

4. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.
5. Нижник Н.Р. Договори у сфері виконавчої влади // Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування : зб. наук. пр. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – Ч. 2. – 288 с.
6. «Про місцеві державні адміністрації» : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/586-14>.
7. «Про державний матеріальний резерв» : Закон України від 24.01.1997 № 51/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/51/97>.
8. «Про місцеве самоврядування в Україні» : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/280/97-вр>.

ГАДЖИСВА Ш. Н.,
аспірант кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 342.9

КОДИФІКАЦІЯ ВІТЧИЗНЯНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ, ОСНОВНІ ЕТАПИ

У даній статті розглянуто поняття, особливості та основні етапи кодифікації вітчизняного адміністративного законодавства, виділяються її правотворча правова природа, сутність, ознаки, співвідношення з суміжними правовими поняттями – інкорпорацією, консолідацією, урахуванням нормативно-правових актів, а також адміністративною законотворчою діяльністю.

Ключові слова: адміністративне законодавство, кодифікація, інкорпорація, консолідація, реформування, систематизація.

В данной статье рассмотрены понятие, особенности и основные этапы кодификации отечественного административного законодательства, выделяются ее правотворческая правовая природа, сущность, признаки, соотношение со смежными правовыми понятиями – инкорпорацией, консолидацией, учетом нормативно-правовых актов, а также административной законотворческой деятельностью.

Ключевые слова: административное законодательство, кодификация, инкорпорация, консолидация, реформирование, систематизация.

In this article discusses the concept, characteristics and milestones codification of domestic administrative law, law-making out of a legal nature, essence, attributes, relationships with related legal terms – incorporation, consolidation, taking into account the legal acts and administrative legislative activity that the specific codification of administrative law due feature of the object, that is, what goes codification activities. Analysis of various legal sources, you can define that, despite the existence of different approaches to understanding the object, the subject of codification, the base, the dominant argument is that, although the object and purpose of codification is close enough elements of the mechanism of codification, but not identical.

Key words: administrative law, codification, incorporation, consolidation, reform systematization.



Постановка завдання. Мета даної статті – вивчити історичний досвід проведення кодифікації адміністративного законодавства та окреслити найбільш важливі напрямки кодифікації сучасного адміністративного законодавства.

Результати дослідження. Дослідження питання доцільно розпочинати із етимологічного аналізу самого визначення «кодифікація». «Кодифікація» (від пізньолатинського *codification*, lat. – *codex*, первісно – стовбур, пінь, навощена дощечка для письма, книга «fication» (*facio* – роблю) означає у цьому аспекті «зведення в єдине ціле» (кодекс) різних правових законів, постанов тощо [1, с. 285].

У словниково-енциклопедичній правовій літературі кодифікація визначається як «спосіб упорядкування законодавства, забезпечення його системності та узгодженості, одна із форм систематизації, в процесі якої до проекту створюваного акту включаються чинні норми і нові норми, які вносять зміни в регулювання певної сфери суспільних відносин» [2, с. 139; 3, с. 376]. На жаль, нормативного визначення кодифікації немає, і про це неодноразово зазначалося у правовій науковій, навчальній, публіцистичній літературі, це й зумовлює розмаїття підходів вчених-юристів до дослідження кодифікації, як ознак, видів, результатів, формування доктринальних визначень, а також таке ж розмаїття варіантів можливого формування нормативних визначень кодифікації, яке можна зустріти у наявних зразках перспективної нормотворчості – проектів законів України «Про нормативно-правові акти», «Про нормотворчість», «Про закони та законодавчу діяльність в Україні», «Про законодавчі терміни», «Про систематизацію та кодифікацію нормативно-правових актів», та інших, які були підготовлені та активно обговорювалися громадськістю у кінці ХХ-поч. ХХІ століття.

