

УДК 342.92

Є. Ю. Литвиненко,аспірант кафедри адміністративного права юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО ЗАГАЛЬНОЇ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті розглянуто пропозиції вітчизняних та зарубіжних вчених щодо масштабної кодифікації адміністративного законодавства, проаналізовано доктринальні підходи до кодифікації адміністративного законодавства, розглянуто приклади кодифікованих актів законодавства ХХ—ХХІ століть.

Сформульовано висновки, пропозиції щодо можливостей та умов застосування загальної кодифікації адміністративного законодавства в Україні. Розглянуто праці сучасних російських та європейських вчених, які підтримують наукові погляди щодо доцільності загальної кодифікації адміністративного законодавства з метою чіткого врегулювання загальних питань адміністративного права.

Ключові слова: адміністративне законодавство, систематизація, кодифікація, загальна кодифікація адміністративного законодавства, інститут адміністративного законодавства, адміністративно-правова реформа, правотворчість.

Актуальність дослідження правових проблем кодифікації адміністративного законодавства, доктринальних підходів до визначення основних моделей кодифікації адміністративного законодавства обґрунтовується необхідністю розробки та впровадження у вітчизняній системі законодавства положень кодифікаційних актів країн Європейського Союзу, зокрема діючих норм регламентів та директив Європейського Союзу, згода на ратифікацію яких була надана Верховною Радою України.

Розробка та впровадження кодифікаційних актів у країнах Європейського Союзу та в Україні хоча і різняться за застосовуваними процедурами та науковими підходами, проте у контексті проведення адміністративно-правових реформ щодо децентралізації публічної влади в Україні, розподілу повноважень у системі органів виконавчої влади, у тому числі щодо надання адміністративних послуг, розгляду адміністративних справ у порядку адміністративних процедур, удосконалення порядку притягнення до адміністративної відповідальності, становить значний науковий інтерес для національної правозастосовної практики.

З огляду на це, порівняльно-правовий аналіз основних моделей кодифікації адміністративного законодавства відіграє провідну роль для формування пропозицій та рекомендацій з удосконалення проведення кодифікаційної роботи в Україні.

Метою цієї статті є розгляд основних доктринальних підходів до загальної кодифікації адміністративного законодавства, представлених у зарубіжній та вітчизняній адміністративно-правовій науці. Серед основних завдань визначено: 1) характеристики доктринальних підходів до масштабної кодифікації адміністративного законодавства; 2) окреслення наукової дискусії щодо доцільності застосування загальної кодифікації адміністративного законодавства в Україні; 3) вироблення пропозицій щодо врахування переваг загальної кодифікації адміністративного законодавства у подальшій кодифікаційній роботі в Україні.

Теоретичну базу дослідження склали наукові праці таких відомих учених-адміністративістів як В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, І. Л. Бачило, В. М. Бевзенко, А. І. Берлач, Ю. П. Битяк, Ю. В. Ва-

ченко, Є. С. Герасименко, І. П. Голосніченко, І. С. Гриценко, П. В. Діхтєвський, Є. В. Додін, Ж. В. Завальна, Н. Ю. Задирака, Т. Є. Кагановська, Р. А. Калужний, Л. Є. Кисіль, С. В. Ківалов, А. В. Кірмач, Л. В. Коваль, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Р. О. Куйбіда, Д. М. Лук'янець, Р. С. Мельник, Н. Р. Нижник, Ю. С. Педько, В. Г. Перепелюк, С. В. Петков, А. А. Пухтецька, А. О. Селіванов, О. Л. Соколенко, С. Г. Стеценко, М. М. Тищенко, В. П. Тимошук, Г. Й. Ткач, Н. В. Хорошак, Ю. С. Шемшученко, А. М. Школик та багатьох інших.

Серед європейських вчених та дослідників розглянуто праці таких як: П. Амселек, Г. Бребант, Ф. Бурдо, Г. Ведель, К. Гетер, І. Годемет, А. В. Дайсі, Ф. Жестаз, Ж. Зіллера, П. Делволве, П. Доллат, С. Касіс, Т. Ларзул, А. Лобадер, М. Ломбард, Ж. Моро, Р. Одент, Ж.-Л. Оберт, Ж. Раз, Ж. Рівєро, Б. Сейлер, Л. Філіп, К. Франчіні, П.-Л. Фрієр, М. Фромонт, Р. Шапюс, Ю. Шварце та інших.

