

*Саєнко С. І.,**кандидат юридичних наук, доцент,
заступник начальника кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
Луганського державного університету внутрішніх справ
імені Е. О. Дідоренка*

КОДИФІКАЦІЙНИЙ АСПЕКТ РОЗВИТКУ ТЕОРІЇ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОРІЄНТИР НА ІНТЕГРАЦІЮ НАУКОВОГО ДОСВІДУ

Анотація. Досліджуються наукові підходи щодо визначення сутності та змісту кодифікації; обґрунтовується необхідність вивчення взаємозв'язку кодифікації та норм адміністративного права на підставі інтеграції наукових розробок.

Ключові слова: систематизація, інкорпорація, кодифікація, адміністративне право, норми адміністративного права, інтеграція наукових підходів.

Постановка проблеми. Питання про вдосконалення норм адміністративного права України, шляхи та форми їх кодифікації в сучасний період набувають особливого значення. Це обумовлено відродженням інтересу до адміністративного права в цілому, значно втраченого у зв'язку з переходом до ринкової економіки. На початку реформ здавалося, що для стійкого економічного зростання української держави достатньо лише буде надання повної економічної свободи суб'єктам правових відносин і встановлення прозорих засад саморегуляції їх поведінки. Справа почала доходити навіть до повного заперечення потреби в будь-яких важелях державної управлінської діяльності в різних сферах життєдіяльності українського суспільства.

У результаті цього державний вплив на суспільне життя в Україні виявився значно слабкішим, ніж в державах з сильною ринковою економікою. Звичайно, що негативні наслідки таких реформаторських підходів не змусили себе довго чекати. І лише останнім часом створений перекич почав виправлятися. З'явилось розуміння того, що механізми вільної економічної діяльності й державне регулювання повинні знаходитися у взаємодії та обумовлювати один одного. У правовій сфері це проявилось в переоцінці значення норм адміністративного права як соціальних регуляторів та визнанні необхідності проведення ґрунтовних кодифікаційних робіт у сфері функціонування адміністративно-правових підгалузей та інститутів. Виникла затребуваність норм адміністративного права для регулювання суспільних відносин почала знаходити своє віддзеркалення також і в наукових обґрунтуваннях необхідності розробки Адміністративно-процесуального кодексу України, Адміністративно-процедурного кодексу України, кодексу України про адміністративні проступки, та деяких інших кодифікованих адміністративно-правових нормативних актів.

Однак, незважаючи на вказані тенденції, вітчизняний законодавець чомусь не поспішає робити кодифікаційні кроки з метою вдосконалення системи норм адміністративного права України. Він як і раніше намагається йти шляхом прийняття консолідованих нормативно-правових актів, певні з яких хоча й отримують назву кодексу, але за змістом та по суті залишаються втіленням такої форми систематизації законодавства, як консолідація. Складається враження, що в головному суб'єкта адміністративно-правової нормотворчості нашої країни сьогодні відсутнє розуміння того, якою за змістом, процедурами проведення та отриманими результатами має бути кодифікація у сфері адміністративно-правового нормативного регулювання. Тому, ймовірно, вже настав той час, коли потрібно взяти на озброєння певні пропозиції учених-правознавців, що предметно досліджували питання кодифікації, і які, напевно, можуть бути з ефективністю використані також в процесі адміністративно-правової нормотворчості.

Ретроспективний аналіз наукової правової думки засвідчує, що з питань визначення сутності та змісту кодифікації висловлювалися різні концептуальні позиції, які в тій чи іншій мірі пропонувалося для практичного освоєння. Варто критично поглянути на існуючі напрацювання, щоб отримати змогу в перспективі застосувати той кодифікаційний підхід у сфері функціонування норм адміністративного права України, який є найбільш придатним для розвитку останніх у напрямі ефективного забезпечення прав і свобод людини та громадянина, а також нормореалізаційної практики. Зазначеному аспекту проблематики в даній статті ми і спробуємо приділити увагу, та розпочнемо з наступного.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передусім відзначимо, що термін «кодифікація» має латинське походження – *codificatio*, де *codex* – збірник законів, а *facio* – роблю. Уперше

