

3. Юридична енциклопедія: в 6 т. / [ред.-упоряд. Ю.С. Шемшученко]. – К.: «Українська енциклопедія», 2004. – Т.6. – 2004. – 768 с.
4. Социологический энциклопедический словарь: на русском, английском, немецком, французском и чешском языках / [Под ред. Академика Российской академии наук Г.В. Осипова]. – М.: Издательская группа ИНФРА – М, 1998. – 488 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) [уклад. В.Т. Бусул та ін.]. – К.; Ірпінь: ВТФ «ПЕРУН», 2005. – 1728 с.
6. Великий енциклопедичний юридичний словник / [ред.-упоряд. Ю.С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2007. – 992 с.
7. Теорія держави та права: підручник / С.Л. Лисенков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров, В.С. Ковальський. – К.; Юрінком Інтер, 2005 – 448 с.
8. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / Ольга Федорівна Скакун – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
9. Теорія держави та права [посіб. для підготов. до іспитів] / С.М. Тимченко, Р.А. Калюжний, Н.М. Пархоменко, С.М. Легуша. – [3-є вид. стереотип] – К.: Вид. ПОЛИВОДА А.В., 2007. – 176 с.
10. Селіванов В. Щодо методологічних засад вітчизняної юридичної науки як передумови розроблення сучасної стратегії державотворення та юридичного нормотворення в Україні / В.Селіванов // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – №1. – С. 21-33.
11. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: підручник / Олег Федорович Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2004 – 510 с.
12. Харитонов Є.О. Цивільне право України: підручник / Є.О. Харитонов, Н.О. Саніахметова. – К.: Істина, 2003. – 776 с.
13. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник: у двох томах: / [Битяк Ю.П., Колпаков В.К., Лук'янець Д.М та ін.; ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – Т.1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
14. Екологічне право України. Академічний курс: підручник / [Краснова М.В., Кулинич П.Ф., Малишева Н.Р. та ін.; за заг.ред. Ю.С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 720 с.
15. Лисенко О.М. Порівняльне правознавство як наука та його місце в системі юридичних наук: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О.М. Лисенко. – К., 2001. – 19 с.
16. Ямненко Т.М. Фінансове право: галузь права, навчальна дисципліна і наука: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.М. Ямненко. – К., 2004. – 19 с.

УДК 342.1

## ВИХІДНІ ЗАСАДИ КОДИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: НОТАТКИ ДО НАУКОВОЇ ДИСКУСІЇ

### BACKGROUND PRINCIPLES OF CODIFICATION OF ADMINISTRATIVE LAW NOTES TO SCIENTIFIC DISCUSSION

**Мельник Р.С.,**  
*доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник,  
професор кафедри адміністративного права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка*

Статтю присвячено визначенню передумов кодифікації адміністративного права. Автором обґрунтовується думка про те, що визначення напрямків та обсягу кодифікації адміністративного права може бути здійснено лише після реформування системи адміністративного права України. У статті висловлюються погляди на зміст системи адміністративного права та, відповідно, на можливі напрямки кодифікації норм останнього.

**Ключові слова:** адміністративне право, кодифікація, система, підгалузь права, інститут права.

Статья посвящена определению предпосылок кодификации административного права. Автором обосновывается мысль о том, что определение направлений и объема кодификации административного права может быть осуществлено только после реформирования системы административного права Украины. В статье высказываются взгляды на содержание системы административного права, и, соответственно, на возможные направления кодификации норм последнего.

**Ключевые слова:** административное право, кодификация, система, подотрасль права, институт права.

The article is devoted to the determination of preconditions for codification of administrative law. The author proves the idea that direction and the scope of administrative law codification can be realized only after reformation of the system of administrative law of Ukraine. Opinion about the content of administrative law system and also about possible directions for codification of administrative law norms is expressed.

**Key words:** administrative law, codification, system, subbranch of law, institution of law.

Питання кодифікації адміністративного права<sup>1</sup>, тобто об'єднання його норм, зосереджених у правових звичаях, судових рішеннях та правових актах різної юридичної сили, в межах окремих кодифікованих актів є надзвичайно актуальним та практично необхідним для української держави. Це пов'язано насамперед з наявністю великої кількості нормативного матеріалу, який переважно знаходиться в несистематизованому вигляді, що ускладнює його вивчення та застосування.

