністрації у відповідних сферах, природно вимагає їх об'єднання та уніфікації у межах окремих (комплексних) правових актів – кодексів.

Кодифікація адміністративного законодавства – це різновид кодифікації законодавства України, який, поряд із загальними ознаками, притаманними кодифікації загалом, характеризується наявністю специфічних властивостей, серед яких можна виокремити: а) комплексний характер завдяки поєднанню ознак законотворчості та державної діяльності. Ця ознака характерна для кодифікації адміністративного законодавства та всіх підгалузевих та інституціональних її видів; б) це організаційно-правова діяльність, що здійснюються з урахуванням певного механізму (суб'єкти, об'єкти, предмет, принципи тощо); в) частковий характер, що зумовлено поліструктурністю об'єкта, динамічністю адміністративного законодавства, його множинністю та розмаїттям.

1. Петков С. В. Кодифікація адміністративного законодавства як основа реформування публічної влади в Україні / С. В. Петков // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – № 2. – С. 100–103.

2. Гаджієва Ш. Н. Кодифікація вітчизняного адміністративного законодавства: поняття, особливості, основні етапи / Ш. Н. Гаджієва // Право і суспільство. – 2014. – № 1. – С. 113–118.

3. Демократичні засади державного управління та адміністративне право: монографія / кол. авт.: Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. О. Кресіна та ін.; за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2010. – 496 с.

4. Левитский В. Ф. Предмет, задача и метод науки полицейского права / В. Ф. Левитский. – Х.: Тип. А. Дарре, 1894. – 25 с.

5. Карадже-Исров Н. П. Новейшая эволюция права / Н. П. Карадже-Исров. – Иркутск: Изд. Бюро Иркутс. госуд. ун-та, 1927. – 38 с.

6. Мельник Р. С. Реформування системи адміністративного права як передумова його кодифікації / Р. С. Мельник // Журнал східноєвропейського права. – 2013. – № 1. – С. 28–32.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – Додаток до № 51, ст. 1122. (із змінами, внесеними згідно із Законами № 1283-VII від 29.05.2014 // ВВР. – 2014. – № 29. – Ст. 943).

8. Юридична енциклопедія: в. 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відпов. ред.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3: К-М. – 792 с.

9. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень / уклад. Л. О. Пустовіт та ін. – К.: Довіра, 2000. – С. 134

10. Кодекс адміністративного судочинства // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 2005. – № 35–37. – Ст. 446 (із змінами, внесеними згідно із Законами № 1207-VII від 15.04.2014 // ВВР. – 2014. – № 26. – Ст. 892).

Чорномаз О. Б. Кодифікація отечественного административного законодавства: поняття і особливості

Освещено характерные особенности кодификации отечественного административного законодательства Украины. На основе обобщения существующих источников отечественной административно-правовой доктрины, осуществлен ретроспективный анализ кодификации административного законодательства.

Особое внимание сосредоточено на самых результатах кодификации административного законодательства Украины. Констатировано, что принятие Конституции Украины стало началом качественно нового этапа в развитии общества и государства, правовой системы Украины, необходимой базой ее реформирования.

Ключевые слова: кодификация, законодательство, административное право, особенности, источники, административная реформа.

Chornomaz O. B. Codification of national administrative legislation: the concept and features

The article highlights the characteristics of the codification of national administrative legislation of Ukraine. On the basis of summarizing the available sources of domestic administrative law doctrine, Retrospective analysis of the codification of administrative legislation.

The main focus is on the same results codification administrative legislation of Ukraine. It is noted that the Constitution of Ukraine was the beginning of a qualitatively new stage in the development of society and the state, the legal system of Ukraine, the necessary foundation of its reform. The author notes that the codification of administrative law is an extremely important task facing domestic science of administrative law. The existence of a large number of regulations that govern the activities of public administration in their respective fields, naturally requires their integration and unification within a certain (complex) regulations – codes.

The author notes that the codification administrative legislation – a kind of codification of the laws of Ukraine, which, along with the general features inherent in codification in general, characterized by specific properties, among which is quite possible to distinguish: a) the complex nature through a combination of attributes and state legislative activity (this feature characteristic of the codification of administrative law and all its sectoral and institutional types); b) is the organizational-legal activities that are carried out based on a specific mechanism (subject, object, object, principles, etc.); c) partial in nature, which was due to structural object dynamic administrative legislation, its plurality and diversity.

Key words: codification, legislation, administrative law, especially, the sources, administrative reform.

Стаття надійшла 28 жовтня 2014 р.