В той же час, незважаючи на наявність значної кількості вищезазначених законопроектів, запропонованих варіантів визначень кодифікації, жодне з них, на жаль, досконалим визначити не можна, враховуючи їх істотно узагальнений характер, відсутність вказівки на специфічні ознаки, які й визначають її ресурс. Так, наприклад, у проекті закону України «Про нормативно-правові акти», хоча і визначення кодифікації і наводиться (ст. 57), однак визнати його прийнятим не можна, бо «упорядкування норм права шляхом приведення їх у логічну послідовну систему з метою створення на цій основі нового узагальненого нормативно – правового акту» [4, с. 207], на жаль, не фіксує всіх специфічних властивостей кодифікації у порівнянні із рештою форм систематизації. Хоча начебто і є зазначення про те, що створюється «новий нормативно-правовий акт», «логічна система цього акту», однак це не є вичерпним переліком всіх ознак кодифікації, яке повинно бути у визначенні, яке можна було б вважати вдалим, що не вимагало б розсуду з боку суб'єкта правозастосування, не створювало б додаткові підстави для довільного тлумачення.

Загальний аналіз наявних наукових, навчальних правових джерел свідчить, що, незважаючи на наявність значної кількості різноманітних робіт з відповідної проблематики (як фахівців у галузі теорії права – П. М. Робіновича, Н. М. Оніщенко, О. І. Ющика, С. Г. Меленко, Я. І. Ленгер, Є. П. Євграфі, О. Я. Рогача, Є. В. Погорелова, Є. А. Гетьмана та ін.), так і представників галузевих правових наук – В. К. Грищука, С. В. Сарани, О. М. Селезньової, В. В. Кудрявцева, О. І. Федорова, Д. С. Астахова, В. С. Цимбалюка та ін.), все ж таки єдності поглядів у вітчизняній правовій науці щодо розуміння кодифікації немає. Її розглядають як «вид (форми), спосіб, засіб систематизації», «завершальний етап систематизації», «вид систематичної обробки законодавства» тощо. При цьому домінуючими все ж таки є підходи вчених-юристів до розгляду кодифікації як «форми систематизації» (роботи Є. А. Гетьмана, В. К. Грищука, О. Я. Рогача, Д. С. Астахова, Є. В. Погорелова та ін.) з виокремленням її розуміння – як «самостійної галузі науки» (теорії кодифікації) та «форми правотворчої діяльності» [5, с. 8]. Варто звернути увагу на роботу Д. В. Астахова «Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України», в якій він подає досить детальний аналіз теоретичних засад кодифікації, доктринальні підходи до розуміння її ознак, сутності, дає посилання на роботи провідних фахівців, що досліджували відповідну проблематику [6, с. 7-23]. Беручи до уваги розмаїття підходів вчених – юристів до розуміння кодифікації, все ж таки варто константувати, що всі вони, і з ними варто погодитися,



виокремлюють зв'язок кодифікації із систематизацією та правотворчу сутність кодифікації. Це цілком вірно, бо «передбачається упорядкування законодавства, забезпечення його системності та узгодженості, а також прийняття нового нормативно-правового акту [3, с. 376]. Стосовно ж того, чи це «форма», чи все ж таки це «вид» систематизації, знову ж таки варто підтримати позицію Д. С. Астахова з урахуванням етимологічного визначення вищезазначених понять, де «вид – це різновид у ряді предметів, явищ, тип», а «форма – це тип, спосіб організації чого – не будь, зовнішній прояв якого – не будь явища, пов'язаний з його сутністю, змістом» [6, с. 13], посилаючись на словникову літературу, зокрема тлумачні словники [1, с. 60, 713], більш прийнятним для визначення кодифікації, яке б відображало її реальну сутність, вважаємо слово «форма», а відповідно, визнавати кодифікацію в якості форми кодифікації».