У науці адміністративного права висловлювалися пропозиції щодо неможливості масштабної кодифікації адміністративного законодавства. Ці підходи були розкриті у працях відомих російських та вітчизняних вчених радянського періоду: Д. М. Бахраха, Ю. М. Старилова, М. С. Студенікіної, М. В. Костеннікова. Серед аргументів зазначалося про значну розрізненість адміністративного законодавства, його постійні зміни та доповнення, недостатню загальну складову для повноцінної систематизації. Тому «взаєм повномасштабній систематизації адміністративно-правового регулювання було запропоновано кодифікувати тільки окремі адміністративно-правові інститути: статус органів виконавчої влади, державної служби і т. д.» [1, с. 6]. Це дістало закріплення у сучасній системі адміністративного законодавства України.

У 1927 р. було прийнято Адміністративний кодекс УРСР, який був введений в дію на кілька років та скасований у зв'язку із заборонаю буржуазного адміністративного права та виключенням цієї навчальної дисципліни з навчаль-

них програм вищих навчальних закладів. У структурі згаданого кодексу були передбачені самостійні розділи про громадянство, державні символи, предмет та межі адміністративного законодавства, особливості прийняття адміністративних актів, загальні принципи та правила застосування примусових адміністративних заходів, загальні умови наглядової діяльності органів виконавчої влади, порядок оскарження дій та рішень адміністративних органів. Ці складові потребують урахування у вітчизняному адміністративному законодавстві самостійного Адміністративно-процедурного кодексу або закону про адміністративну процедуру, пропозиції щодо розробки яких обґрунтовані у вітчизняній науковій літературі.

У 60-х роках ХХ ст. Г. І. Петровим та О. П. Кореневим — видатними представниками лєнінградської школи адміністративного права обґрунтовувалась доцільність загальної кодифікації адміністративного права, проте на практиці кодифікація проводилася лише стосовно інституту адміністративного законодавства [1, с. 6].

Наприкінці 70-х — початку 80-х років ХХ ст. у СРСР було прийнято Основи законодавства Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення, а пізніше — і відповідні республіканські кодекси про адміністративні правопорушення. Тобто відбулася кодифікація однієї з найважливіших для держави складових адміністративного законодавства. Проте розробка проекту Адміністративно-деліктного кодексу як самостійного кодифікаційного акта залишається важливим перспективним завданням у розвитку системи вітчизняного адміністративного законодавства.

Кодифікація адміністративного законодавства в Україні є предметом наукових дискусій не тільки представників юридичних професій, а й значною мірою цікавить політичні кола, економічний сектор, адже прийняття нових кодифікаційних актів впливає на реалізацію прав та інтересів значної кількості осіб приватного та публічного права. З огляду на це, питання удосконалення підходів до

кодифікації адміністративного законодавства України стало предметом досліджень науковців, фахівців, що представляють різні галузі права та сфери діяльності людини.

Міністерством юстиції України понад двадцять років за дорученням Уряду координується робота з розробки кодексів, їх опрацювання та узгодження в робочих групах з працівниками-практиками. Досвід створення робочих груп з підготовки кодексів в Україні дозволив за відносно короткі терміни (6 місяців) підготувати 5 кодексів, у тому числі Цивільний кодекс України. Основними проблемами при підготовці кодексів у системі адміністративного законодавства України слід визначити такі: галузі права та законодавства не співпадають за обсягом, галузі законодавства демонструють прискорений розвиток в окремих сферах, що створює умови для формування нових законів, кодексів, підзконних актів, перегляду та оновлення існуючих актів законодавства. З огляду на це доцільно врахувати європейський досвід кодифікації адміністративного законодавства та прийняття в його системі низки нових кодифікаційних актів (в соціальній, податковій, освітній, банківській та деяких інших сферах).