Необхідно відзначити, що питання про кодифікацію адміністративного права (законодавства) час від часу доволі активно обговорюється на сторінках наукових праць. Так, в останні часи над зазначеною проблематикою тою або іншою мірою працювали такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк,

І. С. Гриценко, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, А. М. Школик та інш. Аналіз робіт названих авторів показує, що вони, зазвичай, концентрували свою увагу на пошуку відповіді на питання або про напрями кодифікації адміністративного права (законодавства), або про кодифікацію його окремих інститутів, наприклад, кодифікацію інституту адміністративної відповідальності, інституту адміністративного примусу або інституту адміністративного процесу. Відзначимо, що подібні підходи до розв'язання названої проблематики в цілому є можливими та доречними. Проте водночас вони є дещо обмеженими, оскільки їх автори ухиляються від формування концепції кодифікаційних робіт, не визначають критеріїв, на підставі яких має здійснюватися систематизація норм адміністративного права. Інакше кажучи, пропозиції щодо необ-

хідності створення того або іншого кодексу формулюються доволі часто виходячи із здорового глузду, якого, на наш погляд, не завжди може бути достатньо.

З огляду на це головною метою даної статті є формування теоретичних основ, необхідних для визначення напрямів та обсягу кодифікації адміністративного права, що, на наш погляд, має бути здійснено крізь призму критичного погляду на існуючу систему адміністративного права.

Система вітчизняного адміністративного права у всі часи його існування не відрізнялася структурністю та логічністю побудови, що багато в чому було пов'язано з великою кількістю адміністративно-правових норм. Доволі показовими у зв'язку з викладеним виглядають слова В. Левітського, який в часи становлення адміністративного права писав, що дану дисципліну розширюють до розмірів енциклопедії суспільних наук, зміст якої складає така маса різноманітного матеріалу, що його вивчення є не під силу одній особі [1, с. 15-16]. Подібна ситуація була характерною також і для радянського адміністративного права, яке, як слушно висловився в 1927 р. професор М. Карадже-Іс-кров, почало ставати синонімом радянського права взагалі [2, с. 22]. У подальші часи ситуація з обсягом правового масиву адміністративного права лише ускладнювалася, що було пов'язано з розширенням суспільних відносин, які регулювалися даною галуззю права.

З огляду на викладене перед наукою постало питання про те, а які саме норми адміністративного права мають бути кодифікованими. Спроби вирішення цього завдання, якщо брати до уваги Адміністративний кодекс УРСР та законодавство про адміністративні правопорушення, обмежилися лише систематизацією норм про адміністративну відповідальність. Проте це був лише один із напрямів кодифікації норм адміністративного права. Що ж до інших, то єдності думок з цього приводу серед вчених-правознавців не спостерігалось, а висловлені з цього приводу пропозиції виглядали не надто переконливими та обґрунтованими. Так, наприклад, висловлювалася думка про можливість кодифікації адміністративного законодавства за окремими підгалузями або інститутами адміністративного права, до яких відносили, зокрема, інститут правового статусу та гарантій реалізації прав і свобод громадян і надання їм послуг у сфері державного управління, а також інститут процедур забезпечення прав і свобод громадян у сфері державного управління. Зазначені інститути, відповідно, мали би бути об'єднаними в межах окремих кодексів [3, с. 153, 154].

Аналізуючи висловлену пропозицію, нам би хотілося поставити її авторам декілька запитань. По-перше, щодо назви можливих кодифікованих актів. По-друге, про відмінності між названими вище інститутами, які, на наш погляд, є ідентичними за своїм змістом, оскільки реалізація та захист прав громадян, у тому числі й у формі послуг, завжди відбувається в межах встановленої процедури, тобто охоплюється інститутом адміністративної процедури.

Наявність подібних пропозицій може бути пояснена лише безсистемним підходом до системи адміністративного права.

Істиною є той факт, що переважна більшість норм українського права – це норми адміністративного права. Це, можливо, складно зрозуміти лише шляхом аналізу чинних нормативних актів, проте це є доволі очевидним, якщо дивитися на адміністративне право крізь призму змісту відповідних підручників. Сфера публічного управління економікою, соціальним життям, правоохоронна сфера, охорона навколишнього природного середовища тощо – це ті сфери, які підпадають під регулятивний вплив норм адміністративного права.