Порівняльно-правовий аналіз суміжних правових понять дозволяє виокремити специфічні ознаки кодифікації, які в різних варіантах зовнішньої форми подання можна знайти у наукових, навчальних правових джерелах. Підтримуючи позицію більшості вчених-юристів, використовуючи положення їх робіт, можна запропонувати перелік ознак кодифікації: а) публічний характер; б) різновид державної діяльності, суб'єктом здійснення якої виступає спеціально уповноважений орган (спеціальний суб'єкт) в) правотворча сутність, що передбачає розробку абсолютного нового нормативно – правового акту; г) об'єктивна обумовленість (тривалість, витратність); г) наступність правових постулатів, доктринальних здобутків (врахування результатів відповідних процесів попередніх робіт, здобутків доктринальних досліджень тощо); д) цільова спрямованість (переробка, удосконалення нормативно – правових приписів, узгодження із вимогами часу, надання законодавству «досконалості, системності, узгодженості, стабільності [7, с. 7]; е) результатом є єдиний кодифікований акт, положення якого регулюють значний обсяг суспільних відносин; є) стадійність процесу; ж) складний та великий предмет правового регулювання впливу [6, с. 22-23, 7, с. 7; 8, с. 11]. Хоча у деяких джерелах (наприклад, роботах С. В. Погорелова, Є. А. Гетьмана та ін.) можна зустріти і більш розширені переліки ознак, однак їх детальний аналіз свідчить, що вони в основному деталізують деякі із вищезазначених ознак.

Варто зазначити, що кодифікація привертає увагу вчених-юристів і в аспекті її видового розмаїття. Так, наприклад, в енциклопедичній правовій літературі виокремлюється кілька видів кодифікації: загальна – прийняття серії кодифікованих актів з основних галузей законодавства і (як наступний етап) створення об'єднаної, внутрішньо узгодженої системи таких актів типу «кодекс кодексів»; галузева – яка охоплює законодавство тієї чи іншої галузі права; спеціальна (комплексна) – прийняття актів, що регулюють той чи інший правовий інститут [3, с. 376].

Такий же розподіл підтримують і вчені-юристи (наприклад, роботи С. А. Гетьмана, Є. В. Погорелова та ін.) [7, с. 11; 9, с. 8]. П. М. Робінович виокремлює галузеву, міжгалузеву, спеціальну [10, с. 109]. В. С. Цимбалюк пропонує власний погляд як на концепції кодифікації, виділяючи англосаксонську (передбачає прийняття нових законів або науково-доктринальну консолідацію із законами судових прецедентів за певними ознаками), французьку або європейську континентальну (систематизація законодавства у формі кодексів із мінімалізацією кількості інших, комплексного змісту, законодавчих актів), американську (водиться до загального права – в окремих законах, фрагментарно, з перспективою до наступної практики: від випадку вирішення юридичних колізій через систему прецедентного права, де суди законодавчо наділені повноваженнями «конкретизувати» застосування законодавства, враховуючи те, що їх рішення мають ознаки законодавства), концепцію «електичного підходу до кодифікації законодавства» (вона включає фрагментарно окремі аспекти вищезазначених концепцій) [11, с. 19-20], так і на її види, результати: основна (перший рівень конституційна), провідна галузева (другий рівень законодавства за підсумками), комплексна або спеціальна (третій рівень законодавства), умовно спеціальна (умовно визначене спеціальне законодавство як підсумок – законодавство четвертого рівня) [11, с. 20-21].

Незважаючи на розмаїття підходів до класифікаційного розподілу на види кодифікації, для більшості доктринальних джерел характерним є виділення галузевої кодифікації, з урахуванням галузевої належності законодавства, що підлягає кодифікації. Таким видом галузевої кодифікації



цілком можна вважати і кодифікацію адміністративного законодавства, яка завжди вважалася особливою, що зумовлене, перш за все, особливістю самого адміністративного законодавства.