Ми погоджуємось із позицією професорів Ф. Бурчака та О. Гашицького відносно того, що «при кодифікації окремих галузей права треба чітко визначити, які саме законодавчі акти мають бути опрацьовані. В усіх країнах існує адміністративне законодавство, яке визначає стосунки владних інститутів з громадянами і юридичними особами. В Україні адміністративне законодавство довгий час було обмежено практично тільки Кодексом про адміністративні правопорушення. Тому групам, що опрацьовуватимуть законодавство відповідно до завдань кодифікації певної галузі, треба точно визначити, які кодекси чи кодифіковані законодавчі акти треба мати, щоб чітко розмежувати правову матерію» [3, с. 15].

На думку С. О. Белова, «...Необхідність загальної кодифікації адміністративного законодавства продиктована проблемами, що виникають у правозастосовній практиці. На сьогодні одна з

головних проблем застосування адміністративного законодавства — це відсутність регулювання загальних питань адміністративного права (від умов виникнення адміністративної правоздатності до форм реалізації адміністративно-владних повноважень). Відсутність необхідних загальних положень адміністративного законодавства не дозволяє забезпечити ефективний правовий захист прав та законних інтересів приватних осіб» [1, с. 7]. Отже, на думку представників зазначеного підходу, вирішення сучасних проблем розвитку системи адміністративного законодавства може бути забезпечено шляхом встановлення загальних вимог до різних видів адміністративної діяльності в єдиному кодифікаційному акті — Адміністративному кодексі.

У Сполучених Штатах Америки була проведена масштабна систематизація адміністративного законодавства та прийнято Кодекс федерального регулювання, який був підготовлений як звід адміністративного законодавства спеціальним державним агентством. У Франції було підготовлено Адміністративний кодекс у 1998 р., у Португалії — у 1836 р., який втратив чинність із прийняттям Конституції у 1976 р. Також адміністративні кодекси були прийняті на Філіпінах та у низці штатів США (Луїзіана, Юта, Техас та ін.).

Окрім Адміністративних кодексів у системі адміністративного законодавства діють спеціальні законодавчі акти про адміністративні процедури: у США — Акт про адміністративну процедуру 1946 р., у Німеччині — Закон про адміністративну процедуру 1976 р., положення яких закріплюють загальні правила та умови участі в адміністративних правовідносинах, умови адміністративної правосуб'єктності і т. д. В Україні досі відповідний акт не прийнято, хоча законопроекти про адміністративну процедуру та кодекси вносилися на розгляд Верховною Радою України, проте не дістали належної політичної підтримки.

Оцінюючи перспективи кодифікації адміністративного законодавства, вчені переважно виходять з практичної до-

цільності, а не теоретичної можливості. «Якщо можливе існування адміністративного права як галузі, а не як сукупності розрізаних правових інститутів, що не мають між собою нічого спільного, то очевидно, що законодавчі джерела його правового регулювання можуть бути такі чи інакше розширені та систематизовані. Аргументом на захист ідеї кодифікації адміністративного законодавства може розглядатися і те, що така робота стала б стимулом розвитку адміністративного права (щодо адміністративних договорів, методів реалізації виконавчої влади)» [1, с. 11].

Співвідношення кодифікації адміністративного законодавства та відмежування останнього від інших відокремлених частин публічного права — податкового, митного, бюджетного законодавства необхідно розглядати як самостійні об'єкти кодифікаційної діяльності, що не поглинають один одного. Так само сфери комплексного характеру — освітнє, медичне, спортивне, повітряне та морське право повинні отримати самостійне законодавче регулювання та кодифікацію.

На сьогодні у країнах ЄС відбулася європеїзація адміністративного права на основі положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. [2] На основі закріплених у зазначеній Конвенції прав і свобод людини відбулося якісне оновлення та уніфікація правових норм у галузях цивільного, кримінального, адміністративного права на національному рівні. Це дозволило забезпечити пряме закріплення положень щодо забезпечення реалізації гарантованих Конвенцією прав і свобод людини в актах національного законодавства, що безпосередньо застосовуються до громадян на найнижчому (локальному) рівні.