Подібний стан справ обумовлює існування чималої кількості проблем, головною з яких є відсутність хоча би будь-якої диференціації адміністративно-правових норм, особливо тих, які складають зміст Особливої частини адмі-

ністративного права. Наявний підхід щодо поділу Особливої частини залежно від сфер державного управління ніякого принципового значення не має, оскільки він не дозволяє досягти необхідного рівня диференціації даних норм.

У підсумку ми маємо тисячі нормативних актів, сотні тисяч правових норм, які об'єднуються в межах поняття «адміністративне право», вивчення якого сьогодні є не під силу вже трьом особам, не кажучи про одну. З огляду на це, а також враховуючи зміст поставленої на обговорення проблеми, у мене виникає питання: а що, власне, тобто які саме з цих тисяч правових норм мають бути піддані кодифікації? На якій підставі, з урахуванням яких критеріїв мають бути відібрані ті з них, що повинні скласти зміст відповідних кодексів? І які, власне, кодекси мають бути підготовлені?

На моє переконання, відповідь саме на ці питання є необхідною передумовою для початку дискусії навколо кодифікації адміністративного права. Проте, для того щоб це зробити, потрібно переглянути, і не просто переглянути, а фактично 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 мають жодного відношення до адміністративного права

Говорячи про сучасний стан системи адміністративного права, можна погодитися з висловленою в літературі думкою про те, що вона має неосцилістичний вигляд, тобто фактично є продовженням системи радянського адміністративного права. Різниця між названими системами полягає лише в 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 в регулюванні адміністративно-правових відносин.

Наслідком цього є те, що і питання кодифікації адміністративного права переважно розвиваються в тому напрямку та за тим сценарієм, який існував за радянських часів. Чи набагато далі ми пішли за наших попередників, якщо говорячи про кодифікацію ми згадуємо, фактично, про ті ж самі кодекси, про які йшла мова за радянських часів?

Натомість набагато рідше можна почути пропозиції щодо створення принципово нових кодифікованих актів: будівельного кодексу, транспортного кодексу, соціального кодексу тощо. З чим це пов'язано? Я думаю, що це пов'язано з тим, що нині, на жаль, доволі активно заперечується необхідність формування та розвитку нових галузей українського права! І головна проблема тут полягає в тому, що для цих галузей не знаходиться місця в межах існуючої системи українського права, яка, як і система адміністративного права, продовжує існувати за радянським сценарієм, головними елементами якого є:

- сумніви про необхідність поділу права на приватне та публічне;

- ідея радянських науковців про обмежене коло галузей права.

Все це призводить до того, що ми обмежуємо самі себе в наших розмовах та роздумах про кодифікацію сучасного українського адміністративного права. У даному випадку я веду мову про те, що представники науки адміністративного права доволі часто не беруть участь у розмовах, наприклад, про створення будівельного кодексу, оскільки вважається, що у будівельного права немає нічого спільного з адміністративним правом. Дехто йде ще далі, кажучи про те, що ані будівельного права, ані транспортного права тощо просто не існує. А чому не існує? А тому, що ці галузі права не згадуються в паспортах юридичних

наукових спеціальностей. Сумно та смішно чути такі обгрунтування!

Над вирішенням названих проблем, безумовно, можна працювати самостійно, проте надзвичайно корисним тут є європейський досвід взагалі та німецький зокрема, особливо з огляду на євроінтеграційні прагнення України. Німеччина, як відомо, є країною з надзвичайно розвинутою демократією, з високими соціальними та правовими стандартами, які у переважній більшості випадків впроваджуються в життя саме за рахунок норм адміністративного права. Так чому б нам, щонайменше, не подивитися на систему німецького адміністративного права, яке є, фактично, еталоном для адміністративного права більшості країн ЄС, чому б нам не розпочати розмову про кодифікацію українського адміністративного права крізь призму розроблених та прийнятих німецьких кодексів?

У межах системи українського адміністративного права мають бути виділені Загальне адміністративне право та Особливе адміністративне право. Кожне з названих системних утворень складається з відповідних структурних елементів: Загальне адміністративне право – з правових інститутів; Особливе адміністративне право – з підгалузей права.