Беручи до уваги специфіку об'єкту, предмету кодифікації адміністративного законодавства, цілком виправданим є виділення в якості її особливого етапного характеру, оскільки одноментно здійснити як щодо окремих інститутів, так і щодо підгалузей адміністративного законодавства її неможна. Саме тому, узагальнюючи наявні джерела вітчизняної адміністративно-правової доктрини щодо ретроаналізу кодифікації адміністративного законодавства, зосереджуючи увагу на самих результатах кодифікації адміністративного законодавства України умовно можна виділити кілька її етапів: а) 20-ті роки XX ст., результатом якого стало прийняття Адміністративного кодексу УРСР; б) 30-70-ті роки XX ст. – переважно підготовча робота стосовно проекту нового кодифікованого акту (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 XX ст. – інституціональна кодифікація адміністративно-деліктних норм із прийняттям Основ Союзу РСР та союзних республік про адміністративні правопорушення 1980 р. та Кодексу про адміністративні правопорушення УРСР 1984 р.; г) 90-ті роки XX-XXI 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 приймається, а інколи навіть оновлюється змістовно повністю, 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). І це при тому, 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). Це і дає підстави вченим-адміністративістам розглядати адміністративне законодавство як «складне, збірне явище» [12, с. 153]. Слід зазначити, що з початку XXI ст. кодифікація адміністративного законодавства відрізняється підвищеною активністю суб'єкта, результативністю (за кількістю прийнятих підсумкових актів), розширенням безпосереднього об'єкту кодифікації (збільшення кількості інститутів, підгалузей, на які спрямовується кодифікаційна діяльність), хоча це і відбувається 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.

Висновки. Отже, узагальнюючи все вищезазначене, можна стверджувати, що кодифікація адміністративного законодавства – це різновид кодифікації законодавства України, який, поряд із загальними ознаками, притаманними кодифікації взагалі, характеризується наявністю специфічних властивостей, серед яких цілком можливо виокремити: а) комплексний характер завдяки поєднанню ознак законотворчості та державної діяльності. Ця ознака є характерною для кодифікації адміністративного законодавства та всіх підгалузових та інституціональних її видів; б) це організаційно-правова діяльність, що здійснюється з урахуванням певного механізму (суб'єкти, об'єкти, предмет, принципи тощо); в) частковий характер, що зумовлено полі структурністю об'єкту, динамічністю адміністративного законодавства, його множинністю та розмаїттям. Кодифікованими є адміністративно-деліктні, адміністративно-судочинські норми, на рівні проектів кодифікованих



актів – адміністративно-процедурні, норми службово-публічні; в межах міжгалузевих кодексів – певна кількість різних матеріально – правових норм адміністративного права, решта норм не кодифіковані; г) оновлений доктринальний характер, що зумовлено дотриманням принципу, науковості під час кодифікаційної роботи; д) етапність, що передбачає певний розподіл у часі різних етапів кодифікаційної роботи щодо окремих складових об'єкту і предмету кодифікації адміністративного законодавства, розробки і прийняття кодифікованих актів як джерел адміністративного права; е) різний прояв наступності при врахуванні вітчизняного кодифікаційного досвіду щодо різних складових об'єкту і предмету кодифікації адміністративно-деліктного законодавства; дещо менший – щодо адміністративно-судочинського законодавства, хоча і не було раніше прийнято кодифікованого акту з адміністративного судочинства, однак певні напрацювання проектного характеру 20-30-х р. XX ст. все ж таки враховувалися при розробці КАС України; мінімальний прояв – при розробці проектів кодифікованих адміністративно-процедурного, публічно службового актів тощо); є) вплив «інтеграційних прагнень державотворчих та правотворчих процесів, стандартизації, уніфікації, адаптації та гармонізації наукових правових адміністративно-правових приписів до загальноприйнятих європейських та світових стандартів, й уніфікації адміністративного законодавства» [6, с. 31]. Про це вже зазначалося в аспекті висвітлення пріоритетності розвитку адміністративного вітчизняного права, вітчизняної адміністративно-правової науки, реформування адміністративного законодавства. Як слушно зазначає Ю.П. Битяк, слід звернути особливу увагу на «місце норм адміністративного права у правовій системі України та співвідношення з нормами міжнародного права, оскільки активні процеси інтеграції економіки закономірно ведуть і до появи інтеграційних процесів у правовому регулюванні. Посилюються зв'язки внутрішнього права з міжнародним. При розгляді правового регулювання адміністративних відносин не можна не врахувати міжнародних економічних, соціальних та правових зв'язків» [13, с. 135]. Все це впливає і на адміністративне право, і на адміністративне законодавство і на його кодифікацію; ж) множинність підсумкових адміністративно-правових кодифікованих актів, що зумовлено її частковим підгалузевим-інституціональним характером. Кількість цих актів залежить від того, скільки складових систем адміністративного права потрапили у поле зору суб'єкта кодифікації та кількості тих кодексів (міжгалузевих), які в межах міжгалузевої кодифікації, а точніше за її підсумками, закріпили норми адміністративного права. Як вже зазначалося, єдиного «всеохоплюючого» адміністративного кодифікованого акту реально бути не може, із цим згодні і вчені-юристи, і законодавець, це ж підтверджує і вітчизняний досвід кодифікації адміністративного законодавства, мова може йти лише про збірне розуміння «єдиного кодексу», «кодекс кодексів», «кодекс томів» як про умовне явище. Насправді ж адміністративно-правові норми зосереджуються в окремих (підгалузевих, інституціональних, міжгалузевих) кодифікованих актах.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник української мови / Упоряд. Т. В. Ковальова. – Харків : Фоліо, 2005. – 767 с.
2. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2001. – Т. 3 : К–М. – 792 с.
3. Великий енциклопедичний юридичний словник. – 2-ге вид., перероб. і доповн. / За ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2012. – 1020 с.
4. Горбунова Л.М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 240 с.
5. Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.01 / О.Я. Рогач. – К., 2–3. – 19 с.
6. Астахов Д. С. Кодифікація адміністративно-процедурного законодавства України : монографія / Т. О. Коломоець, Д. С. Астахов. – Запоріжжя : Запорізь. нац. ун-т, 2011. – 228 с.
7. Гетьман Є.А. Кодифікація законодавства України: поняття, особливості, види : автореф. дис. ... к. ю. н. : спец. 12.00.01 / Є.А. Гетьман. – Х., 2010. – 20 с.