Натомість в Україні система законодавства та, зокрема, система адміністративного законодавства потребує якісного перегляду з метою всебічного врахування положень Конвенції в актах законодавства та правозастосовній діяльності. На практиці українські громадяни змушені доводити порушення гарантованих Конвенцією прав у Європейському суді з прав людини. На наш погляд, урахуван-

ня вимог Конвенції є невід'ємним елементом кодифікаційної роботи та правотворчої діяльності в цілому. Виклад вимог національного адміністративного законодавства у кодифікованих актах з урахуванням положень Конвенції сприятиме спрощенню правового механізму захисту прав і свобод людини в Україні, підвищенню правової визначеності, довіри до діяльності органів адміністрації усіх рівнів.

Адміністративна юстиція у країнах ЄС зазнає значного впливу та розвивається на основі судової практики Суду ЄС та Європейського суду з прав людини. Кодекси адміністративного судочинства закріплюють важливі вимоги щодо забезпечення рівності сторін, справедливого балансу інтересів у рішеннях адміністрації. Крім того, предметна підсудність адміністративних судів у країнах ЄС охоплює значно більше категорій спорів, ніж діюча вітчизняна модель. Слід навести приклад категорій спорів щодо адміністративних договорів державних службовців, відповідальності органів адміністрації, що належить до юрисдикції адміністративних судів.

У країнах ЄС впроваджено регламенти та директиви як відповідні джерела права, які за своєю формою та змістом також відносяться до кодифікаційних актів, проте предметна сфера яких є значно вужчою від класичних кодифікацій у національному праві. В Україні дія регламентів та директив в ЄС забезпечується через ратифікацію Верховною Радою України та прийняття відповідного закону. Наприклад, у 2017 р. було прийнято План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [4], у якому передбачено необхідність дотримання положень Директиви № 92/75/ЄЕС про маркування побутових електроприладів щодо споживання електроенергії (замінена Директивою № 2010/30/ЄС); Директиви Комісії № 2003/66/ЄС (замінена Делегованим регламентом Комісії ЄС № 1060/2010) щодо побутових електричних приладів; Директиви № 2003/4/ЄС про до-

ступ громадськості до екологічної інформації; Директиви № 94/63/ЄС про контроль викидів летючих органічних сполук зі сховищ нафти та при транспортуванні; Директив № 2001/37/ЄС та № 2003/33/ЄС щодо громадського здоров'я та обмеження реалізації, реклами тютюнових виробів.

Узагальнюючи викладене, слід зробити наступні висновки:

1. Вирішення сучасних проблем розвитку системи адміністративного законодавства України може бути забезпечено шляхом встановлення загальних вимог до різних видів адміністративної діяльності в єдиному кодифікаційному акті. Методологічні основи кодифікації адміністративного законодавства мають враховувати специфіку адміністративного права та забезпечувати необхідно повноту правового регулювання шляхом закріплення універсальних правових норм. Таким чином, кодифікація адміністративного законодавства встановила б принципи та правила будь-якої адміністративної діяльності у єдиному нормативному акті.

2. Важливо згадати про фундаментальний вплив права ЄС та європейського адміністративного права, зокрема, на розвиток адміністративно-процедурного законодавства та кодифікацію даного інституту, а саме в усіх країнах відбулися закріплення вимог щодо мотивації адміністративних актів (рішень), зазначення засобів захисту, оскарження, забезпечення дотримання прав. Стосовно адміністративних санкцій, їх перелік та правила застосування отримали значну конкретизацію у праві ЄС та судовій практиці Європейського суду з прав людини. Що стосується України, відповідні пропозиції досі залишаються складовою законопроектів, проте вже понад 10 років не отримують схвалення Верховною Радою України.

3. В Україні система законодавства та, зокрема, система адміністративного законодавства потребує якісного перегляду з метою всебічного врахування положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод в актах законодавства та правозастосовній діяльності.