його було введено в науковий обіг І. Бентаном, який вважав, що законодавчим актам за своїм змістом належить бути універсальними, доступними й зрозумілими для кожної людини [1]. Ґрунтовно вивчаючи проблеми кодифікації та розробляючи теорію легіслації, дослідник сформулював власне бачення з приводу того, як можна досягти зазначених результатів. Свої наукові думки він виклав у працях: «Вступ до основ

моральності та законодавства» (1789 р.), «Трактат законодавства цивільного і кримінального» (1802 р.), «Пропозиції кодифікації, скеровані до всіх народів, які визнають ліберальні погляди» (1822 р.), «Конституційний кодекс» (1830 р.) та ряді інших [2].

Проблематикою кодифікації цікавився також М.М. Коркунов. У своїх наукових працях він говорить про кодифікацію під час її розмежування з інкорпорацією та називає останні самостійними формами систематичного опрацювання законодавства. Різницю ж між даними формами автор вбачає в тому, що під час інкорпорації законодавець обмежений у виборі матеріалу діючим законодавством і вправі змінити тільки форму, але не зміст. Кодифікація ж, наголошує М.М. Коркунов, не може обмежуватися зміною лише форми. Під час її проведення має створюватися акт, який є не лише новою формою старого закону, а й новим законом у повному розумінні цього слова [3, с. 305].

Ознайомившись з доробками своїх попередників, Г.Ф. Шершеневич також наполягав на тому, що кодифікацію варто розглядати лише як опрацювання законодавства. Таке опрацювання, на його погляд, повинне бути спрямоване: по-перше, на приведення діючих законів у систему та погодження їх один з одним на основі єдності певних принципів; по-друге, на погодження змісту даних законів з потребами часу [4, с. 422].

Інший концептуальний погляд на кодифікацію представлений у працях Є.М. Трубецького. Цей дослідник обґрунтовував точку зору, відповідно до якої кодифікація має представлятися як певне опрацювання виключно діючого права, що не повинне обмежуватися приведенням останнього в порядок, але має вносити в нього внутрішній зв'язок та єдність [5, с. 126].

Неважко помітити, що наукова правова думка революційного періоду розвивалися загалом за двома основними тенденціями: 1) кодифікація розглядалася як опрацювання або чинного права, або ж законодавства; 2) у наукових підходах даного періоду майже відсутні вказівки на те, які цілі та кінцевий результат має наступати від такого опрацювання.

Варто наголосити, що в радянській правовій доктрині зазначені тенденції частково були сприйняті окремими правознавцями та певним чином розвинуті. Так, зокрема, А.Н. Іодковський наполягав на тому, що кодифікаційна діяльність має розвиватися за двома головними напрямками. Перший напрям кодифікаційної діяльності правник пов'язував із систематичним опрацюванням чинного законодавства, при якому та чи інша його галузь приводитиметься до внутрішньої єдності. Така діяльність повинна здійснюватися в порядку, установленому для звичайного проходження законів, а її метою має бути повна заміна раніше діючого законодавства шляхом створення нового закону (кодексу, положення, статуту тощо).

Другий напрям кодифікації автор охарактеризував як такий, що не повинен ставити за мету заміну чинного законодавства та переопрацювання діючих законів. Він стверджував, що кодифікаційна діяльність у цьому випадку має спрямовуватися виключно на впорядкування чинного законодавства, зведення діючих законів у заздалегідь визначену систему й усунення

протиріч між ними, не змінюючи при цьому їхнього змісту [6, с. 11].