8. Гришук В.К. Кодифікація кримінального законодавства України: проблеми історії, методології та теорії : автореф. дис. ... д.ю.н. : спец. 12.00.08 / В.К. Гришук. – К., 1992. – 50 с.
9. Погорелов Є.В. Кодифікаційна діяльність в правовій системі України (загально теоретичний аспект) : автореф. дис. к.ю.н. : спец. 12.00.01 / Є.В. Погорелов. – Х., 2000. – 18 с.
10. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посібник / П.М. Рабінович. – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
11. Цимбалюк В.С. Кодифікація інформаційного законодавства України : автореф. дис. ... д.ю.н. : спец. 12.00.07 / В.С. Цимбалюк. – Х., 2013. – 38с.
12. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. : У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
13. Битяк, Ю. П. Наука адміністративного права України: поняття, предмет, методологія дослідження (адміністративних) правовідносин / Ю. П. Битяк // Право України. – 2013. – № 12. – С. 122-140.

КОНДРАТЬСВ А. Ю.,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний університет)

УДК 351:311.312

СУБ'ЄКТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СТАТИСТИКИ В УКРАЇНІ

У статті робиться спроба систематизувати органи державної влади, які регулюють питання державної статистики в Україні; аналізується досвід зарубіжних країн щодо організації державної статистики; пропонуються шляхи удосконалення адміністративно-правового регулювання державної статистики в Україні.

Ключові слова: державна статистика, органи державної влади, адміністративно-правове регулювання.

В статье делается попытка систематизировать органы государственной власти, которые регулируют вопросы государственной статистики в Украине; анализируется опыт зарубежных стран по организации государственной статистики; предлагаются пути совершенствования административно-правового регулирования государственной статистики в Украине.

Ключевые слова: государственная статистика, органы государственной власти, административно-правовое регулирование.

The article makes an attempt to systematize the public authorities, which regulate the issues of state statistics in Ukraine; analyzed the experience of foreign countries on the organization of state statistics, the ways of improvement of legal and administrative regulation of state statistics in Ukraine.

Key words: state statistics bodies of state power, administrative and legal regulation.

Вступ. Рациональне соціально-економічне облаштування і розвиток будь-якої держави, органів управління і влади нерозривно пов'язане зі станом статистики, наявністю і потребою об'єктивних даних і, насамперед, даних державної статистики. У свою чергу, перспективний розвиток статистики залежить від ефективного адміністрування діяльності органів державного статистичного обліку, характеру, масштабів і ефективних форм організації сучасного устрою