Основними інститутами Загального адміністративного права є: інститут принципів адміністративного права, інститут суб'єктивних публічних прав приватних осіб, інститут адміністративної процедури, інститут публічного майна, інститут примусового виконання адміністративних актів, інститут матеріальної відповідальності публічної адміністрації. Найбільш принциповим та важливим інститутом Загального адміністративного права є інститут адміністративної процедури, оскільки його норми визначають порядок діяльності публічної адміністрації, зокрема прийняття адміністративних актів. Про значимість названого інституту для впорядкування адміністративно-правових відносин між публічною адміністрацією та приватними особами доволі вдало свого часу писав В. Тимошук. Автор справедливо відзначав, що адміністративні процедури забезпечують рівність приватних осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура. Крім того, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади [4, с. 5]. З огляду на це, власне, зрозуміло та виправдано є спроба окремих вітчизняних парламентарів розробити та затвердити Адміністративно-процедурний кодекс України.

Що ж стосується інших інститутів Загального адміністративного права, то, на наш погляд, з огляду на обмежену кількість відповідних правових норм для їх кодифікації немає підстав.

Переважний обсяг кодифікаційних робіт має бути здійснено в межах Особливого адміністративного права. На мій погляд, Особливе адміністративне право являє собою складне багаторівневе системне утворення, до змісту яко-

го входить доволі значна кількість підгалузей права, серед яких: адміністративно-господарське право, поліцейське право, право публічної служби або службове право, адміністративно-деліктне право, соціальне право, адміністративно-культурне право, екологічне право, муніципальне право тощо.

Поділ Особливого адміністративного права на підгалузі максимальною мірою відповідає структурі адміністративного права, яка, відповідно, має складатися не з інститутів управління, а з інститутів та підгалузей права. Поряд із цим, у межах підгалузі права можуть бути виділені норми, які регулюватимуть не лише управлінські, але й публічно-сервісні відносини, що складаються в сучасних умовах між суб'єктами публічної адміністрації та приватними особами.

Поряд із цим не можна забувати також і про ч. 2 ст. 19 Конституції України [5], де зазначено, що діяльність публічної адміністрації має здійснюватися у спосіб та в межах, визначених законом. Це означає, що кожен напрямок діяльності публічної адміністрації повинен отримати чітке правове регулювання, що буде здійснюватися окремою групою норм адміністративного права, об'єднаних у межах названих вище підгалузей Особливого адміністративного права. За таких умов система Особливого адміністративного права буде завжди орієнтуватися на свій подальший розвиток, насамперед, у напрямку диференціації підгалузей, що є абсолютно нормальним позитивним процесом, який вже давно спостерігається в національному праві.

Отже, визнання того факту, що система адміністративного права складається із Загального адміністративного права та Особливого адміністративного права, останнє з яких, у свою чергу, диференціюється на окремі підгалузі права, сприятиме вирішенню питання про потенційно можливі напрямки кодифікаційних робіт у сфері адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Інакше кажучи, ми маємо вести мову не про кодифікацію всього адміністративного права, спрямовану, як іноді доводиться чути, на розробку Адміністративного кодексу, а на створення окремих, так би мовити, спеціалізованих кодексів. Кількість та назва таких кодексів буде залежати від кількості та назв складових елементів (підгалузей) Особливого адміністративного права.

Отже, роблячи загальний висновок з викладеного, ще раз наголосимо на тому, що кодифікація адміністративного права є дійсно надзвичайно важливим завданням, яке стоїть перед вітчизняною наукою адміністративного права. Існування величезної кількості правових норм, які регулюють діяльність публічної адміністрації у відповідних сферах, природно вимагає їх об'єднання та уніфікації в межах окремих (комплексних) правових актів – кодексів. Проте відповідь на питання про кількість таких кодексів може бути отримана лише після з'ясування сучасного стану та перспектив розвитку системи адміністративного права України.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Левитский В. Ф. Предмет, задача и метод науки полицейского права / В. Ф. Левитский. – Х. : Тип. А. Дарре, 1894. – 25 с.
2. Карадже-Искров Н. П. Новейшая эволюция административного права / Н. П. Карадже-Искров. – Иркутск. : Изд. бюро Иркутск. госунар. ун-та, 1927. – 38 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2-х т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. – Т. 2. Особлива частина. – 2005. – 624 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р. – № 30. – Ст. 141.