Висловившись щодо розуміння кодифікації, А.Н. Іодковський, на нашу думку, допустив помилкове отождоження останньої з інкорпорацією. Хоча, доцільно відзначити, що зазначена точка зору все ж таки була сприйнята як обґрунтована й іншими правниками аналізованого періоду. О.Ф. Шебанов, наприклад, в одній зі своїх праць доводив, що особливою, більш високою та складною формою інкорпорації доцільно вважати таку форму систематизації нормативного матеріалу, коли при укладанні збірників діючого законодавства за тематичними розділами відповідні органи державної влади можуть йти на те, щоб визнавати низку актів застарілими чи суперечливими один одному та замінювати їх новим нормативним актом [7, с. 141].

У радянській правовій доктрині отримали свій розвиток й інші наукові підходи. Зокрема І.І. Аншелес одним із перших запропонував прийняти до уваги той факт, що лише кодифікація з розрізнених і взаємно суперечливих законоположень шляхом систематичного відбору, опрацювання та переробки може створювати новий законодавчий акт як за формою, так і за змістом. З печі кодифікатора, - зауважував правник, - має виходити чіткий, цільний та єдиний закон. Це головні ознаки, що визначають сутність кодифікації та її кінцевий результат. За ними вона також відрізняється від інших форм систематизації законоположень [8, с. 14].

У свою чергу Д.А. Керімов одним із перших назвав кодифікацію різновидом правотворчості, який, на його погляд, спрямований на внутрішнє й зовнішнє опрацювання законодавчого матеріалу з метою приведення в систему норм, що регулюють відповідну сферу суспільних відносин, з одночасним усуненням прогалин у законодавстві та заміну, у разі необхідності, правового регулювання деяких питань [9, с. 8-10].

Пізніше, й С.С. Алексєєв відзначив, що кодифікація має розглядатися з позицій окремого виду правотворчості. Такий вид правотворчості, - переконаний дослідник, - здатний забезпечити єдине й упорядковане нормативне регламентування певного виду суспільних відносин. Для цього необхідно лише видати юридично та логічно цілісний, внутрішньо погоджений нормативний акт (Основи, кодекс), що виражатиме юридичну своєрідність і зміст відповідного підрозділу системи права [10, с. 105-109].

Інша група науковців стверджувала, що кодифікація - це не просто один із різновидів правотворчої діяльності, а її особливий вид. Прикладом може слугувати позиція А.В. Міцкевича, який визначав кодифікацію як особливий різновид правотворчої діяльності, основною метою якої є вдосконалення діючого законодавства шляхом видання зводів нормативних актів [11, с. 232]. Віднесення кодифікації до особливого різновиду правотворчості також простежується у працях І. Сабо [12, с. 174-197] та Л.Г. Крахмальника [13, с. 3-16].

Як бачимо, у радянській науковій думці загалом превалювали дві тенденції щодо дослідження кодифікації. Одні правники акцентували увагу на певній тотожності кодифікації з інкорпорацією, яка передба-

часе впорядкування законодавства в певній системі без заміни його змісту, хоча зазначені погляди пізніше й піддавались конструктивній критиці. Інші вчені акцентували увагу на правотворчому характері останньої, що також можна було визнати лише паліативним підходом до дослідження сутності та змісту кодифікаційної діяльності.

Варто зауважити, що сучасні дослідники обґрунтовано намагаються в своїх роботах використати потенціал інтегративного праворозуміння та на цій основі переосмислити напрацювання своїх попередників. В.М. Протасов, наприклад, обґрунтовує, що кодифікація є видом систематизації, яка має правотворчий характер і спрямована на створення нового звідного нормативного акта шляхом докорінної переробки діючого законодавства з метою забезпечення єдиного, внутрішньо погодженого регулювання визначеної сфери [14, с. 158].

Н.М. Пархоменко так само наполягає на тому, що кодифікація має ознаки як систематизації законодавства, так і безпосередньо правотворчої діяльності [15, с. 11].