Список використаної літератури

1. Белов С. А. Актуальность и перспективы кодификации административного законодательства в России // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. Москва: Закон, 2011. № 12. С. 6—21.
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: ратифікована Законом України від 17.07.1997 р. № 475/97-ВР // База даних «Законодавство України». URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (Дата звернення: 17.08.2018).
3. Бурчак Ф. Роль і значення кодифікації законодавства в розбудові правової системи України // Українське право. 1994. №1. С. 12—17.
4. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106 // База даних «Законодавство України». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-п#n10> (Дата звернення: 17.08.2018).
5. Литвиненко Є. Ю. Порівняльно-правовий аналіз основних видів кодифікаційних актів у країнах Європейського Союзу та Україні // Часопис Київського університету права. 2018. № 1. С. 112—120.
6. Пухтецька А. А. Принципи адміністративного права: адміністративно-правові та євроінтеграційні аспекти оновлення змісту та практики застосування: монографія. Харків: ПП Панов, 2016. 434 с.

Литвиненко Е. Ю. Доктринальные подходы к общей кодификации административного законодательства.

В статье рассмотрены предложения отечественных и зарубежных ученых по масштабной кодификации административного законодательства, проанализированы доктринальные подходы к кодификации административного законодательства, рассмотрены примеры кодифицированных актов законодательства XX—XXI веков.

Сформулированы выводы, предложения относительно возможностей и условий применения общей кодификации административного законодательства в Украине. Рассмотрены работы современных российских и европейских ученых, которые поддерживают научные взгляды относительно целесообразности общей кодификации административного законодательства с целью четкого урегулирования общих вопросов административного права.

Ключевые слова: административное законодательство, систематизация, кодификация, общая кодификация административного законодательства, институт административного законодательства, административно-правовая реформа, правотворчество.

Lytvynenko Y. I. Doctrinal approaches to general codification of administrative legislation.

In the article author reviewed the proposals of domestic and foreign scholars concerning the large-scale codification of administrative legislation, analyzed the doctrinal approaches to codification of administrative legislation, examined examples of codified legislative acts of the XX—XXI centuries.

Author disclosed approaches of well-known Russian and domestic scholars regarding possibilities of a large-scale codification of administrative law. Author stressed on significant disparity of administrative legislation, its constant changes and additions, and the lack of a common component for a complete systematization.

In 1927 the Administrative code of the Ukrainian SSR was adopted. It had been effective for several years and was canceled in connection with the prohibition of bourgeois administrative law and the exclusion of this academician course from university programs. In the structure of the mentioned code, separate sections on citizenship, state symbols, subject and limits of administrative legislation, peculiarities of adoption of administrative acts, general principles and rules of application of compulsory administrative measures, general conditions of supervisory activity of executive bodies, and the procedure for appealing actions and decisions of administrative bodies were defined.

In the 60's of the XX century Petrov G. I. and Korenev O. P. — prominent representatives of the Leningrad school of administrative law justified the expediency of the general codification of administrative law, but in practice, codification was carried out only in relation to the institute of administrative legislation.

In the United States, a large-scale systematization of administrative law was carried out and a Federal regulation was adopted, which was prepared as a set of administrative legislation by a special government agency. Also in France, the Administrative code was adopted in 1998, in Portugal — in 1836, which was canceled after the adoption of the Constitution in 1976. Also, the administrative codes were adopted in the Philippines and several US states (Louisiana, Utah, Texas, etc.).

In addition to the administrative codes, there are special legislative acts on administrative procedures: in the USA — the Act of administrative procedure (1946), in Germany — the Law on the administrative procedure (1976), their provisions establish common rules and conditions for participation in administrative procedures, conditions of administrative legal capacity, etc. In Ukraine, the corresponding act has not yet been adopted, although drafts laws on administrative procedure and codes had been submitted for consideration by the Verkhovna Rada of Ukraine, but did not receive adequate political support.

At present, one of the main problems of administrative legislation development is the lack of regulation of general issues of administrative law (from the conditions of the emergence of administrative capacity up to the forms of administrative action).

The conclusions, suggestions on possibilities and conditions regarding application of the general codification of administrative legislation in Ukraine were formulated. The works of contemporary Russian and European scholars who support scientific views on the expediency of general codification of administrative legislation were considered in order to clearly resolve general issues of administrative law.

Key words: administrative legislation, systematization, codification, general codification of administrative legislation, institute of administrative law, administrative and legal reform, law-making.