До вказаних науковців приєднується також І.В. Борщевський. Він також переконаний у тому, що кодифікація має змішаний характер, оскільки вона поєднує, з одного боку, ознаки правотворчості (прийняття, зміна, або скасування правових норм), а з іншого – систематизації (упорядкування вже прийнятих норм залежно від певних критеріїв) [16, с. 33].

Разом з тим в юридичних джерелах висловлюється позиція стосовно того, що кодифікацію не можна відносити до виду правотворчості. Окремі правники переконують, що кодифікаційні роботи носять виключно нормотворчий характер, тому й доцільно говорити саме про кодифікаційну нормотворчість [17, с. 73-88].

Варто відзначити, що антологічний підхід був репрезентований і в одному з проектів закону України «Про нормативні правові акти». Останній містив дефініцію, відповідно до якої (ст. 124): «кодифікація – це переробка та зведення в процесі нормотворчості норм права в юридично і логічно узгоджену систему та створення на цій основі нового, єдиного кодифікованого нормативного акта – кодексу, статуту, положення» [18, с. 162].

У сучасній правовій науці репрезентовані й інші точки зору щодо розуміння кодифікації. Їх зміст в узагальненому вигляді зводиться до того, що остання представляє собою окремий різновид законотворчості. Цікавою з цього погляду уявляється позиція Д.А. Керімова, який у своїй науковій праці «Культура та техніка законотворчості» наголосив, що кодифікація є тією ж самою законотворчістю, але на відміну від поточного законодавства вона впорядковує значну частину чинного законодавства, змінюючи, доповнюючи та вдосконалюючи його. У результаті її проведення створюються зведені законодавчі акти, що регулюють значну сферу суспільних відносин [19, с. 123].

Досліджуючи проблеми кодифікації адміністративно-деліктного законодавства України, І.О. Федоров також дійшов висновку про те, що остання являє собою вид державної законотворчої діяльності, яка

спрямована на приведення форми й змісту законодавства у відповідність до назрілих інтересів і потреб суспільства. Ця діяльність здійснюється за допомогою специфічного організаційно-правового механізму, шляхом створення та видання логічно й юридично цілісного, єдиного, зведеного, внутрішньо узгодженого нормативного акта [20, с. 19].

Висновки. Як бачимо, сучасні науково-правові дослідження вирізняються різними концептуальними підходами, що тією чи іншою мірою розкривають сутність, зміст і результати такого феномену, як кодифікація. І варто відзначити, що кожна з наукових позицій заслуговує на ретельне вивчення, бо розкриває додаткові, раніше недосліджені грані аналізованого явища. Учені-адміністративісти, безумовно, мають цей факт урахувати та спробувати все цінне й корисне з наявного доктринального досвіду перенести у сферу адміністративно-правового нормативного регулювання. На нашу думку, це завдання можна вирішити, якщо в інтегрованому вигляді сутність, зміст і результат кодифікації висвітлити та представити з трьох позицій:

- 1) форми систематизації адміністративного законодавства;
- 2) особливого різновиду адміністративно-правової нормотворчості;
- 3) законотворчого процесу.

Системне відображення наукових пропозицій в означеному напрямі дозволить глибше зрозуміти соціальне призначення та взаємозалежність кодифікації і сучасного адміністративного права України, поліпшити реалізацію норм останнього, створити науково-обґрунтоване підґрунтя для якісного вдосконалення адміністративно-правового нормативного регулювання та отримати врешті-решт очікувані соціумом «адміністративні» кодекси, що стануть правовими як по суті, так і за змістом.

Література:

1. Кодифікація [Електронний ресурс]. – Режим доКодифікація [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://www.vedomosti.ru/glossary/37467>.
2. Иеремия Бентам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // <http://ulti.kiev.ua/content/иеремия-бентам>.
3. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. – 8-е изд. – СПб. : Изд. юрид. книжн. магазина Н.К. Мартынова, 1908. – 354 с.
4. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права / Г.Ф. Шершеневич. – Вып. 2. – М. : Изд. Бр. Башмаковых. – 1911. – 512 с.
5. Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права / Е.Н. Трубецкой. - М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1917. - 227 с.
6. Иодковский А.Н. Вопросы кодификации законодательства : дис. ... канд. юрид. наук / А.Н. Иодковский. – М., 1948. – 189 с.
7. Шебанов А.Ф. Некоторые вопросы теории нормативных актов в связи с систематизацией советского законодательства / А.Ф. Шебанов // Советское государство и право. – 1960. – № 7. – С. 139-151.
8. Аншелес И.И. К вопросу о кодификации действующего трудового права / И.И. Аншелес // Революционная законность. – 1926. – № 1-2. – С. 14.
9. Керимов Д.А. Понятие и формы кодификации / Д.А. Керимов // Вопросы кодификации советского права: сб. статей; [отв. ред. Д.А. Керимов]. – Л.: Изд-о ЛГУ, 1957. – Вып. 1. – С. 8-10.
10. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука (право-ведение): Курс лекций в 2-х томах. – Т. 2 / С.С. Алексеев.;

- [науч. ред.: Русинов Р.К.; отв. за вып.: Семенов В.М.]. – Свердловск : Изд-во Свердл. юрид. ин-та, 1973. - 401 с.
11. Правотворчество в СССР / Мицкевич А.В., Пиголкин А.С., Пяткина С.А., Тилле А.А., и др. ; [под ред.: Мицкевич А.В.]. - М. : Юрид. лит., 1974. - 319 с.
 12. Сабо И. Социалистическое право. Перевод с венгерского / И. Сабо.; [под ред.: Туманов В.А. (Вступ. ст.); пер.: Гейгер Б.Я., Проняков И.В., Сикачев Н.Н.]. - М. : Прогресс, 1964. - 396 с.
 13. Крахмальник Л.Г. Кодификация исправительно-трудового законодательства / Л.Г. Крахмальник. - М. : Юрид. лит., 1978. - 200 с.
 14. Протасов В.Н. Проблемы теории права и государства: учеб. пособ. / В.Н. Протасов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт, 2001. – 346 с.
 15. Пархоменко Н.М. Кодифікація законодавства: теоретико-історичні аспекти / Н.М. Пархоменко // Часопис Київського ун-ту права. – 2005. – № 3. – С. 7-13.
 16. Борщевський І.В. Теоретичні засади кодифікації законодавства / І.В. Борщевський // Держава і право. Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. – Вип. 37. – К. : Ін-т держави і права НАН України, 2007. – С. 31-36.
 17. Селіванов В. Систематизація законодавства про підприємництво як методологічна проблема вітчизняного правознавства / В. Селіванов // Українське право. – 1998. – № 1. – С. 73-88.
 18. Проект Закону України «Про нормативні правові акти» // Вісник Академії правових наук України. – 1995. – № 4. – С. 141-163.
 19. Керимов Д.А. Культура и техника законотворчества / Д.А. Керимов. - М. : Юрид. лит., 1991. - 160 с.
 20. Федоров І.О. Кодифікація адміністративно-деліктного зако-

нодавства України : монографія / І.О. Федоров. – Запоріжжя: ТОВ ВПО «Запоріжжя», 2006. – 144 с.

Сасенко С. И. Кодификационный аспект развития теории норм административного права: ориентир на интеграцию научного опыта

Аннотация. Исследуются научные подходы к определению сущности и содержания кодификации; обосновывается необходимость изучения взаимосвязи кодификации и норм административного права на основании интеграции научных разработок.

Ключевые слова: систематизация, инкорпорация, кодификация, административное право, нормы административного права, интеграция научных подходов.

Sayenko S. Codification aspect of development of the theory of norms of administrative law: reference point on integration of scientific experience

Summary. Scientific approaches to definition of essence and the content of codification are investigated; need of studying of interrelation of codification and norms of administrative law on the basis of integration of scientific development locates.

Key words: systematization, incorporation, codification, administrative law, norms of administrative law, integration of scientific approaches.